

seminario **latinoamericano**

# Comunicación & Desarrollo

ALEMANIA, ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, COLOMBIA, COSTA RICA, ECUADOR, EL SALVADOR, GUATEMALA, ITALIA, PERÚ, URUGUAY, VENEZUELA.



# Sin Comunicación No hay Desarrollo

Comunicación ¿para **quién** y para **qué** desarrollo?

seminariolatinoamericano



# Sin Comunicación No hay Desarrollo

Es una publicación de

Asociación de Comunicadores Sociales Calandria.  
Jr. Cahuide 752, Jesús María. Lima, Perú  
[www.calandria.org.pe](http://www.calandria.org.pe)



Con el apoyo de



Cuidado de edición: Jimena Lynch Cisneros  
Diseño gráfico: Maritza Correa Álamo  
Diagramación: Willy Gómez Laya

Lima, Febrero del 2007  
Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2007-00989

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>4</b>
<b>TEMA 01:</b>	
<b>MODELOS COMUNICATIVOS Y SU IMPACTO EN LA INTERVENCIÓN</b>	<b>5</b>
– Periodismo cívico o periodismo de investigación: Ana María Miralles - Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, Colombia.	<b>6</b>
– Medios educativos y comunitarios: Gerardo Lombardi - ALER.	<b>16</b>
– La cultura como recurso para el desarrollo: El caso de la industria de la música folclórica: Santiago Alfaro Rotondo - PUCP.	<b>22</b>
– Las campañas, el marketing social y el uso de espacios públicos: Marilú Wiegold - UNICEF.	<b>31</b>
– Estrategias y recursos de comunicación para la participación ciudadana de adolescentes y jóvenes: Javier Ampuero - A.C.S. Calandria.	<b>37</b>
– Nuevas tecnologías y redes: Opciones diferenciadas: Néstor Busso - ALER.	<b>46</b>
– Edu-entretenimiento y cambio social: Fresia Camacho - AVINA.	<b>50</b>
<b>TEMA 02:</b>	
<b>BALANCE DE LA INTERVENCIÓN COMUNICATIVA PARA EL DESARROLLO</b>	<b>55</b>
– Democracia y gobernabilidad desde la comunicación: Mirtha Correa - A.C.S. Calandria.	<b>56</b>
– La democratización de los medios de comunicación: Gustavo Gómez - AMARC.	<b>71</b>
– La comunicación en el desarrollo sostenido en América Latina: Marco Encalada - Corporación OIKOS / Ecuador.	<b>76</b>
– Reflexiones acerca de la comunicación para el desarrollo rural sostenible: Mario Acunzo - FAO.	<b>85</b>
<b>TEMA 03:</b>	
<b>PROPUESTAS COMUNICATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE ACTORES</b>	<b>91</b>
– Avances sociales, presencia pública y política del movimiento feminista: María Ysabel Cedano - DEMUS.	<b>92</b>
– Comunicación y Desarrollo Rural en América Latina: Jorge Acevedo - La Onda Rural.	<b>96</b>
– Televisión y Niños: Apuntes sobre un proceso en Colombia: Adelaida Trujillo - Iniciativa de la Comunicación.	<b>111</b>

<b>TEMA 04:</b>		
EVALUACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE COMUNICACIÓN Y DESARROLLO		<b>119</b>
— Tiempo de milagros: Tres retos de la comunicación para el cambio social: Alfonso Gumucio - CFCS.		<b>120</b>
— Perspectivas en Comunicación a promover desde las Agencias de Cooperación: Suzie Sato - Mesa de Comunicadores de las Agencias de Cooperación Internacional.		<b>135</b>
<b>TEMA 05:</b>		
ESTRATEGIAS PARA GENERAR COMPROMISOS DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN CON EL DESARROLLO		<b>139</b>
— Cubriendo políticas públicas sociales: La importancia de la prensa en los procesos de desarrollo: Guilherme Canela - ANDI.		<b>140</b>
— Medios por la democracia y contra la exclusión: Luiz Egypto de Cerqueira - Observatorio da Imprensa.		<b>161</b>
— Políticas públicas de comunicación para el desarrollo desde el Estado: Marisol Castañeda - CONCORTV.		<b>169</b>
<b>TEMA 06:</b>		
PLATAFORMAS LATINOAMERICANAS DE COMUNICACIÓN		<b>180</b>
— Nuevas alianzas y protagonismo del desarrollo rural: Plataforma de comunicación para el desarrollo en Centroamérica y México: Sandra Salazar - Voces Nuestras.		<b>181</b>
MEMORIA REGIONAL LATINOAMERICANA		<b>185</b>

# PRESENTACIÓN

Latinoamérica, durante décadas, ha implementado proyectos y experiencias de comunicación orientadas al desarrollo. Desde distintas vertientes, estrategias, metodologías e instrumentos, se ha abordado temas claves como pobreza, salud, medio ambiente, interculturalidad, género, gobernabilidad, entre otros. Igualmente, se ha trabajado con diferentes actores sociales, buscando inclusive articularlos. Para ello se ha recurrido al uso de medios de comunicación, pero también a la plaza pública y a la relación directa con quienes deben ser los principales actores del desarrollo: la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y los sistemas de poder, sean económicos o políticos. Hay, en ese sentido, un recorrido histórico aún poco analizado pero evidente en las tendencias del uso comunicativo para incidir en el cambio social.

Al estar convencidos de que la comunicación es un componente central del desarrollo sostenible, debemos demostrarlo destacando sus capacidades de incidencia e impacto, tanto en el ámbito urbano como rural, siendo este último especialmente muy importante. De esa manera, diversos sectores afectados por la pobreza u otras exclusiones pueden apropiarse de la información necesaria, hacer circular su importancia comprometiendo voluntades y sensibilidades de los actores y formulando salidas. Se generan así múltiples redes a favor del cambio y la inclusión, comprometiendo a gobiernos y empresarios responsables. De esta manera, hoy podemos decir con argumentos suficientes que sin comunicación no hay desarrollo y que estar vinculados en la gestión de una sociedad más justa y democrática, sólo es posible con el aporte sustancial de la comunicación.

Con la participación de 72 comunicadores (as), expertos (as) sociales y funcionarios (as) de la cooperación para el desarrollo, provenientes de Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Italia, Perú, Uruguay y Venezuela, se realizó en Lima el Seminario Latinoamericano “Sin Comunicación No hay Desarrollo”, del 24 al 26 de agosto de 2006. En el evento se destacó la importancia estratégica de la comunicación en proyectos de desarrollo, como una línea indispensable para conseguir incidencia e impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y en la gobernabilidad democrática en países en vías de desarrollo.

Las instituciones que participaron en este Seminario fueron: ALER, AMARC, ANDI, AVINA, Banco Mundial, Broederlijk Delen, Calandria, CAMECO, CESIP, CNR, COLECTIVO RADIAL FEMINISTA, Communication for Social Change Consortium, CONAM, CONCORTV, DEMUS, Equipo Uno Consultores, FAO, FELAFACS, IDL, IEC, ILLA, Iniciativa de la Comunicación, IUCM, Mesa de Comunicadores de Agencias de Cooperación, Ministerio de Salud del Perú, Observatorio de Imprensa, OCLAC, ONU, OPS, OXFAM, Pontificia Universidad Católica del Perú, Red Científica Peruana, UNICEF, USAID, Voces Nuestras, WACC.

TEMA 01

---

MODELOS COMUNICATIVOS  
Y SU IMPACTO EN LA INTERVENCIÓN

Sin Comunicación  
No hay Desarrollo



**ANA MARÍA MIRALLES - Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, Colombia**

## **PERIODISMO CÍVICO O PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN**

### **VOCES CIUDADANAS**

Yo vengo de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, Colombia, y voy hablar del proyecto de Voces Ciudadanas que surgió en el año 1999 en la modalidad de periodismo público. Este proyecto fue concebido, desde el comienzo, a partir de los medios masivos de comunicación -como el periódico El Tiempo, el Canal Caracol y RCN televisión-, como un espacio para la construcción de agendas ciudadanas sobre los temas de interés público, a partir de 2 ejes: cómo promover la participación del ciudadano del común en el debate de los asuntos de interés colectivo; y cómo extender la deliberación al ciudadano del común, es decir cómo incluir al ciudadano no organizado, al ciudadano que simplemente es consumidor de medios de comunicación en este debate y cómo hacerle entender que lo público también es con el ciudadano del común, que lo público no se agota en el Estado.

Somos un grupo de medios de comunicación, de directores y periodistas -los separo porque ha sido diferencial la participación de algunos medios, algunas veces el proyecto ha sido una realidad gracias al empuje de los periodistas y otras veces de los directores-, y esto es coordinado por el Grupo de Investigación de Comunicación Urbana de la Universidad Pontificia Bolivariana. Hemos realizado desde el año 1998, ocho proyectos de periodismo público en las ciudades de Medellín, centralmente, Armenia y Cali, y de alguna manera hemos compartido con Calandria estas perspectivas, y nos alegra mucho que haya habido proyectos de periodismo público aquí y algunos intentos en Bolivia. Les presento un listado de medios de comunicación que han trabajado en el proyecto: Teleantioquia el canal regional del departamento del cual yo vengo, Telemedellín canal de la ciudad, el Canal Universitario, el Informativo de Antioquia, telenoticieros como Hora 13, periódicos como El Mundo, El Tiempo, El Colombiano, y Caracol Radio, RCN radio, para dar una idea del tipo medios con los que trabajamos; que los llaman la gran prensa, no porque sea grandiosa sino porque tiene mucha llegada. Rápidamente les voy a comentar lo que hemos hecho: procesos de debate público propiciados desde los medios de comunicación sobre temas como los siguientes:

A lo largo de nueve años hemos desarrollado ocho experiencias de periodismo público:

Voces Ciudadanas por la Seguridad y la Convivencia (Medellín, 1998-1999).

Voces Ciudadanas ¡Vive el Centro! (Medellín, 1999).

Voces Ciudadanas por la Reconstrucción (Armenia, 1999).

Voces Ciudadanas Parquímetros (Medellín, 1999).

Voces Ciudadanas ¡Usted Decide! (Medellín y Cali, 2000).

Voces Ciudadanas ¡Usted Planea! (Medellín, 2001).  
Voces Ciudadanas ¡Vive el fútbol! (Medellín, 2003).  
Voces Ciudadanas Por la calidad de vida (Medellín, 2005-2006).

A continuación, una reseña de tres de estas experiencias:

**Voces Ciudadanas por la seguridad y la convivencia. Medellín, 1998-1999.**  
**Participantes: El Colombiano, El Mundo, Hora 13, Informativo de Antioquia, CQN. Participaron también tres de las más importantes ONG's de la ciudad.**

### **Duración: 3 meses**

La universidad y los principales medios masivos de comunicación de la ciudad abrieron un proceso de debate público sobre la inseguridad ciudadana, con énfasis en el problema de la convivencia.

La inseguridad ciudadana ha sido uno de los principales problemas de Medellín. Contrario a lo que se oye en el exterior sobre la violencia política, la delincuencia común produce muchos más estragos. La resonancia de la confrontación entre la guerrilla y el Estado colombiano, a la que se han sumado con fuerza las autodefensas, no oculta el hecho de que los ciudadanos están sometidos a altos niveles de delincuencia organizada. En Colombia el 15% de las muertes se produce por razones políticas y el 85% restante por causa de la delincuencia común.

El alcalde, la policía metropolitana y los expertos habían hablado sobre ideas y planes para disminuir la delincuencia en Medellín, pero la principal víctima, el ciudadano, no había hablado. Fue cuando decidimos hacer Voces Ciudadanas, con el objetivo de hacer que la gente hablara sobre las propuestas para la seguridad, lo cual al tiempo podría contribuir a sacarla de su eterno papel de víctima, sin capacidad de iniciativa. Esto lo hicimos teniendo claro que la seguridad es un bien público que el Estado debe proporcionar a todos los ciudadanos.

El mismo día, todos los medios de comunicación participantes dieron la noticia del inicio del proyecto, explicando qué es el periodismo público, qué se esperaba de la ciudadanía, y por qué era importante su participación, y se anunciaron las piezas que deberían emplear para conectarse a la iniciativa.

Con un sondeo a 600 residentes en Medellín, se determinaron las percepciones del ciudadano del común sobre la inseguridad, los motivos, los lugares, los responsables y las posibles soluciones. Las entrevistas fueron personales y con cuestionario de pregunta abierta, método que para el periodismo público permite que la ciudadanía se exprese sin tener que escoger entre el Sí y el No. La idea no es solamente dejar que los ciudadanos expresen libremente sus ideas y opciones, sino que hay un interés por establecer si con esta forma de hacer las preguntas aparecen temas nuevos en la agenda o enfoques diferentes.

Los ciudadanos coincidieron en que el lugar más inseguro de la ciudad es el centro tradicional y, por otra parte, juzgaron desde cada una de las seis zonas en las que está dividida la ciudad, que el lugar de residencia es el más seguro. Ratificaron el hecho de que los motivos de la inseguridad están relacionados con los actos de la delincuencia común y además que el imaginario de inseguridad tiene su base en los sectores que se perciben como los más lejanos de donde esté la persona que opina y, por lo tanto, se refieren a zonas de la ciudad de las que han oído hablar pero que conocen poco.

En una segunda fase del proyecto se le hicieron al ciudadano preguntas a través de los medios de comunicación para ser respondidas en una línea telefónica. Fueron cinco preguntas, cada una de las cuales se sostuvo diariamente en la televisión y la radio. La línea telefónica en el periodismo público tiene dos características centrales: es el elemento más fuerte de conexión de la ciudadanía para participar en el proyecto y supone un cambio en el uso tradicional de las líneas abiertas, porque no es para decir cualquier cosa o para quejarse sino que interpela al ciudadano que tiene propuestas. Por ello es que la conexión al teléfono es significativa y se convierte además en un canal de expresión de la ciudadanía, hecho que supone depositar la confianza en un proyecto de periodistas dispuestos a escuchar de un modo diferente a la ciudadanía. La línea es atendida por estudiantes universitarios.

De las opiniones ciudadanas en la línea telefónica, hicimos un banco de temas que la ciudadanía comentó espontáneamente y que se convirtieron en objeto de crónicas e investigaciones periodísticas: una serie sobre el desarme, la historia de un profesor que propuso la pedagogía del ajedrez para lograr la convivencia, relatos sobre las esquinas peligrosas en algunas zonas de la ciudad, etc. Esta es una forma en la que el periodismo público permite que la ciudadanía tenga una incidencia directa en los temas de la agenda informativa de los medios. Los periodistas convirtieron en historias los temas de la ciudadanía. En eso consiste una de las versiones de la “visibilidad” en el periodismo público. Con los paquetes informativos no sólo manteníamos el tema en la agenda pública, sino que dábamos más elementos para su comprensión mostrando a las autoridades cómo viven los problemas los ciudadanos.

Las ONG's convocaron a los ciudadanos a los foros deliberativos que se hicieron en cada una de las seis zonas de la ciudad. La modalidad del foro deliberativo, en este que fue el primer proyecto que hicimos, se condujo a partir de una guía de discusión con la presentación del problema y las opciones de solución ya indicadas previamente en la línea telefónica para que la ciudadanía las discutiera.

Una vez determinadas las propuestas surgidas de cada foro deliberativo, se nombró al panel de ciudadanos, un grupo reducido que se encargaría de trabajar más a fondo las propuestas, con el fin de construir la Agenda Ciudadana. Con el acompañamiento de los periodistas de los medios comprometidos en el proyecto, los ciudadanos investigaron más sobre cada tema y sobre las propuestas, hasta que llegó el día de la presentación en público de la Agenda. Ante el alcalde y las principales autoridades de la ciudad, que ocuparon las sillas usualmente reservadas para el público, con la presencia de los periodistas como testigos y como periodistas en funciones, y con los

ciudadanos arriba, micrófono en mano, se expusieron diez propuestas para disminuir la inseguridad en la ciudad.

Pocos días después el alcalde solicitó al Consejo que citara al panel de ciudadanos con el fin de que el cuerpo colegiado, que entonces se encontraba estudiando para su aprobación el Plan de Desarrollo Municipal, introdujera en el epígrafe de seguridad las visiones aportadas por la ciudadanía y canalizadas por Voces Ciudadanas. Los ciudadanos fueron al Concejo, en donde la Agenda recibió respaldo. Se nombró una comisión accidental para estudiar la manera de incluir las propuestas ciudadanas. En esas discusiones quedó claro que la función de Voces no era ejecutar las ideas de la ciudadanía: su objetivo es formar opinión pública y correspondería al Estado, a las ONG's y a los propios ciudadanos intentar hacer realidad los proyectos.

Así pues, lo que autónomamente decidió la Secretaría de Gobierno Municipal fue incluir a Voces en el presupuesto del año siguiente, con el objetivo de "apoyar la metodología de Voces Ciudadanas". La misma secretaría siguió contando con la Agenda Ciudadana sobre la seguridad y la convivencia para sus posteriores estudios en torno a la violencia en Medellín. La Agenda Ciudadana logró introducir algunos enfoques en el Plan de Desarrollo Municipal y quedó como fuente de consulta de las autoridades municipales.

Para el equipo de Voces Ciudadanas el proceso fue exitoso porque logró una amplia participación de la ciudadanía, porque logró conectar a ciudadanos con propuestas y porque finalmente se llegó a una Agenda. Además, hizo que medios de comunicación competitivos entre sí, trabajaran juntos por los intereses de la ciudad y la ciudadanía. Pero además sus visiones fueron incluidas en la Administración Municipal.

**Voces Ciudadanas ¡Vive el fútbol! (Medellín, 2003. Participaron: Teleantioquia (Canal de televisión regional), Telemedellín (Canal de TV local), Canal U (Canal local), El Colombiano, El Tiempo, El Mundo, RCN radio y Caracol Radio**

El objetivo fue hacer un proceso de debate público sobre el problema de la violencia en los Estadios, particularmente en el de la ciudad de Medellín. La Alcaldía de la ciudad estaba planeando tomar medidas muy drásticas en los alrededores y dentro del Estadio. Los integrantes de las barras se sentían incomprendidos por las autoridades y no se reconocían como actores violentos. Su argumento principal era que en situaciones de multitud ellos no pueden controlar a todos los hinchas y además había actitudes provocadoras por parte de la policía. Ya había habido algún muerto y actos de vandalismo en los alrededores del Estadio. Entonces decidimos hacer un proyecto de Voces Ciudadanas, que a estas alturas ya se había ganado el prestigio en la ciudad de abordar temas conflictivos de forma razonada y civilista.

En este proyecto hicimos dos tipos de convocatoria:

- A la ciudadanía en general: se le convocó a través de los medios de comunicación por medio de preguntas abiertas. La primera de ellas pretendía no marcar el enfoque del tema y por eso se preguntó: ¿Qué es lo bueno, lo malo y lo feo de ir al fútbol? Luego de que la gente determinó que lo malo y lo feo era la violencia, iniciamos el debate sobre las causas y los causantes de la violencia, además del examen desde la perspectiva ciudadana, sobre las posibles soluciones.
- A los *stakeholders*: los jóvenes de las barras, los periodistas, los gerentes de los equipos, los jugadores, las autoridades, los vecinos. Con ellos buscamos el grado en que les afectaba el problema, y también tratamos de sacarlos de sus miradas sectoriales para mirar el problema como un conjunto que tiene raíces más profundas y complejas. Luego reunimos a los ciudadanos del común con miembros de las barras, en lo que fue uno de los más apasionantes encuentros para el intercambio de sentidos que hayamos hecho en todos los procesos de Voces Ciudadanas. Descubrimos que estábamos también frente a un problema de choque de códigos de comunicación. Algo similar pasó con los periodistas y con la policía: a los periodistas los ciudadanos les hicieron muchas críticas y propuestas como agentes promotores de la violencia en los Estadios. Era la primera vez que los periodistas se veían implicados directamente en las soluciones. Igualmente, la policía recibió su parte de la Agenda, cuando paradójicamente, como encargados del orden, fueron señalados por la ciudadanía como provocadores.
- Por primera vez en cinco años el proyecto contó desde el comienzo del proceso de debate público con una instancia público/privada, con representantes de la Administración Municipal y de la sociedad civil, además de los gerentes de los dos equipos de Medellín; como una instancia que se encargó de ir recibiendo de forma permanente la Agenda Ciudadana.

Resultados: este proyecto tuvo mucha participación ciudadana. Ha sido el segundo en número de participantes, después de ¡Usted Decide! (elección de alcalde en el año 2000), con algo más de 1000 ciudadanos del común, además de los *stakeholders*. Ha sido el proyecto con más visibilidad en televisión. Además, Voces Ciudadanas logró parar el intento del Alcalde de endurecer las medidas represivas.

### **Voces Ciudadanas por la reconstrucción de Armenia.**

**Medios participantes:** Periódicos La Tarde, La Crónica. El Espectador, Calarcá Stereo, Montenegro Stereo, RCN, Alfa Stereo y Circasia Stereo.

**Duración:** 2 meses

El 25 de enero 1999 un terremoto destruyó buena parte de la ciudad y algunos municipios vecinos. El Presidente de la República creó una novedosa instancia que incluso superó al gobierno local, conocida

como el Fondo para la Reconstrucción, la cual con dinero del presupuesto nacional y donaciones internacionales comenzó a afrontar la reconstrucción de las zonas afectadas por el sismo. La Reconstrucción ha tenido varios frentes entre los que se destacan la infraestructura de la ciudad y la vivienda, al que poco antes de llegar Voces se unió el de comunicación. La expectativa era la de una ciudad que debía ser levantada de nuevo. Muchas ONG's fueron nombradas gerentes zonales para adelantar las tareas de la reconstrucción. Sin embargo, y pese a que el modelo buscó ser participativo, la insatisfacción creciente de la ciudadanía comenzó a indicar que algo no andaba bien. La sensación de que el ciudadano del común estaba siendo excluido se hacía cada vez más fuerte. El ambiente era tenso y había prevención frente a las personas que provenían de otras partes del país para trabajar en el proceso. Tanto en ideas como en trabajo, la ciudadanía se sentía fuera del proceso, con el agravante de que seguía jugando en buena parte su papel de víctima. Fue cuando decidimos hacer Voces Ciudadanas por la Reconstrucción.

La idea era hacer partícipe a la gente y para ello había que convocarla de manera radicalmente diferente: Voces no estaría allí para tramitar las peticiones de las víctimas sino para darles la oportunidad de discutir sobre la reconstrucción y hacer públicas sus visiones. El proyecto se lanzó en los medios de comunicación participantes sin la certeza de que los periodistas habían entendido suficientemente bien la idea del periodismo público, y era la primera vez que coordinábamos a distancia. Eso, añadido a la cultura periodística de la región, muy atada a la política tradicional y a las conexiones con la pauta publicitaria, hizo que redobláramos nuestra atención en el proyecto. Varios elementos hicieron más difícil la experiencia: la baja cultura profesional del medio periodístico, la casi nula tradición investigativa, la pobre cultura de la información y la politización de algunos medios.

Se hizo un sondeo de pregunta abierta a 235 ciudadanos, mediante entrevista personal. El cuestionario tuvo tres partes: la ciudad-desastre, la ciudad-memoria y la ciudad-reconstruida. En las partes del sondeo referidas a la ciudad-memoria y a la ciudad-desastre encontramos una relación ética en la que el otro aparece aun en los instantes de pánico del terremoto. Fue en el momento del desastre y en los días posteriores en que se evidenciaron actitudes claves de los ciudadanos como las relaciones con los amigos, que mejoraron con el terremoto y revelaron los valores de la solidaridad y la unión. Las redes de solidaridad ciudadana espontánea se revelaron igual que en el caso de la explosión del gas en Guadalajara, quizás más oportunas que la ayuda del propio Estado en los primeros días de la tragedia. Otra expresión de la preocupación por el otro es la expectativa de los conciudadanos por la gente que quedó alojada en los cambuches, así como un fuerte reclamo por la necesidad de vivienda digna.

Detonar la memoria sobre la ciudad que se derrumbó nos mostró los deseos reprimidos de ciudad en la gente, y una aspiración a que fuera más de lo que era. En situaciones de desastre se le presenta al ciudadano la oportunidad de mirar la ciudad en su conjunto y no extraña que sea un momento propicio para armarla como la desean. En situaciones de desastre no solamente se caen edificaciones sino referentes simbólicos. Es el caso de la economía y la cultura del café, que corrió pareja a la necesidad

de encontrar rápidamente otros referentes identitarios. Paralelo al desmoronamiento de la confianza en la economía de café, estuvo la queja por la debilidad del comercio en una especie de viejo complejo frente al dinamismo comercial de ciudades tan próximas como Manizales y Pereira.

Surgió una fuerte necesidad de llegar a ser realmente una ciudad desarrollada, importante a los ojos del visitante, con la permanente referencia a un modelo cercano al de Bogotá. Es la aspiración de aprovechar para convertir a Armenia en una ciudad cosmopolita, en medio de una fuerte tensión entre lo tradicional y lo moderno. La memoria de los ciudadanos sobre los lugares públicos y de manera especial por el centro de la ciudad y por su plaza de mercado, no hicieron más que reforzar los dos paradigmas sobre los que se prefiguraron los moldes de la reconstrucción: los puntos de referencia y los sitios de reunión ciudadana. Hubo una fuerte demanda de lo público desde el punto de vista del espacio, que exhibió además la necesidad de estar juntos.

De este proceso resultaron dos tipos de agenda: la de las necesidades básicas y la de la reconstrucción. La agenda básica se refirió a la vivienda, establecimientos educativos y el empleo. El sueño de ciudad se tradujo en una agenda de cinco puntos: la necesidad de dinamizar el comercio, hacer que la ciudad girara en torno a los parques y cañadas, la reconstrucción de la iglesias más que como referente religioso como lugar de congregación literalmente hablando, la necesidad de grandes vías y la configuración de una oferta cultural formal. Era el sueño de la ciudad cosmopolita y ecológica, que aprende de la naturaleza.

A partir de los resultados del sondeo, configuramos siete grupos de discusión articulados en torno a las preocupaciones y propuestas. Las conversaciones ciudadanas nos permitieron observar a qué grado había llegado la exclusión del ciudadano en el proceso y la mala calidad del periodismo informativo que, en la zona, en lugar de darle información útil al ciudadano para ubicarse en medio del proceso, se dedicó a hacer politiquería con el tema, a hacer de altavoz de rumores y de informaciones tendenciosas. Los ciudadanos que tuvieron la oportunidad de participar en las conversaciones de Voces, incluyendo las de un albergue auto construido después del desastre -San Cristóbal-, mostraron capacidad de iniciativa y ganas de participar.

La gente del común se mostró inconforme con la manera en que se estaba adelantando el proceso de reconstrucción, fundamentalmente porque no había atención adecuada a quienes podían recibir el subsidio, faltaba mucha información para que el ciudadano entendiera a qué tenía derecho y porqué, además de que realmente se sentían excluidos. Existía un sentimiento muy esparcido en el sentido de que su ciudad estaba siendo reconstruida por personas de fuera y que la gente de la zona no estaba siendo tenida en cuenta ni laboralmente ni para aportar sus ideas y talentos en la reconstrucción.

Sus voces se hicieron visibles aun a nivel nacional. El periódico El Espectador de Bogotá, que participaba en el proyecto, publicó en varias ocasiones diferentes propuestas de los ciudadanos. La

idea era que así como el desastre y los planes del presidente para reconstruir la ciudad se habían conocido no solamente en el ámbito local sino en el nacional -y por supuesto en el internacional-, la Agenda Ciudadana debía ser visible al menos también en el nivel nacional.

Luego de una semana intensa de conversaciones se pulió la Agenda Ciudadana de la reconstrucción. Entonces se convocó a las autoridades del FOREC y de la ciudad para que en un foro público recibieran oficialmente las propuestas. Allí estuvieron las autoridades, como siempre en las sillas destinadas al público y el Director Ejecutivo de FOREC se comprometió a trabajar con la Agenda.

Lo que sorprendió fue que el ciudadano pudiera pensar más allá de las principales necesidades y desarrollara una mirada crítica sobre el modelo de desarrollo basado en la economía de café, así como su aspiración a aprovechar el desastre para convertir a Armenia realmente en una ciudad, en algo más cosmopolita. La experiencia de Armenia demostró que las necesidades no impiden a la gente, si se le convoca para que piense y proponga, conectarse con el interés público.

El último proyecto que hicimos fue por la calidad de vida. Un proyecto sobre la pobreza que todavía me tiene muy impactada porque es interesante ver qué dice el ciudadano del común cuando le dan un espacio para hablar sobre cómo entiende la pobreza, qué es la pobreza, independientemente de los indicadores formales que dicen si usted es pobre o no es pobre. Cómo percibe la ciudadanía de manera más cualitativa el tema de la pobreza es algo muy interesante. Tuvimos muchísimas sorpresas, entre otras cosas el hecho de que para el ciudadano la pobreza espiritual es muy importante, como también el que haya salido el tema de la religión católica como propiciadora de un sentimiento de conformismo, de “si somos pobres somos más virtuosos”.

Gran parte de la ciudadanía dijo que la gente es pobre porque le da la gana. Lo que me pareció un bofetón a la manera en que los medios de comunicación informan sobre la pobreza fue que los ciudadanos, en ningún momento, en un proyecto que duró más de seis meses, denunciaron públicamente que la pobreza obedece a modelos de desarrollo y a políticas, es decir no politizaron el tema. Sus argumentos estaban relacionados con condiciones de mala suerte, de falta de buena suerte, a la religión y a algunas cosas medio mágicas, pero no llevaron el debate al tema político. Yo pienso que ahí estaban devolviendo lo que han recibido de sus medios de comunicación, del discurso periodístico acerca de la pobreza.

Entonces, ¿cómo lo hacemos? Lo que nosotros hacemos es tomar un tema de interés público, y en este sentido hay tres ejes: 1. Algún problema que requiere solución, debatamos esto. 2. Una decisión pública polémica, o sea algo que ya se hizo pero con lo cual hay inconformidad, debatámoslo. 3. Una decisión que esté por ser tomada que sería el capítulo más apasionante, es decir antes de que se tome una decisión discutamos y escuchemos las agendas ciudadanas e incorporemos eso como un insumo para las políticas públicas. Como nuestras sociedades no son lo suficientemente democráticas, es el

tercer eje en el que menos hemos tenido proyectos porque las cosas nos caen del cielo, no toman decisiones y no hemos podido lograr hacer proyectos antes de esas políticas públicas, pero estamos trabajando en eso en este momento.

Metodológicamente hablando, lo que hacemos es una producción periodística centrada en darle al ciudadano insumos para el debate. No es la noticia normal, es lo que usted necesita saber como ciudadano para poder participar en un debate público sobre ese tema, sea el transporte, sea la pobreza, sea la inseguridad. Luego hacemos una pregunta semanal abierta, de tipo abierto, no para responder si/no, no sabe /no responde; sino de tipo abierto para que el ciudadano la responda a una línea telefónica que funciona en nuestra Universidad.

Hay todo un entramado para recibir la voz de la ciudadanía en un programa en excel donde la gente pueda hablar realmente de lo que piensa y no con opciones predeterminadas frente a los temas. También indagamos qué tipo de relación tiene con el tema; por ejemplo en el caso del fútbol si es un hincha o si es un jugador o si es ama de casa, madre de un hincha, etc., porque eso marca las posiciones de la gente frente a los temas. Asimismo hacemos una encuesta de pregunta abierta; nosotros mantenemos esa política, la pregunta debe ser abierta, no cerrar opciones porque no pueden ser las opciones del encuestador sino las opciones del ciudadano que va hablar. Son más difíciles de tabular pero hemos logrado ganar en experiencia tabulando este tipo de encuesta. De todas maneras, para nosotros, a diferencia del periodismo tradicional, la encuesta es un punto de partida y no un punto de llegada; o sea a partir de allí la encuesta nos muestra unas tendencias de opinión que vamos a tener que seguir investigando a partir de grupos de discusión, entrevistas en profundidad, trabajo de campo en el cual venimos trabajando muy fuerte en estos dos últimos años.

Yo diría que nuestro eje del momento deliberativo son lo que llamamos las conversaciones ciudadanas, que al principio las llamábamos foros pero cuando hablábamos de foros el ciudadano llegaba y se sentaba a esperar a que le hablara el experto, así que tuvimos que cambiar también la terminología y las llamamos “conversaciones ciudadanas”. Se trata de deliberaciones en grupos más o menos de quince personas sobre los diferentes temas que han ido surgiendo de la línea telefónica, de la encuesta, y en donde ya nos sentamos cara a cara para que los ciudadanos argumenten más en profundidad sus propuestas o sus miradas sobre los temas. Tenemos dos tipos de conversaciones: las que llamamos identitarias y las diversas. Las identitarias son la que nos muestran la confluencia de opiniones, y lo que hacemos es profundizar en esas visiones sobre los temas en los cuales ellos tienen una especie de acuerdo. En el caso de las diversas, por ejemplo, como lo dije en el fútbol enfrentamos a los barristas y a los ciudadanos del común con sus visiones divergentes, con un poco más de polémica, por decirlo así. Después, todo lo que hacemos durante estos meses de debate público, es mantener el tema en los medios de comunicación, devolviendo información con lo que la gente ha venido diciendo. El proceso termina con un documento que se llama la “agenda ciudadana” sobre ese tema específico. Se trata de un documento por escrito que tiene una parte de preámbulo en donde los ciudadanos sientan posición,

de “principios”, y dicen el Estado es administrador del espacio público pero no se le puede regalar a los particulares para su beneficio propio. En consecuencia aparece la segunda parte del documento que es la agenda “crítica”: qué nos parece que se está haciendo mal en torno a este tema; y tercero la agenda “propositiva”: qué vemos nosotros como ciudadanos que debería y podría hacerse sobre este asunto. En promedio participan 1000 ciudadanos en cada proyecto; y luego de todo eso escogemos un pequeño panel de ciudadanos que va a trabajar más esa agenda y va a presentarla ante la sociedad civil y ante las autoridades. Entonces, el panel de ciudadanos entrega la agenda ciudadana en un acto público, en donde ellos son los que tienen la palabra y las autoridades están allí en un auditorio sentados dentro del público, tomando nota y recibiendo la información, y luego pueden pasar a discutir y a dialogar con los ciudadanos sobre esas agendas. Lo último que hacemos es dar un informe de seguimiento periodístico sobre lo que ha pasado con la agenda de Voces Ciudadanas.

El proceso, desde el punto de vista conceptual, está orientado a la formación de públicos parcialmente en el sentido habermasiano del término, y digo parcialmente porque no tengo tiempo de hablar de Habermas y sus críticos. La formación de públicos, la construcción de la agenda ciudadana, la conexión de esa agenda ciudadana con la agenda pública y el seguimiento ciudadano, es lo que describe este proceso.

Para finalizar, este es un periodismo más de corte comunicativo no es un periodismo tradicional informativo de una sola vía, por tanto yo diría que el modelo comunicativo tiene los siguientes elementos: el tema de interés público que genera controversia; interrogar a los ciudadanos para que se activen y piensen porqué ese es el rol que ellos tienen; los ciudadanos responden; hay información periodística en todo el proceso que va hilvanando todo el debate público; los ciudadanos se encuentran y deliberan cara a cara; los ciudadanos conectan su agenda con la agenda pública. En todo el proceso lo que intentamos es lograr una interacción de esas voces de la ciudadanía con líderes de opinión, con partidos políticos, con organizaciones de base, con organizaciones sociales, con gobernantes y con el gran público.

La lección más fuerte tiene que ver con que partimos de una mirada consensualista y que hoy por hoy valoramos muchísimo el tema del disenso, es decir de cómo este es un proceso de creación de opinión pública que debe estar marcado por la divergencia, por la polémica y por el debate, y que construir una agenda ciudadana no significa construir una agenda ciudadana, que necesariamente llegue al consenso. En el proyecto del fútbol nos tocó presentar diversas visiones sobre la agenda ciudadana porque finalmente los hinchas furibundos no se pusieron de acuerdo con los ciudadanos del común y viceversa, entonces porqué no darle la expresión a todos. ¿Dónde se nos convenció de que la comunicación tenía que ser consensualista?

# GERARDO LOMBARDI Y NELSY LIZARAZU - ALER<sup>1</sup>

## MEDIOS EDUCATIVOS Y COMUNITARIOS

Antes que nada creemos importante, para iniciar el diálogo, considerar lo siguiente:

Una condición necesaria y muy olvidada para que una conversación sea tal y se constituya en un espacio genuino de diálogo y construcción de conocimiento, es poner en la mesa los lugares, supuestos y limitaciones desde los cuales se conversa. De este modo, conociendo el punto de partida del otro, es mucho más fácil avanzar y enriquecernos.

Entonces, ¿cuáles son estas “condiciones pre-dialogales” en este caso específico?:

- Entendemos que nos hemos juntado acá en torno a un tema mayor: el de las relaciones entre comunicación y desarrollo. En esta perspectiva situaremos todo lo que compartiremos con ustedes en esta presentación.
- Nuestro aporte se deriva de la experiencia y remite a la experiencia, pero no por ello renuncia a lo conceptual. Nos parece que la dicotomía experiencia/teoría no ayuda a la producción de conocimiento, porque es especulación o activismo.
- Nuestro aporte se limita al mundo de la comunicación radiofónica comunitaria, educativa, popular, pues es el campo de experiencia que conocemos. Por tanto, lo que aquí compartimos no se refiere ampliamente a medios educativos y comunitarios, pues no tenemos elementos suficientes que nos permitan afirmar sobre medios impresos, el video, u otros medios también muy relevantes en la vida comunicativa de nuestras comunidades, lo mismo que afirmamos para la radio.

Con una finalidad ordenadora, hemos dividido nuestra presentación en pasado, presente y futuro. Sin embargo, creemos que lo que efectivamente sucede hoy, en el presente, trae consigo aciertos y errores del pasado, como también aspiraciones y sueños de futuro. Es decir, que los tres tiempos de la práctica radiofónica educativa/comunitaria, coexisten. Dividirlos es una arbitrariedad.

Nuestras prácticas comunicativas han estado vinculadas estrechamente con enfoques y quehaceres educativos. Los modelos de comunicación implícitos en nuestras prácticas se corresponden con modelos educativos y responden, dado su carácter histórico y dinámico, a distintos momentos también históricos de la propuesta del desarrollo.

Finalmente, todo lo que aquí decimos es resultado de reflexiones muy colectivas y es, felizmente, revisable.

---

<sup>1</sup> ALER: Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica.

## Un pasado en tres momentos

### La educación radiofónica

Con su raíz en la más original tradición desarrollista que inició en los años cincuenta un camino de ascenso, que aún no termina, y de la mano del enfoque más tradicional y bancario de la educación, nació la educación radiofónica. Lo que hubo primero no fue comunicación radiofónica, fue educación por radio. Era el contexto de la Alianza para el Progreso y, sin duda, también estas experiencias pioneras resultaron funcionales a la efervescencia del discurso del momento.

Su aporte alfabetizador, su relación estrecha con el mundo rural y su opción explícita por los “menos favorecidos” son quizás la mejor herencia de aquel momento. Allí está el origen de la radio popular, comunitaria, educativa. Con el paso del tiempo la gran mayoría de estas radios han dinamizado sus prácticas al ritmo de la historia; y hoy por hoy, radios como las de Fe y Alegría en Venezuela o las de Aclo en Bolivia, son propuestas comunicativas que incluyen las especificidades de la educación formal.

### La radio popular y comunitaria

La multiplicación de radios fuera de los circuitos comerciales fue muy rápida. Las radios mineras, populares, libres, comunitarias, educativas proliferaron en todo el continente, de la mano de la educación popular, de los planteamientos revolucionarios de aquella época y de los más diversos grupos, que fueron dándoles vida y construyendo, a lo largo de al menos veinte años, durante la década de los setenta y la década de los ochenta.

Se trata de una propuesta de comunicación sustentada en los planteamientos “freireanos”, que adquiere identidad comunicativa a partir de una amplia y rica exploración de formatos radiofónicos, del énfasis puesto en las tareas de producción, de la animación de redes de corresponsales populares que vinculaban de manera sostenida la práctica comunicativa radiofónica con las dinámicas de las comunidades; como también de la incorporación inicial de algunas prácticas investigativas a ese quehacer, de la presencia de las voces de la gente, del acompañamiento a la movilización y la lucha de las organizaciones populares.

Todos estos y muchos más fueron los aportes del quehacer radiofónico a los procesos sociales del momento. Experiencias radiales como las de Pío XII, La Voz de la Selva, Cutivalú, Enriquillo y muchísimas más, reflejan la profunda vinculación de estas prácticas a los procesos sociales de sus regiones.

Sin embargo, o quizás por lo mismo, por estar atadas a las prácticas de la lucha popular organizada, también las prácticas comunicativas comenzaron a padecer de los mismos males: el asumirse como la

voz de los sin voz es quizás la herencia que no quisiéramos recuperar de este momento histórico. Primero, porque relacionarse con los otros, con los “pobres”, como los sin voz, estableció un tipo de relación superior/inferior como la relación que establece el propio discurso desarrollista y sus políticas homogéneas para toda la región. Segundo, porque asumirse como la voz de los otros trajo consigo la asunción de un papel que condujo en lo concreto a discursos cerrados y homogéneos, a prácticas cerradas y homogéneas, tanto como el discurso y las prácticas del desarrollo hegemónico.

## **Las radios educativas y comunitarias tras la masividad**

Llegamos así a la década de los noventa, con el discurso del desarrollo remozado con adjetivos como integral, humano, sostenible y demás, ante los nefastos resultados de crecimiento económico de la década y las obvias dificultades ecológicas del planeta, entre otras cosas. Por otro lado, y más desde los desarrollos pedagógicos, tenemos la revisión crítica de los planteamientos, y sobre todo de las prácticas educativas populares, que alejándose de sus orígenes se habían hecho reduccionistas y simplificadoras; como también la amplia difusión, conocimiento y experimentación en el mundo educativo de la propuesta constructivista y todos sus aportes.

Mientras lo uno y lo otro sucedía, la comunicación radiofónica popular y educativa se lanzó en la aventura de la masividad.

En esa aventura cometimos un grave error: quisimos ser como los otros. La propuesta comunicativa de las décadas anteriores no se revisó, no se transformó: se guardó en el cajón. Había que conquistar audiencias, ser autosostenibles y, para ello, competir, para lo cual teníamos que hacer lo que los otros hacían, porque eso era lo que a las audiencias les gustaba: música y noticias.

Y, como lo demuestra el estudio “Vigencia e Incidencia”, hecho al término de esa década, no nos fue muy bien. Las prácticas radiofónicas se encerraron en las cabinas, la fiebre noticiosa inundó a las radios junto con la agenda impuesta por el discurso hegemónico, la producción radiofónica disminuyó sensiblemente, como también la vinculación con las comunidades y con las dinámicas locales.

En esta década el discurso contra-hegemónico se fortaleció: contenidos y formas eran los mismos. Lo que nos diferenciaba era que nosotros estábamos del lado de los “buenos” y los otros del lado de los “malos”. Esta fue una terrible simplificación de la comunicación, de las potencialidades del medio radiofónico, del quehacer de los comunicadores y comunicadoras, y de la mirada misma del mundo. Simplificación que, sin duda, resultó y sigue resultando funcional a la agenda y discurso hegemónicos.

Vale decir también, para que el balance no resulte tan entristecedor y para hacer justicia a aquella década, que gracias a la experiencia periodística acumulada y a la importancia concedida a la incidencia en la opinión pública, las redes de radios comunitarias y educativas experimentaron el

significado concreto de acompañar momentos históricos en nuestros países produciendo en red, capacitando periodistas y experimentando programaciones noticiosas. La red informativa electrónica Púlsar y el sistema satelital de ALER, sustentado especialmente en la producción informativa, surgieron en aquella década y también, es justo decirlo, nacieron nuevas experiencias de radios comunitarias. Sólo este detalle es ya un indicador del sentido que la radio puede tener para las comunidades.

## Un presente imaginativo y transformador

La mirada crítica sobre las propias prácticas comunicativas, los desarrollos teóricos situados en el paradigma de la complejidad que van ganando visibilidad y fuerza, la búsqueda de alternativas comunicativas que respondan a esta nueva época y no sean simplemente prácticas viejas disfrazadas con palabras nuevas, nos han puesto ya, en este nuevo siglo, a recoger lo mejor del pasado y a construir propuestas para el presente, desde los futuros que soñamos para el planeta entero y no sólo para América Latina.

La puesta en marcha de nuevos proyectos políticos comunicativos, sustentados en la tríada cultura/comunicación/política, recuperando para la comunicación su entidad de proceso y no solamente de medio/instrumento, y el abandono de las prácticas difusionistas, derivadas del mismo discurso del desarrollo que ha ido remozándose desde hace quinientos años, son signos de que poco a poco se van contagiando las prácticas radiofónicas del continente.

Hablamos de radios incidentes no porque bajan línea, sino porque se constituyen en polos de identidad en comunidades diversas y múltiples, que optan por esas radios justamente porque son abiertas y múltiples.

Son radios productoras de sentidos no porque tienen la verdad y conscientizan sobre ella, sino porque generan preguntas, movilizan emociones, plantean desafíos y, con todo ello, procesos de aprendizaje e inter-aprendizaje, por tanto se trata también de radios educativas.

Son radios estéticas, en las que la forma dice y significa tanto como la palabra, y la construcción estética de la propuesta comunicativa supera la llamada artística, para constituirse, en sí misma, en significado.

Se trata de radios claramente asumidas como actores sociales, articuladas a procesos locales de desarrollo, con mirada y valoración de lo local e integradas a las dinámicas nacionales, regionales, y mundiales. Visibilizan y apoyan su trabajo comunicativo en las potencialidades y riquezas de la gente, la naturaleza, y la sociedad, y no se asumen pobres ni carentes.

Son radios que buscan las formas de articular, de modo coherente, en su trabajo, las nuevas

tecnologías de información y comunicación, y que luchan por el acceso y manejo democrático a dichas tecnologías.

Finalmente, estamos hablando de radios que construyen sus propias agendas noticiosas, que trabajan la información contextual, el análisis, las múltiples miradas sobre los hechos. Estas miran “otros hechos” no mirados por la agenda oficial, hechos que dan cuenta que otros mundos también existen, como son aquellos vinculados a la sexualidad, a la otra economía, al arte, a los jóvenes, a la agricultura orgánica, a los saberes milenarios, a los sueños, etc.

Estas son las radios que van apareciendo poco a poco en la escena de la comunicación en América Latina, buscando situarse de una vez por todas en un nuevo paradigma de conocimiento y de desarrollo, coexistiendo con los viejos paradigmas de conocimiento y de desarrollo.

## Un futuro con muchos futuros

Queremos atrevernos a compartir con ustedes una imagen posible de comunicación radiofónica futura, atada, por supuesto, a nuestra mirada sobre la educación y sobre el desarrollo:

- Una comunicación para la transformación, sustentada en una visión contextual del mundo y en un paradigma constructivista-crítico, cuya filosofía es la de la solidaridad, propia del pensamiento ético comprometido con la sostenibilidad de todas las formas de vida; donde lo humano, lo social, lo ecológico y lo ético, prevalecen sobre lo económico, lo político y lo institucional, considerados únicamente como medios.
- Una comunicación que, entendiendo el mundo en su complejidad, en sus múltiples e interdependientes dimensiones, opta por una racionalidad comunicativa en la que el contexto es la referencia y la interacción la clave para superar problemas, a través del aprendizaje social.
- Una comunicación que parte de las historias, realidades, necesidades y aspiraciones locales, y asume la innovación cuando esta es relevante y emerge de procesos de interacción social, con la participación de los que la necesitan. Por ello, una comunicación que es vista como actividad de todos, en la que los medios, en este caso la radio, asumen el rol de facilitadores de conversaciones, encuentros, reflexiones y debates entre todos los grupos que hacen la dinámica de una sociedad; y son el lugar privilegiado de construcción participativa de lo público.

Difícilmente una comunicación así trabajada se reducirá a ser sólo un instrumento, pero fácilmente los medios se fortalecerán y encontrarán sus lugares propios en los procesos sociales.

Así también resulta difícil que una comunicación así trabajada de lugar a un solo modo -gradualista, parcial y atomizado- de desarrollo. Necesariamente generará muchos modos para muchos

desarrollos; que quizás sea una forma posible de superar el discurso unívoco del desarrollo del qué al parecer. Si queremos genuinamente una vida buena para todos y todas, tendremos que desalinearnos.

Una comunicación así trabajada será, fácilmente, en sí misma, desarrollo.

Para terminar, quizás sea necesario ejercitarnos para escuchar y leer al revés, lo que quiere aparecer al derecho. Quizás también sea necesario ejercitarnos para nombrar con nuevos nombres nuestras nuevas realidades, porque los viejos nombres no pueden contenerlas.

# SANTIAGO ALFARO ROTONDO - Pontificia Universidad Católica del Perú

## LA CULTURA COMO RECURSO PARA EL DESARROLLO: EL CASO DE LA INDUSTRIA DE LA MÚSICA FOLCLÓRICA

En América Latina, los proyectos de comunicación para el desarrollo han tendido a concentrarse en la construcción de medios de comunicación comunitarios o alternativos, tanto fuera como dentro del mercado. Sin embargo, no son muchas las iniciativas encaminadas a intervenir en aquellas industrias culturales audiovisuales (música, cine, video) que, desenvolviéndose al margen de los dictámenes de las grandes corporaciones mediáticas, conforman una plataforma a través de la cual los sectores populares construyen modelos de conducta e imaginarios sociales distintos a los promovidos por las elites. Se trata de una estética y ética propia; contribuyen con la economía, al crear miles puestos de trabajo, y densifican la sociedad civil, al permitir el sostenimiento de asociaciones voluntarias y esferas públicas locales.

Como una invitación a reconocer el potencial que tienen estas industrias audiovisuales en la promoción del desarrollo, a continuación detallaré sus principales características a partir de un caso concreto: el de la industria de la música folclórica en el Perú. Para ello, habría que empezar reconociendo que una serie de procesos sociales como las migraciones internas y transnacionales, la globalización y la crisis misma sufrida por el proyecto moderno, le han otorgado un rol protagónico a la cultura en las sociedades contemporáneas, así como han promovido que la noción más difundida de ésta (a nivel estatal, empresarial y social) sea aquella que la define como un recurso.

### La cultura en las sociedades contemporáneas: ¿recurso para el lucro o para el desarrollo?

En efecto, tal como lo señala el sociólogo Alain Touraine<sup>1</sup>, durante el siglo XIX se debatieron las principales problemáticas sociales en términos políticos: el desorden y el orden, la paz y la guerra, el poder y el Estado, el rey y la nación, el pueblo y la revolución. En el siglo XX, acompañando los efectos de la revolución industrial, este paradigma político fue reemplazado por uno económico y social: clases sociales y riqueza, burguesía y proletariado, sindicatos y huelgas, desigualdad y redistribución. Hoy, en cambio, el paradigma a través del cual se discute nuestra convivencia es cultural. Los sujetos se relacionan consigo mismos de manera directa, no a través de grandes metarrelatos. De allí que, las categorías para pensar la sociedad y la sociedad misma hayan cambiado. Nuevos actores y conflictos han aparecido, por lo que los debates sociales actuales giran en torno al reconocimiento de las minorías étnicas y los pueblos indígenas, las nuevas culturas políticas y la mediatización del poder, la

---

<sup>1</sup>Tourain, Alain. 2005. *Un nuevo paradigma: Para comprender el mundo de hoy*. Barcelona: Piados, p.12.

igualdad entre los géneros y el respeto de las religiones, la promoción de múltiples estilos de vida y la cultura de masas.

En este escenario, el reto de la comunicación para el desarrollo pasa por identificar estos procesos, este cambio de paradigma, pero no sólo para conocer y reconocer de mejor manera a la sociedad, sino para calibrar las estrategias que promuevan su transformación. Esto especialmente, debido a que el rol protagónico que ocupa en el mundo actual la dimensión simbólica de la vida humana no está exento de contradicciones, como se puede apreciar al observar los procesos sociales desatados por el uso de la cultura como un recurso.

George Yúdice, uno de los que sostiene esta idea, señala que hoy en día:

“el papel de la cultura se ha expandido de una manera sin precedentes al ámbito político y económico, al tiempo que las nociones convencionales de cultura han sido consideradamente vaciadas. En lugar de concentrarse en el contenido de la cultura -esto es, el modelo de enaltecimiento (según Shiller o Arnold) o el de distinción o jerarquización de clases (según Bourdieu) que ofrecía en sus acepciones tradicionales, o su más reciente antropologización como estilo de vida integral (Williams) conforme a la cual se reconoce que la cultura de cada uno tiene valor- tal vez sea más conveniente abordar el tema de la cultura en nuestra época, caracterizada por la rápida globalización, considerándola como un recurso”<sup>2</sup>.

Ello implica reconocer que la cultura es usada “como expediente para el mejoramiento tanto sociopolítico como económico”<sup>3</sup>; es decir, que es invocada “con el propósito de resolver una variedad de problemas para la comunidad”<sup>4</sup>, como las deficiencias de participación ciudadana o la escasez de empleo. De esta manera, la alta cultura (museos) se ha convertido en un recurso para el desarrollo urbano, la cultura masiva (cine, televisión, video, música) para el aumento del PBI y la cultura popular (los rituales, las prácticas estéticas cotidianas como las canciones, cuentos populares, cocina, costumbres y otros símbolos) para el incremento del turismo y la promoción de las industrias que explotan el patrimonio cultural<sup>5</sup>. Asimismo, múltiples movimientos sociales vienen reclamando su inclusión dentro de las sociedades nacionales a través su diferencia cultural, tal como sucede con aquellos que han vuelto a denominarse indígenas buscando, por ejemplo, poder ser beneficiados de los alcances jurídicos del Convenio 169 de la OIT, formulado para poblaciones que se definen de esa manera. Esto es, se apela a la tradición, a las marcas identitarias, como fuentes para la obtención de recursos económicos a través del reconocimiento político de comunidades culturales.

---

<sup>2</sup> Yúdice, George. 2002. *El Recurso de la cultura. Usos de la cultura en la era global*. Gedisa, p. 23.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*. p 40.

<sup>5</sup> *Ibidem.*, p. 16.

Estos usos de la cultura tienen luces y sombras, riesgos y posibilidades. Por un lado, han permitido visibilizar en las agendas públicas nacionales la importancia que tiene, para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, la dimensión cultural, aquella a través de la cual formulamos y negociamos los sentidos y los significados que orientan nuestras conductas. Incluso para el movimiento progresista, para los que luchan por los derechos humanos, la cultura siempre había sido un factor sin mayor relevancia para la construcción de ciudadanía, el incremento del empleo y la autoestima de los individuos. Como lo reconoce el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “de las cinco categorías de derechos humanos (civiles, culturales, económicos, sociales y políticos), los derechos culturales son los que han recibido menos atención”<sup>6</sup>. Sin embargo, paulatinamente la cultura viene siendo asumida a nivel internacional como un instrumento capaz de reformular los acuerdos colectivos, emancipar a los ciudadanos y contribuir al crecimiento de la economía.

Pero, por otro lado, el uso de la cultura como un recurso también puede ser un factor de reproducción de históricas desigualdades. Por ejemplo, actualmente los mercados simbólicos vienen aumentando el PBI de muchos países a través de los movimientos de capital generado por las industrias culturales, sin que la redistribución de la riqueza sea necesariamente equitativa. Mientras que entre 1994 y el 2002 el comercio internacional de bienes y servicios culturales (discos de música, películas, programas de radio y Tv., videos, libros, etc.) se incrementó de 38 mil millones de dólares a 60 mil millones, sólo tres países -Reino Unido, Estados Unidos y China- produjeron 40% de los bienes culturales comercializados en el mundo en el 2002 y, en contraste, América Latina hizo lo mismo con el 3%<sup>7</sup>. En cuanto a las ganancias producidas por las industrias culturales en el ámbito mundial, según el Observatorio de Industrias Culturales de la Ciudad de Buenos Aires (OIC)<sup>8</sup>, éstas se reparten de la siguiente forma: el 87% para Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón; y sólo el 13% para el resto del mundo.

Asimismo, ya no a nivel global sino local, al exaltar la cultura popular para colocarla en los circuitos turísticos, el Estado no necesariamente promueve la justicia social y la inclusión social de los sectores que la producen. En el caso del Perú, por ejemplo, esto se hizo evidente a mediados del 2006, cuando el Estado organizó dos eventos paralelos. Por un lado, la Defensoría del Pueblo y el Instituto Nacional de Cultura reinaugaron en el Museo de la Nación la muestra fotográfica “Yuyanapaq. Para Recordar”, montada por la Comisión de la Verdad y Reconciliación durante el ejercicio de su mandato. Allí, por intermedio de descarnadas imágenes, se relatan los horrores del conflicto armado interno más intenso y extenso de la historia de nuestra República, en el que el 75% de las víctimas hablaban quechua o

---

<sup>6</sup> PNUD. 2004. *Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Nueva York: Mundi-Prensa Libros.

<sup>7</sup> UNESCO. 2005. *International Flows of Selected Cultural Goods and Services, 1994-2003*. París: Unesco.

<sup>8</sup> Al respecto ver: <http://weblog.educ.ar/sociedad-informacion/archives/005544.php>

alguna otra lengua nativa. El mismo día, y en un edificio muy próximo, la Biblioteca Nacional del Perú, el Ministerio de Turismo y Comercio Exterior presentó el libro “El paraíso en Imágenes” en el que, con la intención de promover el Perú como destino turístico, aparecían múltiples fotografías de paisajes y rostros del Perú rural e indígena en su faceta más festiva y colorida.

La contradicción entre la muestra fotográfica y el libro fue evidente. En una se describía el infierno, en el otro el “edén” de un mismo sector de la población. En la muestra aparecían campesinos masacrados, ensangrentados y mutilados, por Sendero Luminoso o por las F.F.A.A.'s. En el libro, esos mismos campesinos eran abordados como parte de un mundo exótico, un paquete turístico para el mundo exterior. El contraste se expresa también en el accionar del Estado. Mientras que el Plan Integral de Reparaciones aún no entra en vigencia y las principales recomendaciones formuladas por la CVR han sido rechazadas por la sociedad política, la cultura de las víctimas de la violencia es utilizada para exaltar la identidad nacional y promover el turismo sin preocuparse de que los beneficios de estas actividades económicas se redistribuyan. Por lo mismo, se podría decir que los “indígenas” sólo son reconocidos oficialmente si se manifiestan como postales turísticas, no como sujetos de derecho. En este caso, entonces, ¿a quién beneficia el uso de la cultura como recurso? Una respuesta clara al respecto no puede dejar de reconocer que la cultura puede llegar a convertirse en un instrumento para invisibilizar las relaciones de poder y reproducir las desigualdades.

## **La música: escuela de la ciudadanía y el corazón popular**

Una manera de evitar que esto suceda es contribuir a la promoción de las dinámicas de aquellas pequeñas y medianas empresas que comercializan bienes simbólicos, a través de los cuales los sectores populares construyen sus identidades, para que se orienten hacia el desarrollo y la justicia social. En nuestro país esto es especialmente relevante, dada la importancia que cumplen las industrias audiovisuales en la configuración de las identidades y concepciones ciudadanas de los sectores populares. Éstos, tanto al migrar a la capital como al modernizarse sus pueblos y ciudades de origen, construyeron una infraestructura propia a través de la cual insertaron su capital cultural en circuitos de producción, distribución y consumo modernos, convirtiéndolos en plataformas para generar una original narrativa sobre lo nacional y elaborar complejas identidades de clase, etnia, región, raza y género, difíciles de asir mediante categóricas etiquetas y aquellas dicotomías que dividen drásticamente lo moderno de lo tradicional, lo criollo de lo andino y lo rural de lo urbano.

En el Perú aquellos segmentos de la población históricamente discriminados han buscado su inserción diferenciada en la sociedad nacional a través de la economía, y no de la política, como sucede en Bolivia y Ecuador. No construyeron identidades étnicas marcadas, dejaron de llamarse indígenas para denominarse campesinos, cholos, provincianos o mestizos, pero en su aspiración por incorporarse a la sociedad nacional sí elaboraron una peruanidad alternativa a la de las élites y el Estado. Según Carlos Iván Degregori, “esta peruanidad nueva, diferente, a la 'oficial', va surgiendo en el cruce de caminos

entre identidades étnicas, clasistas y regionales”<sup>9</sup>. Así, combinando sus propias creencias (uso de redes de parentesco y de la reciprocidad como relación social) y prácticas culturales (expresiones regionales de origen tradicional como lo asociado con el folclor) con otras imágenes y discursos provenientes de las élites nacionales y del resto del mundo, estos sectores han construido un gusto y modo de vida propio a través del cual vienen disputando el significado del Perú como “comunidad imaginada”.

Para este proceso fue clave la conversión de la música folclórica tradicional en una moderna industria cultural. A diferencia de México, dada la ausencia de un Estado que movilice grandes capitales, fue la industria de la música y no la del cine la que sirvió de escenario para crear vasos comunicantes entre las culturas campesinas y el universo urbano, así como para edificar las fábricas de “gestos y moldes vitales de lo nacional”<sup>10</sup>. Su formación se remonta a mediados de la década de los cincuenta, durante los años en los que se intensificó el proceso de migraciones internas que cambiaron el rostro social del país. En aquella época, los que optaron por construirse su propio futuro abandonando sus pueblos de origen no sólo utilizaron lampas y esteras para conquistar la ciudad capital, sino también su propio capital cultural. Por ello, lejos de dejar sus tradiciones sonoras como el huayno (género pre-hispánico interpretado con instrumentos españoles adaptados a las estéticas sonoras locales), las insertaron al mercado, al grabarlas fonográficamente (en 1947 a través de la influencia de José María Arguedas), consumirlas en espectáculos en vivo (en los llamados coliseos) y difundirlas por la radio (a partir de 1953 con el programa “El Sol en los Andes” de Luis Pizarro Cerrón).

Desde sus inicios esta industria se ha caracterizado por mantener un intenso dinamismo económico y cultural. Económico, porque a pesar de haber sufrido una serie de descensos comerciales a lo largo de su historia, sus agentes principales (compositores, promotores de conciertos, disqueras independientes) siempre ha logrado reinventarse y reubicarse en las posiciones de vanguardia del espectro sonoro nacional. Y cultural por la capacidad de sus múltiples expresiones regionales de combinar antiguas tradiciones con modernas innovaciones, manteniendo así intensos arraigos emocionales. La música andina nunca ha dejado de ser una fértil fuente de identidad para millones de peruanos. A través de ésta, pueblos olvidados y excluidos de la historia oficial pudieron crearse su propia banda sonora nacional. Por ello, no es gratuito que cada vez que se recurra a metáforas que sinteticen el universo cultural del denominado “Perú profundo”, estereotipada etiqueta que sólo ayuda a reproducir la marginación, se apele a los nombres de cantantes o agrupaciones musicales. Así sucedió con el Jilguero de Huascarán, Pastorita Huaracina y Flor Pucarina; y hoy pasa con Max Castro, Dina Páucar e Isaura de los Andes.

---

<sup>9</sup> Degregori, Carlos Iván. 2002. “Identidad étnica, movimientos sociales y participación en el Perú”. En: Carlos Iván Degregori (co-organizador), *Estados nacionales, etnicidad y democracia en América Latina*. Osaka: The Japan Center for Area Studies National Museum of Ethnology Symposium, Series 15.

<sup>10</sup> Barbero, Jesús Martín. 1987. *De los medios a las mediaciones: comunicación, cultura y hegemonía*. México D.F.: Editorial Gustavo Pili.

Esta industria cultural se sostiene sobre una institucionalidad popular (fuera del alcance del Estado, las élites económicas y las grandes corporaciones transnacionales) que articula no sólo pequeñas y medianas empresas, sino también asociaciones civiles como los clubs regionales de los migrantes, correas de transmisión cultural que atraviesan todo el país. Es por eso que, en la actualidad, si uno enciende la radio o se va a un concierto, puede identificar dos grandes circuitos: uno de inclinación comunitaria, que agrupa programas de radio y locales de baile alquilados por personas que pertenecen a un club de migrantes o por cantantes que están identificados con una región específica del país; y otro con un cariz más comercial, administrado por cantantes o promotoras de espectáculos que buscan difundir sus producciones discográficas y conciertos en vivo.

En el circuito comunitario, la radio es utilizada comercialmente, pero no sólo para insertar un producto musical en el mercado cultural de música folclórica, sino como un medio para poder reproducir las costumbres regionales del interior y así fortalecer los lazos sociales entre los migrantes de alguna parte del Perú que se encuentran en Lima. De allí que sean tres los principalmente usos que se le dan a este tipo de circuitos:

1. Recrear, difundir y organizar tradiciones regionales (musicales, festivas, patronales, etc.)<sup>11</sup>.
2. Mantener comunicación entre la colonia de migrantes que se encuentran en Lima.
3. Informar acerca de lo que sucede en su tierra.

De esta manera, la industria de la música ha logrado construir pequeñas esferas públicas en las que, además de difundirse una diversidad de géneros musicales, se da espacio para la discusión de agendas políticas locales. Por ejemplo, especialmente en época de elecciones, los alcaldes que quieren postular en sus lugares de origen, asisten a los programas de radio para dar cuenta de sus propuestas y lograr posicionarse dentro de los bolsones de electores que agrupan este tipo de medios de comunicación. De hecho, existen casos de candidatos al Congreso de la República que utilizaron estos programas radiales de música folclórica para posicionar sus estrategias de marketing político, logrando gracias a ello altas votaciones; por lo que no hay que perder de vista la importancia política que tienen estos circuitos.

No obstante, las discusiones públicas que allí se generan no sólo están orientadas hacia el ejercicio político. En este circuito comunitario también se organizan actividades en beneficio de pueblos del interior. Por ejemplo, los migrantes de Unicachi (Puno) que tienen un gran éxito económico en Lima (en conjunto se calcula que poseen más de 2 millones de dólares) y forman parte de la Central Folclórica Puno (asociación que agrupa a más de 300 entidades civiles, propietaria de un local en el que se organizan conciertos y concursos de danzas folclóricas todos los domingos), han retornado a su pueblo de origen llevando máquinas de coser, con la finalidad de que allí se confeccionen las prendas

---

<sup>11</sup> Según el INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática), el 62% de personas encuestadas acudían a fiestas costumbristas, mientras que un 15% asistían a museos.

de vestir que luego venden en sus puestos del Centro Comercial Gamarra de Lima. Así, a manera de una organización posfordista de la producción, van generando puestos de trabajo a la misma vez que recrean sus identidades regionales.

En el circuito comercial, por su parte, algunos artistas no sólo difunden sus producciones discográficas y dinamizan la economía con sus presentaciones en vivo, sino que utilizan los espacios a su disposición para exigirle al gobierno regional o central la realización de obras en localidades del interior. Ese es el caso del arpista Ángel Dámazo, quien durante el mes de julio del 2006 estuvo organizando un pedido formal al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para que esta entidad construya una carretera entre Sayán y Oyón, este último su lugar de nacimiento. Claro está que este no es el caso más representativo de lo que comúnmente sucede en la escena del folclor, pero demuestra la potencialidad que tiene para crear agendas públicas y motivar la acción de los ciudadanos más allá de los avatares del corazón.

Lo que sí es cotidiano escuchar en los programas de radio y en los conciertos son reivindicaciones a la cultura andina, chola, provinciana, ahora asumida con menor vergüenza y mayor orgullo. En estas alusiones, el discurso del “cholo soy y no me compadezcas” de años pasados ha dejado su lugar a otro en el que los locutores aluden a la capacidad de movilidad social de los sectores populares:

“Nuestro folclor está conformado por gente provinciana que ha salido de muy abajo, que ha logrado vencer la pobreza, que ha logrado vencer las adversidades de nuestro país, que ha triunfado”<sup>12</sup>. Lo mismo sucede con las opiniones del público que llama a la radio: “Esta es la hora de los provincianos, de la gente humilde, que antes era discriminada y que ahora sale adelante como Dina Páucar”.

La enunciación de estos discursos se circunscribe a un contexto social en el que el mercado interno viene expandiéndose y la sociedad de consumo penetrando entre la población de origen migrante. Una nueva clase media ha surgido en los territorios que antes eran polvorosos arenales y cinturones de miseria, convirtiéndolos en conjuntos habitacionales y billeteras dispuestas al consumo. Según, el informe de perfiles zonales de Apoyo el 10.4% del nivel socioeconómico B vive en distritos de Lima Norte (Los Olivos, Independencia, Comas, etc.), perciben un promedio de 890 dólares al mes y posee de las mejores infraestructuras de vivienda de la capital, lo que permite a sus habitantes dedicar un mayor porcentaje de sus ingresos a la educación de sus hijos, equipamiento doméstico y entretenimiento<sup>13</sup>.

Por ello, muchos canales de televisión abierta vienen filmando miniserias protagonizadas por cantantes

---

<sup>12</sup> Gilber Causto (*locución*) & Festival Musical (*producción*). Mayo, 2004. “El show de Dina Páucar” (*Programa diario*). Lima. Radio Inca 5:40 AM, Corporación Radial del Perú.

<sup>13</sup> Cordero, Jaime. *El 10% de la clase media limeña vive en distritos del cono norte*. *El Comercio*, 15 de abril de 2004.

de música folclórica y chicha, así como grandes empresas nacionales trasnacionales inaugurando centros comerciales en la Lima conurbana. La visibilización de este proceso de movilidad social por parte de los medios de comunicación nacional, a pesar que ser incipiente y limitado, han impactado en el imaginario colectivo, motivando discursos como los señalados anteriormente. Sin embargo, más allá de los detalles de este caso, el hecho es que en los espacios públicos anidados en la industria de la música popular se construyen discursos ajenos a los propuestos por las élites, muchos en abierta confrontación con el racismo imperante en nuestra sociedad. En ese sentido no puede dejar de reconocerse que la música ofrece un conjunto de insumos para que los sectores populares construyan sus identidades étnicas, de género y clase, alternativas a las dominantes, satisfaciendo así su derecho a pertenecer a algo y ser reconocidos por algo.

## Hacia un nuevo paradigma: Las industrias culturales al servicio del desarrollo

En suma, para promover y reconocer las potencialidades del uso de todas estas características de la industria de la música folclórica y de la cultura, en sí, como un recurso para el desarrollo, tendrían que considerarse los siguientes elementos:

- a) La cultura tiene una dimensión pública. Expresiones culturales, como la música, son vehículos fundamentales a través de los cuales los ciudadanos ejercemos nuestro derecho formal de ampliar las alternativas que disponemos para ser y hacer aquello que valoramos en la vida, articulando los espacios entre la vida doméstica y los proyectos de Estado Nación. Es en los mercados simbólicos donde los sectores populares negocian, resisten, afirman y transforman sus propias éticas y estéticas al consumir los mensajes distribuidos por el cine, la prensa, la televisión, la radio, el circo, las actuaciones musicales, etc.<sup>14</sup>. Por lo tanto, los proyectos de comunicación podrían ser un aliciente para que estos vehículos y espacios refuercen su aporte al desarrollo.
- b) En la industria de la música se manifiesta y constituye la densidad de la sociedad civil. Como lo muestra el caso de la música folclórica, las empresas no son los únicos agentes que sostienen las industrias culturales, también contribuyen a ello asociaciones civiles como los clubs de migrantes. De allí que, si se pretenden realizar proyectos de desarrollo interviniendo en las industrias culturales, tendrían que crearse alianzas interinstitucionales que permitan evitar las relaciones jerárquicas que muchas veces se reproducen al interactuar con el universo social popular. Las sociedades se enriquecen con relaciones horizontales, no con imposiciones de ideas. Sólo la sinergia en igualdad de condiciones entre entidades de la sociedad civil puede fomentar la creación de espacios comunes entre diferentes, de consensos sociales ciudadanos.

---

<sup>14</sup> Appadurai, Arjun y Carol A. Breckenridge. 1995. "Public Modernity in India". En: Carol A. Breckenridge (ed.), *Consuming Modernity. Public Culture in a South Asian World*. Minneapolis y Londres: University of Minnesota Press.

c) Las industrias culturales contribuyen con la economía, a la vez que protegen y promueven la diversidad cultural. Los programas de radio y televisión, así como los conciertos y la venta de discos musicales, generan innumerables puestos de trabajo a vendedores ambulantes, promotores, guardianes, diseñadores, artistas, etc., además ser de las correas de transmisión y producción de nuestras múltiples identidades. En ese sentido, un desarrollo culturalmente sustentable, escribe George Yúdice, “no hace de la cultura una 'tabla de salvación' que distingue lo humano de lo económico, lo mediático y lo técnico. La cultura es ya parte de todas estas esferas y, en la medida que no se le da reconocimiento como insumo económico, mediático, técnico, etc., el resultado es el empobrecimiento de esas esferas y del ambiente cultural mismo”<sup>15</sup>. Dicho de otra manera, “el desarrollo no será sustentable a menos que se tenga en consideración no sólo el impacto de las otras esferas en las prácticas tradicionales reconocidas como culturales (artes, industrias culturales, folclor y culturas populares), sino la manera en que se manifiesta la dimensión cultural en esas otras esferas”<sup>16</sup>. En ese sentido, cultura, economía y comunicación son dimensiones indisolubles en la búsqueda de una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

De esta manera, apoyando y apoyándose en las expresiones culturales insertadas en el mercado, las ONG's y los organismos de cooperación pueden tener más oportunidades para el fomento de las libertades individuales y colectivas que permitan limar la estructura desigual de nuestras sociedades. La cultura tiene la capacidad de ser un recurso para el lucro pero también para el desarrollo, el reconocimiento público de la diversidad cultural y la redistribución de la riqueza.

---

<sup>15</sup> Yúdice, George. 2004. “Industrias culturales y desarrollo culturalmente sustentable”. En: *Industrias culturales y desarrollo sustentable. México: Organización de Estados Iberoamericanos*, pg. 247.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

# MARILÚ WIEGOLD - UNICEF

## LAS CAMPAÑAS, EL MARKETING SOCIAL Y EL USO DE ESPACIOS PÚBLICOS

Voy a dar algunos alcances sobre el trabajo que el Estado peruano, junto al Ministerio de Salud, ha venido realizando en el tema de la mortalidad materna. Trabajaré fundamentalmente el tema en áreas rurales, ya que es allí donde se concentran las mayores dificultades.

Las zonas del Perú que están marcadas en rojo, junto con Haití y Bolivia, ocupan los peores índices de mortalidad materna de la región. En el mapa que ustedes pueden apreciar, los departamentos marcados son los que tienen el más alto riesgo de mortalidad materna. Como ven, son principalmente los departamentos más pobres y alejados, y además son la mayoría. Quisiera pasar muy rápidamente esta data, sin embargo, me parece importante mostrarla para politizar la estrategia que hemos venido desarrollando conjuntamente con el Ministerio de Salud y otras agencias que trabajan en el país.

Fíjense en la cobertura del parto institucional. En los establecimientos de salud tenemos cifras de las ENDES (Encuestas Demográficas de Salud Familiar) de los años 1992, 1996, 2000 y 2004. La columna color crema es la que indica cómo se ha ido aumentando la cobertura del parto institucional. En términos de brechas esto es absolutamente sorprendente. En un estudio de casos efectuado hace por lo menos 3 años en algunas zonas del departamento de Amazonas se demostró que la cobertura de parto institucional era de 5%, a diferencia de Lima, donde la misma era de 95% en promedio. Los promedios nacionales también muestran profundas inequidades como constantes en nuestra región. En las siguientes láminas se puede apreciar la línea morada que indica -desde 1991 hasta el 2004- cómo se ha ido incrementando el parto institucionalizado en los servicios de salud. La línea negra muestra, en cambio, cómo se ha ido incrementando el control prenatal en los establecimientos de salud desde el 2000 hasta el 2004. Si bien en los años anteriores hubo un pequeño aumento, el mayor ascenso se produce dentro del mencionado periodo.

En la lámina anterior podemos ver que lo institucional se incrementó en los últimos años. Seleccione esta lámina porque me parece interesante ver cómo, dependiendo de las zonas del país, el parto era básicamente domiciliario (las que están puestas ahí son zonas excluidas importantes). En el norte andino del Perú este rol es cumplido por las parteras. En el sur andino del país y en zonas de la Amazonía se da con el apoyo de familiares, sea la mamá o la suegra (hay mucha más presencia de la suegra que de la madre o del esposo).

En la próxima filmina veremos cómo trabajar el tema de la maternidad con un enfoque de mercadeo social. El enfoque de mercadeo, muchas veces cuestionado, es interesante en la medida que permite trabajar estrategias de cambio, pero siempre y cuando estas estrategias sean bi-direccionales y se

trabajen sobre la base de aquello que el otro, afectado por un problema, quiere y decide modificar. Entonces, lo que esta estrategia trabaja es la modificación de opiniones y de actitudes de las gestantes respecto a los servicios de la salud. Esto implicó, evidentemente, que el lado de la oferta de los servicios mejorara y se adecuara a las perspectivas, necesidades y expectativas de las mujeres gestantes. Asimismo, implicó trabajar el desarrollo de habilidades en la propia comunidad, de manera que ésta asuma su cuidado no sólo a través de mapeos comunitarios que permitan saber dónde hay mujeres gestantes y su respectivo tiempo de gestación, sino que también permitan crear una red comunitaria solidaria. De esta manera, al presentarse una emergencia o al momento en que la mujer decida bajar a un centro o puesto de salud para ser atendida por su alumbramiento, la comunidad se movilizará para ayudar en el traslado de esta gestante.

Finalmente, otro de los aspectos que también se ha trabajado ha sido el estimular prácticas en cuanto al uso de los servicios de maternidad. Para ello se han tocado tres barreras: la económica, la cultural y la geográfica. Para cada una de ellas se han desarrollado estrategias específicas, buscando que las madres y las mujeres gestantes mejoren su situación, pero no se apela únicamente a la mejora de su situación a partir del trabajo de las propias mujeres, sino a partir del trabajo que las mujeres hacen con sus esposos y la forma que la propia comunidad tiene de involucrarse.

En la siguiente filmina he puesto 7 Pe's. El mercadeo tradicional se maneja con 4 Pe's tradicionales. A esto le hemos agregado 3 Pe's más. Además de producto, precio, plaza y promoción, le hemos agregado el tema de políticas, públicos y parcerías o alianzas. Partimos de un concepto de producto que es el valor de la maternidad sana y segura, valor que se basa en que la mujer, quien históricamente daba a luz en su casa por z, y, o x factores, se desplace al establecimiento de salud para dar a luz. El tiempo que tenemos es relativamente corto, por ello voy a correr sobre algunas variables que me parece son las más interesantes. Quisiera trabajar el tema de la variable precio. El seguro integral antes fue llamado seguro materno infantil, y lo que hace, básicamente, es cubrir el caso de embarazo, parto o puerperio para que las mujeres de las zonas rurales que se encuentran en situación de pobreza y de extrema pobreza tengan la oportunidad de dar a luz en un establecimiento de salud. Antes de la existencia de estos seguros se daban muchos casos en los que las mujeres no eran atendidas en servicios. Además, sucedía algo muy curioso: en muchos casos en los establecimientos de salud de diferentes categorías o niveles, no había facilidades de pago ni tarifas diferenciadas según las posibilidades de las mujeres. Entonces, el servicio de seguro integral de salud es una posibilidad para que las mujeres tengan el derecho de acceder a un establecimiento de salud que evidentemente es cubierto por el Estado, porque hay gente que vive en situación de pobreza pero que tiene todo el derecho de ser atendida en las mejores condiciones.

Un tema que creo importante incluir, aunque que tal vez para algunas de las personas aquí presentes puede no ser polémico, es el costo de la mala calidad de la atención. Lo he considerado parte de la variable precio aunque no exista intercambio pecuniario entre la usuaria y el servicio, porque la buena

calidad de atención es un derecho que tenemos las mujeres y todas las personas que van a cualquier servicio, y en este caso particular, a un establecimiento de salud. Los establecimientos de salud no brindaban una atención de calidad (que no se refiere exclusivamente a destrezas técnicas, sino que implica una atención adecuada a la cultura de las personas, quienes se van porque se sienten maltratadas). Así, el costo de oportunidad por una mala atención implicó que el Ministerio de Salud desarrollara estrategias de relaciones interpersonales de comprensión de la cultura del otro, y que, fundamentalmente, adecuara los servicios de salud a la perspectiva de la historia y las necesidades de las usuarias.

Yo quiero compartir algo que viene de mi colega, un oficial de salud de UNICEF que posee una colección de cerámicas maravillosas de varias culturas. Las piezas que más me han impactado son las de la cultura Nazca, que, como ustedes saben, fue una cultura precolombina que ilustró sus cerámicas con situaciones de alumbramiento de parto vertical. Esto nos hace dar cuenta a las que somos mamás que hemos dado a luz incómodamente, echadas horizontalmente para facilitar la comodidad del médico, que no deberíamos descartar las prácticas ancestrales de culturas como esta. Creo que debemos rescatar la permeabilidad que tuvo el Ministerio de Salud al empezar a trabajar ese tema.

En la siguiente variable que es la de plaza, he puesto al servicio de salud en un lugar adecuado a las costumbres de las mamás, que facilite el acceso a una comunidad saludable y segura. Los servicios de salud son fríos, pues están llenos de losetas y cerámicas. No son lugares cálidos como aquellos en los que las mujeres de las zonas andinas y amazónicas acostumbran dar a luz, y tampoco se permite el ingreso de la familia. Aquí se trabajaron un conjunto de cosas. He puesto algunas de las maneras en las que aquel servicio que se daba a la mujer parturienta se adecuó a su costumbre histórica, a su temor al corte y al frío. Se empezó en algunos casos a trabajar con la episiotomía, y en un ambiente cálido donde la mujer recibía un matecito. Se le entregaba la placenta si es que ella la solicitaba. Existen costumbres muy interesantes: cuando el bebé es varón, la placenta se entierra en el umbral de la casa, y cuando se trata de una mujercita, la placenta se entierra en el fogón. Esas son las costumbres que les corresponden, no refuerzan necesariamente una perspectiva de género que es la que quisiéramos pero son costumbres históricas de nuestras mujeres, y en la medida en que el proceso comunicativo se hace en función del otro, hay diálogo y posibilidades de comunicación.

Por otro lado, las mujeres se sentían maltratadas y discriminadas porque en los centros de salud se manejaba un lenguaje técnico tan complejo como la palabra episiotomía, y por códigos culturales totalmente diferentes.

En la filmina que se presenta a continuación tenemos la variable de promoción: la idea era dar a conocer el valor de la maternidad saludable y segura, y los beneficios de un establecimiento de salud para promover e incrementar el parto institucional. Lo que se trabajó fue, básicamente, dos aspectos. El primero fue la comunicación interpersonal. Ésta se trabajó en las visitas domiciliarias que el personal de

salud suele hacer en el país. Existen aproximadamente 7 mil establecimientos, y tenemos más de 30 mil comunidades, más anexos, lo que implica que hay que llegar a las familias y se hacen muchas visitas domiciliarias. En el Ministerio de Salud también se hace uso de recursos comunitarios como las ferias.

Se trabajó también con estrategias comunicativas masivas: periódicos murales, marchas, animación cultural, ferias y, evidentemente, se hizo un gran uso de la radio. Ahora, este proceso ha sido muy curioso porque normalmente en nuestros países las políticas se gestan, por lo menos en el Perú. Hay países como Colombia que tienen una gestión pública descentralizada, pero en el Perú las grandes políticas nacionales salen a nivel central. En el caso de la maternidad saludable, las políticas se gestaron desde lo local y fueron subiendo desde lo distrital a lo provincial, regional, o nacional. En estos momentos existe una norma de atención del parto vertical con adecuación cultural que es una norma nacional.

En cuanto a los públicos, quisiera decir que en el proceso se involucraron un conjunto de públicos primarios, no solamente las madres afectadas, sino también su entorno más cercano. Se consideró a sus maridos, a las parteras y a su entorno más cercano como público secundario, pero a estas alturas del partido, cuando el parto institucional ha crecido, las parteras dejaron de ser público objetivo secundario para trasladarse y ser aliados de la comunidad en la promoción del parto institucional en los establecimientos de salud. Miren qué contundente ha sido la estrategia, pues las parteras del norte andino que tenían cientos de años haciendo este trabajo empezaron a dejar de hacerlo y decidieron volverse aliadas de los establecimientos de salud. Esto ha sido interesante porque el problema de las parteras es que son mujeres con mucha experiencia, pero que no tienen capacidad de resolución de emergencia cuando se presenta un problema obstétrico. Otros aliados fundamentales son la comunidad y los municipios. Finalmente, hay que subrayar que las alianzas se dan tanto a nivel local como a nivel nacional; los dirigentes comunales que se compran el pleito por la maternidad saludable y segura son, principalmente, las autoridades municipales. Es fundamental que las autoridades no sólo impulsen normas como las que mencioné hace un rato, también deben dar apoyo político a este proceso.

Menciono, a propósito de las alianzas con los municipios, las casas de espera. Esa casa que ustedes ven en foto fue construida por los promotores de salud en un terreno cedido por el Municipio Distrital. Qué gran cosa es una casa de espera para abordar una de las barreras que impiden una maternidad saludable y segura, como es la dificultad de acceso geográfico, pues resulta que una mujer puede vivir a 8 horas caminando o a 10 horas por río del próximo establecimiento de salud. Esta estrategia es sumamente útil cuando se trata de mujeres que probablemente pudieran tener un embarazo de alto riesgo, como el caso de mujeres multíparas, mayores o adolescentes. ¿Qué es lo que sucede cuando empiezan las labores de parto? Lo que dije al inicio, se las traslada a la casa de espera materna que son regentadas por las propias mujeres. Las mujeres pueden bajar con sus esposos, niños, pertenencias, e inclusive con sus papitas, con su chuño, etc. para poder esperar el momento del alumbramiento.

Bueno, esas escenas que observan son traslados de gestantes por parte de un comité comunitario. Observen también otras casas de espera, esta vez, en zonas de la amazonía.

¿Cuáles son las limitaciones que la estrategia de reducción de la mortalidad materna ha presentado? En algunos casos ha habido resistencias del personal de salud. Éstas se han ido venciendo, pero todavía hay bolsones resistentes al cambio, particularmente en lo que implica una buena atención: cálida, respetuosa. Este cambio implica adecuarse culturalmente, supone prepararse para recibir a las mujeres que bajan de sus comunidades a las casas de espera. Hay resistencias del personal de salud porque el seguro integral de salud a veces no repone la parte económica tan rápidamente como debería, pero uno de los problemas principales es que a veces no ha habido el suficiente apoyo de las autoridades regionales o locales.

Un problema fundamental que afronta el Ministerio de Salud es que hay una altísima rotación de su personal: éste es capacitado y después de un tiempo rota y hay que empezar nuevamente.

Una cosa que me parece importantísima es el tema del apoyo político. Yo quisiera, para terminar, mostrar algunos resultados. Esta es una foto de una señora de Paruro, una provincia del Cusco. Se hizo una pequeña investigación en el Cusco y las mujeres de Paruro decían que les gustaba el buen trato recibido en el establecimiento de salud y el respeto a sus costumbres que allí se mostraba. Aquí lo importante es que las mujeres se sientan como en su casa cuando vayan a los establecimientos de salud que se han adecuado culturalmente, y así exista mayor demanda para que los establecimientos de salud institucionalicen el parto. También habría así mayor demanda de los controles prenatales y del puerperio, lo que arrastra también a los niños y niñas. En Paruro, sin duda, se ha establecido una relación muchísimo más horizontal. Hay mucho trabajo por hacer pero ya hay una relación mucho más paritaria entre el prestador de servicio y la usuaria, entonces, evidentemente, esto tiene un impacto en el conjunto de servicio de salud. Yo quisiera que ustedes observen cómo en las barras lilas se ha ido incrementado el control prenatal dado por el personal de salud. Estos son datos de una provincia de Cajamarca, que se encuentra en el norte andino; en la siguiente ustedes van a ver cómo los partos institucionales se han incrementado. La barrita lila son los partos estimados. Esto se saca a partir de un mapeo de las gestantes de la comunidad y la información que se le da a los servicios de salud; y fíjense ustedes cómo la relación entre parto institucional y los alojados en las casas de espera es casi exacta. Esto quiere decir que las mujeres necesitan, por la distancia geográfica y la dispersión que hay en el país, bajar con tiempo al puesto de salud más cercano, de manera que puedan alojarse en un sitio ofrecido por la comunidad misma o el municipio para ser adecuadamente atendidas en el momento del parto.

En la siguiente ustedes ven cómo se ha ido incrementando la atención por parte del Ministerio de Salud. Si ustedes miran la información entre el año 1999 y el año 2002 se darán cuenta de que ha habido un aumento sumamente significativo de la atención del parto institucionalizado, ésta prácticamente este

se duplica. ¿Cuál ha sido el nivel de impacto en términos de lo que significa incrementar el parto institucional? La mortalidad materna y peri natal ha disminuido de una manera muy interesante. Esos son los datos de servicios del Cusco. El siguiente resultado, y con esto concluyo, es que la mortalidad materna ha disminuido. La línea lila que se muestra en la filmina evidencia cómo en la provincia de Paruro, en el Cusco, ha habido un descenso de la mortalidad materna, a diferencia de todo el departamento del Cusco, donde no se evidencia una disminución significativa, probablemente porque las estrategias de disminución de la mortalidad materna no han sido aplicadas universalmente en toda la región.

En conclusión, la estrategia de acercar los establecimientos de salud a las necesidades, las expectativas y el derecho de las usuarias trae muy buenos resultados de proceso. Esto produce un incremento del parto institucional y éste, a su vez, produce un impacto en la disminución significativa en la mortalidad materna en el país. Hemos querido presentar esto desde una perspectiva de mercadeo social recuperando las cuatro clásicas Pe's del mercadeo y agregando las tres que mencionamos.

# JAVIER AMPUERO ALBARRACÍN<sup>1</sup> - A.C.S. Calandria

## Acción en SIDA<sup>2</sup>

### ESTRATEGIAS Y RECURSOS DE COMUNICACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ADOLESCENTES Y JÓVENES

#### Valor estratégico de la comunicación en la respuesta al VIH/sida

Desde el inicio de la epidemia en el Perú (1983) a enero del 2006, se han reportado 18,059 casos de sida<sup>3</sup>. La mayoría ocasionados por transmisión sexual (97%) y en menor medida por otras vías de transmisión como la de madre a bebé (2%) y la sanguínea (1%). Sin embargo, se calcula que en nuestro país hay de 70 a 100 mil personas portadoras del VIH, la mayoría de las cuales no conoce su situación<sup>4</sup>.

El patrón de crecimiento de la epidemia muestra que cada vez más mujeres son afectadas. En 1990 por cada 11 varones con sida había 1 mujer, en el 2005 por cada 2.75 varones hay una mujer con sida<sup>5</sup>. En el Perú la infección de VIH está ocurriendo a edades más tempranas: 7 de cada 10 personas con sida tienen entre 20 y 39 años de edad, es decir, que se infectaron de cinco a diez años antes, cuando eran adolescentes o jóvenes.

Según un estudio de PROCETSS<sup>6</sup> las y los jóvenes manejan la información básica: El 96% sabe sobre el VIH y el sida. Respecto de formas de transmisión, el 76% de los jóvenes señala que el VIH se transmite mediante las relaciones sexuales. Y sobre medidas de prevención, el 70% de los jóvenes reconoce que el uso del preservativo es una manera de evitar la infección del VIH.

---

<sup>1</sup> *Comunicador Social, con 18 años de experiencia en el campo de la comunicación para el desarrollo. Especializado en la creación, ejecución y evaluación de estrategias de comunicación participativas en medios de comunicación, espacios públicos y TIC. Conduce y ejecuta proyectos de comunicación sobre temas de salud sexual y reproductiva de cobertura nacional y regional (América Latina y El Caribe), así como proyectos y consultorías sobre comunicación y democracia, participación ciudadana, juventud y desarrollo [cpcalandria@terra.com.pe].*

<sup>2</sup> *Acción en SIDA es una iniciativa de la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria originada por Healthlink Worldwide -que promueve el desarrollo de las capacidades y recursos comunicativos de diversas instituciones de América Latina y el Caribe que intervienen en la prevención y control del VIH/sida. [www.accionensida.org.pe](http://www.accionensida.org.pe)*

<sup>3</sup> *Situación del VIH/SIDA en el Perú. Boletín Epidemiológico mensual, Oficina General de Epidemiología. Enero 2006. [www.oge.sld.pe](http://www.oge.sld.pe)*

<sup>4</sup> *El Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) provoca, luego de un promedio de cinco a diez años, el Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida (SIDA).*

<sup>5</sup> *Situación del VIH/SIDA en el Perú. Boletín Epidemiológico mensual, Oficina General de Epidemiología. Enero 2006. [www.oge.sld.pe](http://www.oge.sld.pe)*

<sup>6</sup> *CONTRASIDA Informa. Boletín informativo de PROCETSS, Lima 1999. Número 10.*

Es importante señalar que la mayoría de la población afirma que su principal fuente de información sobre el VIH y el sida son los medios de comunicación (62% por la televisión, 40% por la radio y 27% por los periódicos; mientras que el 26% lo conoce por un trabajador de salud y el 24% por la escuela)<sup>7</sup>.

El problema, entonces, no radica en la falta de información sino en la percepción que muchos ciudadanos, políticos, líderes de opinión e, incluso, profesionales de salud compartimos sobre el VIH y el sida. Las percepciones de muchos peruanos y peruanas continúan sosteniéndose en prejuicios que son una barrera para la lucha contra la epidemia. En una consulta ciudadana realizada el 2003, nueve de cada diez encuestados afirmó -erróneamente- que sí podrían identificar a una persona con VIH a partir de su aspecto físico, su “vida promiscua” o su homosexualidad<sup>8</sup>.

El estigma -esa marca negativa que la sociedad coloca sobre algunas personas para afianzar los valores hegemónicos y el orden jerárquico- asocia el VIH y el sida sólo con ciertos grupos de la población (trabajadores/as sexuales, homosexuales), de manera que muchas personas -incluidas las y los jóvenes- se sienten invulnerables y no se protegen en sus relaciones sexuales<sup>9</sup>. Además, la discriminación hacia las personas que viven con el VIH provoca que muchas personas prefieran no hacerse una prueba de ELISA para evitar ser discriminadas por su familia, amigos y vecinos ante un resultado positivo<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Encuesta Demográfica de Salud Familiar. INEI, mayo 2001.

<sup>8</sup> “Estigma y discriminación asociados a VIH/SIDA. Percepciones ciudadanas en las calles de Lima” consistió en una consulta aplicada el 1 de diciembre de 2003 a 1700 personas en el centro de Lima y en Villa El Salvador. Asociación Calandria y Red SIDA Perú.

<sup>9</sup> No obstante estar enterada sobre el VIH y el sida y saber cómo evitarla, la mayoría de la población no se percibe como vulnerable a la infección: más de la mitad no cree estar en riesgo de infectarse (57%), 33% se asume con algún riesgo y sólo el 8% se auto percibe con riesgo moderado o alto. (Encuesta Demográfica de Salud Familiar. INEI, mayo 2001).

<sup>10</sup> Alrededor de la mitad de la población muestra actitudes discriminatorias con relación a las personas que viven con VIH y sida: 48% piensa que un maestro VIH positivo no debe enseñar, el 51% piensa que una persona VIH positiva debe ser despedida del trabajo, y sólo un 20% estaría dispuesto a cuidar un pariente VIH positivo en casa. (Encuesta Demográfica de Salud Familiar. INEI, mayo 2001). Y en el contexto de la escuela, la mayoría de docentes también muestra actitudes discriminatorias: al 54.6% no le gustaría tener como vecino a homosexuales y al 43.2% a personas viviendo con VIH y sida. (Encuesta aplicada a una muestra de 1989 docentes peruanos en zonas urbanas y rurales, en diciembre de 2001. Encuesta Latinoamericana, realizada por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (UNESCO)).

## Dime cómo ves el VIH/sida y te diré qué tipo de comunicador eres

Lamentablemente muchos comunicadores orientamos no sólo nuestro comportamiento personal, sino también nuestro quehacer profesional con prejuicios similares. Si revisamos la oferta televisiva, radial y de la prensa escrita en nuestro país, identificaremos al menos cuatro miradas con las cuales se suele enfocar la realidad del VIH y sida. Se trata de puntos de vista que refuerzan actitudes y prácticas discriminadoras en los y las ciudadanos (as).



- La mirada indiferente, que opta por no darle cobertura al asunto -o focalizar su abordaje sólo alrededor del 1 de diciembre, Día Mundial de Lucha contra el Sida-, pues éste afectaría sólo a un grupo reducido de personas y hay otros asuntos de interés público más urgentes y graves por resolver. La consecuencia es la invisibilidad del tema.  
“No siento nada por una persona que tiene sida”. (mujer)<sup>11</sup>
- La mirada alarmista, que busca infundir miedo en su audiencia -asociando el VIH y sida con la muerte- como una vía para promover que las personas adopten una actitud de mayor cuidado para que no sean “contagiadas” por quienes tienen el virus en su organismo. La consecuencia es que las personas que viven con VIH y sida son mostradas como un peligro en potencia para los demás.  
“Creo que tengo miedo de una persona con sida porque siento que cualquier cosa que vaya a tocar, a decir o hacerme, siento que me va a contagiar. Es mucha duda, mucho temor”. (hombre)  
“Me daría mucho miedo porque vería la muerte temprano y eso simplemente porque me vino la mala libertad de usar mi vida”. (hombre)

<sup>11</sup> Testimonios tomados de la Consulta Ciudadana “¿Qué sientes por una persona con VIH o sida?”, aplicada el 1 de diciembre de 2002 en Lima. A.C.S. Calandria / Red SIDA Perú.

- La mirada compasiva, que busca conmover a la audiencia despertando su sensibilidad y pena, mostrando a personas en fase sida postradas y que requieren de ayuda. La consecuencia es que las personas viviendo con VIH/sida son presentadas como víctimas, seres frágiles, sin capacidad para liderar sus vidas.  
 “Yo siento mucha pena por las personas que tienen sida. Ruego a Dios que el poquito tiempo que tienen de vida lo disfruten al máximo, no haciendo daño, sino enseñando”. (mujer)  
 “Siento mucha lástima al verlos sufrir, y a todas esas personas les diría que sean fuertes al enfrentar esa enfermedad”. (mujer)
- La mirada moralista, que presenta al VIH/sida como un supuesto castigo justo para aquellas personas “promiscuas” que habrían actuado “inmoralmente”. La consecuencia es que las personas viviendo con VIH/sida son señaladas como culpables.  
 “El sida yo lo relaciono con un tipo de vida muy degradado, bajo inmoral, por eso es que si la persona se ha contagiado por este tipo de vida la verdad es que yo tengo cierta distancia hacia ellos. Pero si el contagiado es un niño inocente, obviamente ahí es diferente, yo lo trato realmente como mi prójimo”. (hombre)

Y en ese contexto lleno de prejuicios, las personas con VIH continúan su vida: estudian, trabajan, sacan adelante a su familia y a su comunidad, se asocian para defender sus derechos y contribuir a luchar contra la epidemia. La mirada que mejor ayudaría a comprender la realidad del VIH/sida y a actuar apropiadamente frente a ella, es lamentablemente la menos frecuente en el ámbito público:

- La mirada de respeto, que presenta el VIH/sida como un problema de salud pública a la que somos vulnerables todos y todas, al que debemos responder de manera multisectorial, invirtiendo en prevención y atención integral por igual. La consecuencia es que las PVVS son mostradas como ciudadanos con derecho a acceder a atención integral y con iguales oportunidades de contribuir al desarrollo del país.

## Qué podemos hacer las y los comunicadores

Comprendemos la comunicación como un proceso de construcción y enriquecimiento de la relación entre las personas y colectivos. Por ello, para los y las comunicadores (as), es fundamental conocer, valorar y comprender las maneras de sentir, pensar y actuar de la gente; pues asumimos que no son recipientes vacíos que pueden ser llenados con información y valores ajenos (los nuestros). Sostenemos también que el significado no está impregnado en el mensaje que expresamos, sino que es producto de un proceso de diálogo con nuestras audiencias; y que la comunicación humana excede los límites estrechos de la palabra: nos expresamos con nuestra forma de caminar, mirar, acercarnos, entonar las palabras, acariciar, gesticular.

La comunicación es un componente presente en todas las dimensiones de la intervención sobre VIH/SIDA, desde la prevención hasta la atención integral, pasando por el advocacy y la sensibilización pública, debido a las siguientes razones:

- a. Se interviene sobre los relatos elaborados y que circulan entre los diversos sectores, con el propósito de disminuir y eliminar su carga de estigmatización y discriminación, adecuarlos a los conocimientos y percepciones de cada audiencia, ofrecer información veraz, etc. En este aspecto, nuestro reto es contribuir a que la gente imagine y se comprometa con el cambio, innovando el uso de los lenguajes y el discurso: imágenes, frases, personajes, escenarios, situaciones.
- b. Se interviene sobre las relaciones establecidas entre grupos de personas con intereses y roles específicos (PVVS, familiares, profesionales de la salud, políticos, adolescentes, jóvenes, periodistas, etc.), con el propósito de contribuir a resolver sus conflictos, visibilizar y empoderar a algunos sectores, contribuir a un re-conocimiento del otro, reducir y eliminar la discriminación, etc. En este aspecto, nuestro reto consiste en contribuir a hacer el cambio, mostrando que el cambio es viable mediante experiencias concretas de diálogo.

Los comunicadores podemos ayudar a luchar contra la epidemia, el estigma y la discriminación, identificando historias, frases e imágenes alternativas a las actuales, de manera que podamos ir reduciendo la carga de prejuicios en los mensajes que circulan públicamente sobre el VIH y el sida. Por otro lado, podemos contribuir a que la agenda de las personas que viven con VIH se haga pública y dialogue con la opinión pública y la clase política, de manera que se convierta en una preocupación sentida por la ciudadanía.

## **Campañas de comunicación hacia adolescentes y jóvenes (Proyecto del Fondo Mundial en el Perú): Una experiencia**

El Proyecto Fortalecimiento de la Prevención y Control del Sida y la Tuberculosis en el Perú es financiado por el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria. Este proyecto tiene cinco objetivos referidos a VIH y sida, su primer objetivo es: “Promover estilos de vida saludables en adolescentes y jóvenes en los temas de ITS, VIH y sida”.

El Consorcio por el Desarrollo de Adolescentes y Jóvenes está a cargo de la ejecución de este objetivo y está conformado por: IES, Pathfinder International, la Universidad Peruana Cayetano Heredia, Calandria y PROSA.

La Asociación de Comunicadores Sociales Calandria estuvo a cargo del diseño y ejecución de las Campañas de Comunicación “Vivir nuestra sexualidad previniendo las ITS, VIH y sida” en Lima Sur (2004) y “Jóvenes promoviendo una sexualidad saludable y sin paltas” en Iquitos (2005), dirigidas a

adolescentes y jóvenes, con el objetivo de promover opiniones favorables a la adopción de estilos de vida saludable y la reducción del estigma y la discriminación asociados al VIH y sida.

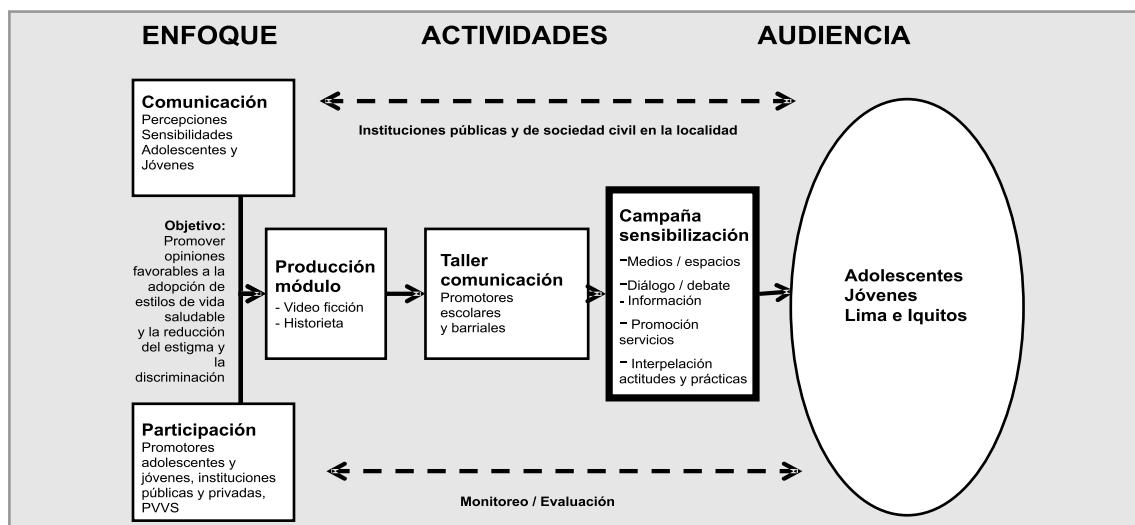
Para esta intervención, definimos una campaña como una estrategia de comunicación dirigida a un público determinado con el propósito de influir durante un tiempo preciso (duración), en sus conocimientos (información) y actitudes (opinión, valores) con relación a un tema específico. Esto implicó una secuencia de acciones complementarias -organizadas en función de los objetivos propuestos- realizadas en espacios y medios de comunicación adecuados al público definido.

## El modelo de intervención comunicativa

Para diseñar la estrategia comunicativa de esta experiencia consideramos cinco criterios clave:

- Partir de percepciones y sensibilidades de adolescentes y jóvenes para el diseño de mensajes y las acciones de comunicación.
- Fomentar el protagonismo de líderes adolescentes y jóvenes formados en temas de salud sexual y reproductiva, y capacitados en estrategias de comunicación.
- Facilitar el acceso de adolescentes y jóvenes a información y orientación apropiada sobre ITS, VIH y sida, como pautas para la acción individual y colectiva de cambio.
- Crear o fortalecer espacios para la conversación y el debate, desde los sentimientos y argumentos.
- Fomentar el relato de historias de vida contadas por jóvenes y adolescentes que conmuevan y provoquen aprendizajes.
- Involucrar en el diseño y ejecución de las acciones a diversos actores de cada localidad.

El modelo de intervención comunicativa de esta experiencia se puede visualizar en el siguiente diagrama.



## Resultados de la intervención

- a. Recursos de comunicación con enfoques sensibles y participativos (sobre sexualidad, jóvenes y VIH/sida) son usados por instituciones, activistas, docentes y profesionales de la salud: el video ficción “Cerca del Cielo” (200 copias distribuidas) que cuenta con una guía de uso para video-conversas y el acordeón informativo “Vive tu sexualidad sin paltas” (20 mil ejemplares distribuidos). Además de los materiales radiales producidos por los promotores adolescentes y jóvenes para sus dos campañas: reaggeton “Chuculún con protección”, Rap del Condón y 4 spots.
- b. 60 promotores adolescentes y jóvenes, vinculados a Red Sur Vida (Lima Sur) y a la Red Sida Loreto (Iquitos) se empoderaron, formando equipos capaces de diseñar y conducir la ejecución de estrategias de comunicación apropiadas a sus audiencias, recibiendo el reconocimiento de autoridades, periodistas, instituciones y ciudadanos, y actuando como voceros de sus iniciativas públicas.
- c. Las campañas movilizaron a 16 mil adolescentes y jóvenes en espacios de diálogo y expresión, y fueron sensibilizados sobre la importancia de adoptar estilos saludables de vivir su sexualidad, e informados sobre ITS, VIH y sida. 30 medios de comunicación (radio, TV y diarios) se adhirieron a las campañas abordando el tema, cubriendo sus actividades y propalando sus materiales, generando una amplia presencia pública de sus mensajes (alrededor de 100 mil personas).
- d. Fortalecimiento de redes multisectoriales en cada localidad: Red Sur Vida (Lima Sur) y Red Sida Loreto (Iquitos).
- e. Artistas como Julieta Venegas y Cementerio Club, se adhirieron a las campañas, contribuyendo a que sus mensajes capten la atención de adolescentes y jóvenes y faciliten su ubicación en los medios de comunicación.
- f. Adolescentes y jóvenes opinaron a favor de la adopción de estilos de vida saludables que los protejan de las ITS y el VIH/sida. Mediante las consultas ciudadanas se recogieron 5977 opiniones<sup>12</sup>, registradas a partir de las propias palabras de las y los adolescentes, sin usar opciones pre-establecidas.
  1. Las principales preocupaciones sobre sexualidad son: adquirir una ITS o VIH/sida (26%); hablar o conversar sobre sexo (15%); el embarazo (13%).

---

<sup>12</sup> El 80% de las opiniones son de adolescentes y jóvenes entre 13 y 18 años de edad, y el 58% son mujeres.

2. La mayoría se propone vivir una sexualidad protegida (53.4%); basada en la responsabilidad y las decisiones propias (31.7%); y en el diálogo con la pareja (7.8%).
3. Para evitar las ITS y el VIH/sida asumen como fundamental el uso del preservativo (43.8%); una actitud responsable y de prevención (12.7%); y la búsqueda de mayor información y orientación (10.9%).
4. La mayoría se debate entre un sentimiento de solidaridad por las PVVS porque son como cualquiera de nosotros (39.1%); y la compasión por su situación (37.3%).
5. Para hablar de sexualidad, la mayoría dice confiar en sus padres y madres (55.6%); y también en sus amigos o amigas (12.4%).

## Aprendizajes de la intervención

- Es posible la apropiación del proceso que implica una campaña de comunicación por parte de líderes adolescentes y jóvenes: involucrándolos en el diseño creativo, la gestión de alianzas, la producción y conducción de las actividades y la evaluación final.
- Es fundamental el proceso de selección de líderes, evaluando sus capacidades y actitudes comunicativas, para desarrollar sus habilidades en un taller y en la práctica de ejecución de la campaña.
- Es indispensable invertir en la sensibilización e involucramiento de las instituciones y redes locales en el proceso y enfoque que ofrece un rol paritario a adolescentes y jóvenes, para garantizar una sostenibilidad posterior.
- Es positivo establecer una alianza con una institución local que coordine la intervención: se logra un balance entre nuestra mirada externa (distante -neutral) y la mirada desde dentro (cercana - con intereses en conflicto).
- Es indispensable encarar conflictos y ritmos de las intervenciones participativas e intergeneracionales: mediación, transparencia e interacción constante.
- La participación y el compromiso de las instituciones y redes se origina y sostiene en parte por las relaciones personales construidas: nivel de dirección y nivel operativo.
- Los medios de comunicación y las autoridades aprenden a reconocer a líderes adolescentes y jóvenes como voceros: oportunidad, calidad de expresión y claridad de ideas.

- La gente participa en iniciativas en calles y plazas porque siente que:
  - Gana algo. Mide inversión de su tiempo en función de utilidad extraída: información, premios, orientación, contactos. Motivación racional.
  - Es reconocida. Busca aceptación y valoración por lo que ha vivido, por lo que piensa o por lo que es. Motivación emocional.
  - La pasa bien. Goza el momento, disfruta lo que escucha y lo que ve. Motivación sensorial.

## NÉSTOR BUSSO - ALER

### NUEVAS TECNOLOGÍAS Y REDES: OPCIONES DIFERENCIADAS

Presentaré una pequeña introducción sobre el concepto de “red” y luego presentaré la red de ALER. El tema de las redes parece estar de moda. Todos queremos “hacer redes” o “estar en red”, pero el concepto no es unívoco. Buscando en la red de redes o en la red global, como algunos la llaman -en la que solamente está la sexta parte de la humanidad, mil millones tienen acceso y 5 mil millones quedan fuera, así que tan universal y tan abarcadora no es- en el buscador “google” -que parece ser la nueva forma de acceso al conocimiento enciclopédico- coloqué la palabra “red” para ver qué salía, y aparecen 53 millones de sitios en los que se menciona el tema de red o redes. Para ser un poco más específico, busqué “trabajo en red” y salen 31 millones. Busqué “red de comunicación”, y hay 18 millones de sitios sobre este tema. Coloqué entonces “redes de comunicación para el desarrollo” y aparecen 15 millones y medio de sitios. Finalmente busqué “redes de comunicación para el desarrollo en América Latina” y aparecen 2 millones 800 mil sitios mencionando el tema.

Las redes de comunicación se encuentran, desde su mismo nacimiento, ante un dilema, ya que su desarrollo se ve impulsado por dos corrientes aparentemente contrarias. Por un lado tenemos una concepción que parte de la idea de compartir; que ve en las redes la realización de la utopía de la comunidad universal. Por otro lado, tenemos una concepción de carácter mercantil que ve el fenómeno de las redes como una ampliación de los mercados potenciales.

En el primer caso las nuevas tecnologías trabajan la idea de servicio y solidaridad, entendiendo que las nuevas tecnologías son una forma de compartir recursos, de establecer una relación comunicativa para construir conocimiento en conjunto.

La segunda idea, o la segunda fuerza, que está impulsando el desarrollo de las redes de comunicación, es el deseo de ampliar mercados. Las redes se ven, desde esta perspectiva, como un instrumento más al servicio de la mercadotecnia; no hay en este caso un principio de solidaridad o cooperación, sino tan sólo los estrictos fines de la competencia en el mercado, los otros sólo son clientes o competidores, no se comparte nada sino que se vende o se compite por todo. Pero este no es el único dilema. Hay quienes piensan en las redes como soporte tecnológico, y, por lo tanto, aparecen múltiples definiciones. Una de ellas se refiere a las redes como un “conjunto de computadoras conectadas”, o como “la conexión de las tecnologías”. Otros piensan en las redes como una forma de trabajo producto de una concepción horizontal; hay los que ven a las redes como la herramienta para enredar o atrapar a otros; y también hay quienes se piensan -o nos pensamos- parte de las redes, de un entramado donde la fortaleza de la red se mide por la fortaleza que adquiere el más débil.

Con respecto al tema de las redes de medios de comunicación, creo que deberíamos diferenciar entre

redes y cadenas. En las redes cada integrante tiene posibilidades de emitir para los demás; en las cadenas una cabecera emite y el resto repite. En todos nuestros países hay cadenas que desde las capitales emiten y tienen múltiples repetidoras, y a eso le llaman redes, en realidad no lo son; son cadenas de repetidoras de una cabecera, y es necesario limitarlas y controlarlas.

En América Latina se multiplican las llamadas redes de radios y TV, como también nuevas formas de lo que antes eran agencias de noticias o cosas similares que envían sus informaciones, o notas de opinión, a listas masivas de correos electrónicos. Las redes se utilizan en este caso para superar el problema de la distribución. Yo presento todas estas modalidades sólo como un desafío para discutir qué entendemos por redes y cómo las redes muchas veces son usadas como una forma de dominación desde la concentración económica o concentración de poder, pero no para compartir.

## **Sistema de ALER**

ALER quiso hacer una red, enredando a sus radios afiliadas en 18 países del continente. ALER es una organización fundada hace 33 años, con 118 radios asociadas, centros de producción y coordinadoras en 17 países de América Latina. Nuestras asociadas son instituciones de comunicación radiofónica, radios populares, educativas, ciudadanas o comunitarias -como se las quieran llamar-, que buscan democratizar la sociedad, trabajar comunicativamente por la justicia y los derechos humanos, fortalecer la comunicación como una estrategia para el desarrollo sostenido en el continente, animar y respaldar la participación ciudadana, y defender los intereses de la ciudadanía. Todo esto se plantea desde el debate de todas las ideas, respetando la diversidad cultural -impulsando así el diálogo intercultural-, promoviendo roles protagónicos de mujeres y jóvenes, y deconstruyendo lo hegemónico a partir de la visibilización de lo diverso.

Las radios en red no son radios artesanales, precarias, ni marginales; buscamos hacer red para incidir realmente y tener presencia en nuestras sociedades. Reconocemos y valoramos las diferencias, apostamos por el pluralismo y no por la homogeneidad. Nos reímos y desenmascaramos el discurso hegemónico, pero no desde la contra hegemonía. Creemos además en la participación de nuestras radios como actores sociales y no sólo como lugares de observación. Nuestras radios pretenden ser lugares de debate, de encuentro, de articulación, acompañando la vida cotidiana de nuestras audiencias.

Las líneas de trabajo de ALER son capacitación, investigación, asesoría, asistencia técnica, políticas públicas de comunicación, producción radiofónica y sistema satelital. Nosotros no hablamos tanto de red; en nuestro lenguaje cotidiano hablamos más del sistema intercontinental de comunicación radiofónica. Nuestro sistema es una red satelital combinada con el uso de la tecnología de internet. Con la red satelital tenemos presencia en todo el continente y podemos incidir regionalmente para interconectarnos desde lo particular hacia lo global, ampliar los espacios de información y

conocimiento, y democratizar la comunicación y las nuevas tecnologías. Al inicio teníamos un solo telepuerto o estación terrena, es decir un solo lugar desde donde se distribuía la señal satelitalmente. Llegaban a Quito, donde está este telepuerto, producciones radiofónicas de todas las afiliadas, y desde ahí se distribuían.

Lo que habitualmente se hace, mediante el uso del satélite, es que alguien desde algún lugar emite para una amplia región, en nuestro caso para América Latina. Nosotros nos propusimos hacer realmente una red y fue así que empezamos instalando esta estación terrena en Quito, pero corríamos el riesgo de reproducir lo que hacen las cadenas y transformar las radios en meras repetidoras que reciben la señal vía satélite; entonces instalamos estaciones terrenas en varios países, -Venezuela, Perú, Bolivia- y luego se amplió a Colombia, Argentina, Paraguay y El Salvador. En este momento tenemos 8 estaciones terrenas o telepuertos, desde donde se puede subir señal satelital, y eso permite interconectar en vivo los distintos lugares para hacer una programación realmente interactuada, que se combina con el uso de internet.

El sistema satelital ofrece programación satelital latinoamericana y, al mismo tiempo, programación satelital nacional; es decir que cada país actúa como una sub red, y cada uno de los 8 países tiene sus propias redes. Asimismo tenemos redes temáticas; la más importante y significativa es la red quechua, que interconecta radios en los países de la zona andina y transmite en idioma quechua. Toda la programación tiene servicios informativos, reportajes, entrevistas, noticias, campañas, etc., así como también programas de tipo cultural, educativo y otros. Todo ello permite una cobertura inmediata y una conexión directa ante eventos específicos. La programación, en su totalidad, es emitida también por internet, y comprimida para ser puesta en nuestros servidores, vía ftp. De este modo ampliamos el acceso, porque quien no tiene un receptor satelital y la antena parabólica que se requiere, puede bajar la programación gratuitamente del servidor de ALER. Lo interesante de esto es que permite que cualquier radio, en cualquier lugar, teniendo internet, pueda participar en la producción del sistema. Entonces, las radios que participan del sistema no son solamente receptoras de una programación central, sino que son productoras de programación, y cualquier cosa que quieran reproducir para el sistema latinoamericano se puede subir muy fácilmente al servidor en ALER.

El sistema en este momento cuenta con 8 estaciones terrenas, más 200 radios que bajan la señal por satélite, según sus propias necesidades y propuestas de programación, y siempre como complemento de la producción local y propia. Se puede decir que en ningún caso esta producción está preparada para reemplazar a la local, sino que es complementaria a la programación local. La producción informativa, además, está sostenida por una red de 40 corresponsales en el continente, que se reúnen anualmente y que tienen capacitación permanente.

El tema de las migraciones se ha tomado como uno de los temas centrales en ALER; y esto tiene una red propia, sostenida por productores, tanto en América Latina como en Europa. Así también sucede

con la producción en quechua, sostenida por una red de 35 productores, fundamentalmente en Ecuador, Perú y Bolivia, y ahora también en el norte de Argentina. Los equipos nacionales sostienen y le dan sentido a este trabajo de estaciones terrenas en 8 países, es así como ya hay 8 centros de producción en cada uno de esos países.

Este es básicamente el sistema de ALER que tuvo que superar el desafío, que nos planteaba la tecnología, de no ser sólo un centro emisor con múltiples repetidoras. Creo que no hay o no conocemos otras experiencias que permitan interactuar con radios en todo el continente; pero interactuar realmente y cotidianamente, de forma tal que se pueda compartir programación y relacionar a nuestros pueblos. Vemos que todo esto resulta muy enriquecedor para las radios locales que se sienten parte de un conjunto y conocen una realidad más amplia que la local, sin dejar de lado sus propias realidades.

# FRESIA CAMACHO - AVINA

## EDU-ENTRETENIMIENTO Y CAMBIO SOCIAL

Voy a presentar la experiencia de 10 años de trabajo en producción de radionovelas y campañas educativas desde Voces Nuestras. Una experiencia que se conecta con otras como la de Calandria, la de ALER y la de Loli García.

El siglo pasado, con el surgimiento de la televisión, la radio se “volvió chiquita”, se dedicó a la información y a la música; y dejó los formatos grandes, las grandes producciones. Se decía que ya no había espacio en la radio para el teatro, las novelas, y que ahora mandaba la imagen. Muchos productores se limitaron a abrir el micrófono, coger un periódico y leerlo, y muchas veces, en nombre de la participación, a hacer programas muy superficiales, sin preparación, con una revista al frente y punto. Los formatos educativos se volvieron aburridos. Nos preguntábamos: ¿Cómo trabajar el tema de los valores, desde un enfoque diferente? ¿Cómo abordar ética con estética?

Decidimos trabajar radionovelas, y nos pusimos como reto hacerlo bien. Hacer radionovelas otra vez con el formato grande, de media hora, con actores profesionales, con temas musicales sonadísimos, buscando una buena campaña previa de promoción; es decir radionovelas que aprendieran de las telenovelas, porque decíamos: si vamos a hacer radionovelas, no podemos hacerlas como las de antes, porque la gente tiene ahora en su práctica, en su consumo, la telenovela. Entonces hay que recuperar lecciones de ahí para poder hacer radionovelas. Fue así que dijimos:

Tienen que tener otro ritmo, tienen que ser muchos más ágiles, tienen que tener un tema musical que enganche bien con una buena campaña, buenos actores y reconocidos para que realmente tenga sentido como propuesta. A partir de entonces hemos hecho seis radionovelas, de entre 20 a 60 capítulos, de media hora, con actores profesionales. Por ejemplo, La Heredera, elaborada con la Fundación Soros en Guatemala, que se transmitió por 60 radios al mismo tiempo. Ahí hay toda una gama de esfuerzos y de iniciativas sobre temas muy diversos, desde violencia doméstica, gestión del riesgo, participación ciudadana, etc. (Colocan un fragmento de radionovela).

Este es el tema musical de la última producción que se llama “Pueblo de Paso”, un lugar muy cerca de la frontera del norte donde suceden diversas historias: historias de la gente que vive en el pueblo de Paso, historias de gente que va para allá, historias de las familias divididas aquí y allá. Es una producción que hemos hecho con la participación de la Red Jesuita de Migrantes, junto con ALER, y que estamos ya casi por lanzar en una campaña.

La profesionalización, los temas musicales y las campañas, son elementos que sí han marcado una diferencia con respecto a otras producciones que hacíamos, que eran muy chiquitas, y entonces no

lograban traspasar a otros ámbitos ni tener otros alcances con la audiencia.

Por ejemplo, el tema musical se transmite en la radio un mes antes y la gente lo pide y empieza a sonar. Todo eso ayuda para entrar al medio, para lo cual nos ha servido fijarnos en la lógica de consumo de las telenovelas. Se trata de producir formatos educativos, pero que se construyan desde las lógicas de relación de la gente, con los medios, desde la forma en que transcurre su vida, las ganas de estar en el mundo, y desde ahí ir cambiando. A fin de cuentas, es en el ámbito cultural donde las personas van construyendo nuevos valores y nuevos comportamientos. En ese ámbito se presentan muchos de los dilemas del desarrollo sostenible.

Claro que en el desarrollo sostenible también influye el cambio de las políticas, pero si esos asuntos no nos importan como personas, si no nos retan a estar de una manera diferente en el mundo, a interrelacionarnos diferente entre nosotros, con nosotros y con el ambiente, no es cierto que construyamos algo verdaderamente sostenible.

Por ejemplo, las personas que queremos transformar el mundo hemos estructurado el trabajo educativo por temas, pero los programas y la vida no están estructurados por temas. La vida está estructurada por conflictos, por relaciones, por vínculos y por decisiones que vamos tomando en el devenir de esta. En el trabajo educativo-comunicativo, muchas veces terminamos con un montón de cajones, segmentando en programas, por temas, algo que en la cotidianidad está vinculado. Y me parece que eso de segmentar -por un lado salud, por otro ambiente y por otro ciudadanía- es parte del paradigma que tenemos que abandonar de la forma en que hacemos la comunicación, porque nos sigue fragmentando como personas y nos hace creer que están separadas cosas que en realidad no lo están.

Poner en lo público discursos sobre lo cotidiano nos ayuda a ir redefiniendo, pienso yo, el paradigma desde el cual trabajamos. Entonces, yo siento que más allá de que sea informativo, o educativo, nuestro trabajo es de construcción de sentidos, es eminentemente cultural, y es desde ahí que logramos ir haciendo alcances en otras dimensiones del desarrollo.

De esta manera, hacemos la producción desde una lógica que integra la ética, los valores, y la estética, que es la forma de construir los discursos. Creo que no podemos prescindir del uno o del otro, como lo hemos hecho, al estar construyendo discursos muy racionales, cuantitativos, que segmentan, que parcializan y dejan de lado esa otra parte, que es parte nuestra también; que tiene que ver con las emociones, con la intuición, las relaciones del corazón, y que es muchas veces desde donde nos movemos a hacer o no hacer una cosa u otra. Por ejemplo, es desde ahí que yo me pongo en los zapatos del otro. Sin embargo, la lógica de los discursos públicos está construida desde lo cuantitativo.

Quiero compartir unas frases de José de Souza Silva porque me parece que son bastante inspiradoras

para esto: ¿desde dónde nos posicionamos a hacer trabajo comunicativo? José de Souza dice que hay que trabajar desde la imaginación, desde el talento, desde la indignación y el poder de la ética, desde la solidaridad y el poder de la indignación compartida, desde el poder de los sueños y el poder de la emoción. Dejar de trabajar tanto desde el discurso racional, cuantitativo, aunque, por supuesto, los números también son importantes, también “hablan”.

Entonces, es desde ahí que empezamos a trabajar en nuevas propuestas comunicativas como las radionovelas, porque nos permiten visualizarnos de manera diferente. Construir historias desde “otro lugar” y así “instalar nuevos sentidos en lo público”. Historias que permiten, por ejemplo, ver la conexión que se da entre las vidas cotidianas y lo público, ver esas claves que conectan; porque muchas veces pareciera que no existe relación entre una y otra. Se trata de historias que permiten imaginar el futuro, dar protagonismo a quienes no pareciera que son los protagonistas. Esto es fundamental porque, como ya han dicho los compañeros, permite a los oyentes verse a sí mismos desde los relatos, identificarse con los personajes, y buscar otras soluciones a los dilemas cotidianos.

En ese trabajo de construcción de radionovelas ha habido aciertos, como por ejemplo la idea de escuchar para dar. Escuchar las historias que nos cuenta la gente para poder así construir nuestras historias. De esta forma, antes de construir un relato, hacemos investigación y nos tomamos el tiempo para visitar a las personas que han vivido situaciones parecidas: estamos en sus casas y conversamos mucho. Otro acierto ha sido la construcción colectiva, la idea de que el guión es algo que podemos hacer entre todos, y que no necesitamos un guionista estrella para tener uno bueno.

Asimismo, ha sido bueno enfrentar el desafío del profesionalismo, así como el aprendizaje de la cultura de consumo de medios, incorporando elementos en nuestras prácticas, pero desde una nueva ética que pone la vida, las relaciones y la diversidad en el centro.

Atender producción y divulgación, dando a ambas atención, nos ha permitido ir haciendo esta estrategia sostenible. Al principio creíamos que las radios de América Latina iban a comprar las producciones, pero la práctica nos enseñó que eso era muy difícil, que financiar las producciones pasaba por construir un tejido social, buscar patrocinadores, trabajar de cerca con radios e instituciones temáticas. Ahí fue cuando nació la propuesta de las campañas. Actualmente, las radionovelas se han divulgado en muchas radios de América Latina, en países como Argentina y Bolivia, por citar algunos ejemplos, pero en especial en emisoras de Centroamérica.

En las campañas que hemos hecho con las radionovelas, trabajamos con diversos ingredientes, como son la corresponsabilidad, las articulaciones sociales, el uso de una radionovela, y otros elementos complementarios para lograr una buena campaña de lanzamiento, y un buen abordaje paralelo de los asuntos que esta trata, los cuales fomentamos haciendo una guía didáctica.

En las campañas participan las radios y diversas instituciones que trabajan los temas. Cada uno de los actores juega roles diferentes. Las campañas promocionales previas incluyen el tema musical, cuñas bonitas, anuncio de los temas en otros programas y, si es posible, otros medios, tales como afiches, calcomanías, camisetas, vallas publicitarias, anuncios en el periódico y lanzamiento público. En el transcurso de la pauta de la radionovela, se reflexiona sobre los asuntos en los otros programas y, si se puede, también en otros medios, y a la par hay cuñitas que promueven el cambio de comportamientos específicos.

Por último, hacemos estudios de recepción bastante puntuales, porque evaluar este tipo de estrategias en los medios de comunicación es muy caro, es tan caro como hacer la producción.

El fundamento de las campañas es el planteamiento de que la sostenibilidad y la incidencia política, organizativa, económica y social pasa por la forma en que se insertan las radios en el medio. La sostenibilidad pasa por las alianzas, por la planificación de la comunicación, por la capacidad de incidir. Porque a veces se cree que sostenibilidad se circunscribe a la gestión de recursos económicos, pero cuando las iniciativas no logran construir ese tejido social que es el que sustenta sus propuestas y que les permite incidir, entonces no son sostenibles, y andan muy enfocadas consiguiendo dinero.

Las campañas con radionovelas son una oportunidad de conseguirle fondos a las emisoras y a la vez de construir sostenibilidad. Con esta propuesta hemos logrado una amplia difusión de las producciones. Por ejemplo, en “Tiempo de Huracanes”, una producción que elaboramos para diversas instituciones de las Naciones Unidas, la primera vez que se hizo la campaña participaron 50 radios en Centroamérica, y, la segunda vez, 70 emisoras.

Lo que sí está claro, es que cuando las radios son más sostenibles y tienen una visión integral, son capaces de desarrollar estrategias creativas en torno al uso de las radionovelas, con visión e imaginación. Estas emisoras han realizado diversos ejercicios de trabajo con el Estado y la empresa privada, que les permiten posicionarse y generar recursos, a la vez que hacen su trabajo educativo. Algunas veces pueden salir con el Ministerio de Educación, con las escuelas o con los jóvenes, y el material circula y se reutiliza. En cambio, hay otras emisoras que pasan la novela y ya, no le sacan todo ese potencial que tiene, lo cual es una pena.

En cuanto a los saldos, es evidente que a la audiencia sí le gustan las novelas. Al principio había gente de radio que no se interesaba en las novelas porque decía que a la gente no le gustaban y que para eso estaba la tele. Ahora sabemos que la gente busca las novelas, se identifica con los personajes, los relaciona con su propia vida y saca lecciones de ahí.

Además la gente joven otra vez quiere hacer novelas, lo cual para nosotros eso es muy importante, porque realmente se ha vuelto a posicionar esta posibilidad de recrear la vida de esa manera. Hay también impactos concretos. Por ejemplo, el caso de “La otra cara del amor”, donde luego de cada

transmisión se daba un número de teléfono para denunciar casos de violencia doméstica, y las llamadas telefónicas para pedir citas al Centro Nacional de Atención crecieron significativamente. Esto sucedía no porque un personaje le decía a otro: “mira, tenemos que llamar”, sino porque la gente elaboraba y sacaba sus conclusiones, y a partir de ahí tomaba acciones en su vida.

En cuanto a las dificultades, la evaluación es muy cara y muy difícil, y todavía no hemos aprendido a hacerla bien.

Por otro lado, hay una tensión permanente con los organismos de cooperación, pues ellos quisieran que la radionovela tenga como fin el cambio de conductas. Entonces, les interesa que la novela de información concreta acerca, por ejemplo, de cómo se clora el agua o cuáles son los pasos para eso, y muchas veces esto violenta la trama dramática de la historia y la vuelve insulsa. Creemos que la radionovela no es para eso, sino para trabajar en el ámbito de los dilemas y los valores, para proponer actitudes positivas. Para cambiar comportamientos están otros formatos, como la cuña y la capacitación presencial. La novela tiene la intención de poner el foco en asuntos que antes no se veían, de imaginar soluciones a problemas, tiene otros desafíos.

Para terminar, quiero expresar que el trabajo conjunto es muy interesante pero muy difícil. En el caso de Voces Nuestras, siempre estamos buscando participaciones diversas en los procesos de producción y divulgación. Nos parece que lo más acertado es una participación conjunta en todo el proceso, desde la gestación de la idea y los recursos, para lograr una estrategia amplia y exitosa. Pero eso es difícil, pues las radios tienen un ritmo y están metidas en la sobrevivencia; las instituciones temáticas tienen sus lógicas, y esto es un pequeño pedazo dentro de un montón de cosas que hacen. Entonces, compatibilizar esos ritmos para meter a la gente en este baile es duro, es lo mejor, pero es difícil.

## TEMA 02

---

# BALANCE DE LA INTERVENCIÓN COMUNICATIVA PARA EL DESARROLLO

**Sin Comunicación  
No hay Desarrollo**



## DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD DESDE LA COMUNICACIÓN

Presentaré una experiencia que tuvo como objetivo promover una relación comunicativa entre la ciudadanía y el Congreso de la República, que le de sustento a la función de representación política del Parlamento. Función que está en cuestión, según los estudios de opinión pública que muestran desde hace algunos años la baja credibilidad y legitimidad del Parlamento en la ciudadanía.

<b>Cree Ud. que en el actual Congreso están representados los intereses de ... (%)</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>
Todas las tendencias políticas	38	62
Los jóvenes	10	90
La clase media	28	72
Las personas como usted	9	92
Las provincias	16	84
Las comunidades indígenas / nativas	9	91
Los pobres	7	93
Las mujeres	18	83
Los empresarios	57	43
Los trabajadores	10	90

Fuente: Suma Ciudadana, 2003 (P.30)

Los actores convocados para llevar adelante el objetivo en mención, fueron instituciones y organizaciones de la sociedad civil, autoridades legislativas, funcionarios/as del Parlamento, los/as periodistas y la ciudadanía. Se trataba entonces de crear condiciones para el diálogo entre la sociedad civil y una instancia del Estado como el Congreso de la República, asumiendo que la sociedad civil cumpliría un doble rol: el de vigilancia ciudadana a la gestión del Congreso; y el de colaboración con el mismo a través de la co-organización de iniciativas de educación y participación ciudadana.

## ¿Cómo entendimos el aporte de la comunicación en la democracia y la gobernabilidad para el caso del Poder Legislativo? Para responder a esta pregunta trabajamos con los siguientes indicadores de comunicación política:

- Procesos de participación ciudadana promovidos en la gestión parlamentaria.
- Procesos de información y comunicación para la deliberación pública parlamentaria.
- Procesos de inclusión social, participación y vigilancia ciudadana en la función legislativa y de fiscalización del Poder Legislativo.
- Creación de mecanismos institucionales para la interacción, el diálogo y la deliberación, para calificar la representación política.
- Creación de mecanismos institucionales para el acceso y uso de la información pública, transparencia informativa y rendición de cuentas.
- Mediación comunicativa para la gestión de conflictos inherentes a la gobernabilidad democrática.

## ¿Qué estrategias comunicativas promovimos?

Respecto al Congreso, el proyecto comunicativo se instaló en algunas instancias, tales como la oficina de prensa, la oficina de participación ciudadana, las comisiones parlamentarias y las oficinas desconcentradas del Congreso de la República que existían en varias partes del país. Proponiendo una política de comunicación parlamentaria para vincularse con todas las demandas, opiniones y propuestas ciudadanas que sean necesarias para gobernar.

La comunicación también se instala en los medios de comunicación y en el periodismo, con el objetivo de calificarlo para su mejor entendimiento del Congreso, y para el incentivo de una producción informativa comprometida con un mejor tratamiento periodístico de la labor parlamentaria, que busque posicionar a la institución congresal antes que a los ejercicios políticos individuales; así como de procesos de vigilancia desde el seguimiento y la investigación periodística al Congreso de la República.

Con la ciudadanía se trataba de crear espacios de expresión ciudadana, de diálogo y de vigilancia a los congresistas, además de promover una ciudadanía informada respecto a las acciones del Congreso; porque el diagnóstico daba como resultado que la ciudadanía no conocía las funciones del Congreso de la República.

## Transferencia a funcionarios del Congreso de la República de metodologías comunicativas para la relación con la sociedad civil, la ciudadanía y el periodismo

Esta estrategia consistió en transferir metodologías al Congreso, a sus diferentes instancias

administrativas que directa o indirectamente se vinculan con la ciudadanía, con actores de la sociedad civil y con el periodismo. Estas son: la Oficina de Participación Ciudadana, las oficinas desconcentradas del Congreso existentes en varias regiones del país, la Comisión de Descentralización y Reforma del Estado, la Comisión Investigadora de los delitos de Fujimori, la Oficina de Prensa, y la Oficialía Mayor (instancia de mayor jerarquía administrativa). Para la transferencia de las metodologías comunicativas, la co-organización de actividades entre nosotros y las instancias del Congreso fue fundamental, porque a la vez que transferíamos validamos las metodologías en su aplicación. Es importante valorar la apertura de los funcionarios del Congreso hacia propuestas novedosas para que mejoren la relación comunicativa con los actores sociales. Las metodologías transferidas fueron las siguientes:

- Propuesta de formación y trabajo con periodistas para la cobertura periodística del Congreso de la República.
- Propuesta para trabajar, estratégicamente, de manera coordinada entre todos los actores encargados de la relación con medios en el Congreso, entre ellos cronistas parlamentarios, asesores de prensa de los congresistas, director de la oficina de prensa del Congreso, responsables de imagen, etc.
- Propuesta para las oficinas desconcentradas, a nivel de regiones, del Congreso de la República, para su relación con los medios de comunicación regional.
- Propuesta de incursión en espacios públicos para la relación del Congreso con los “ciudadanos de a pie”: “Caravanas ciudadanas: El Congreso más cerca de ti”, videoplazas; consultas ciudadanas sobre percepciones y evaluación de la gestión congresal involucrando a jóvenes universitarios; “Foro en la plaza pública: dialogando con tu congresista”; teatro con grupos juveniles sobre temas del Congreso, pasacalles y zancos; convenios con cabinas públicas para el uso del portal del Congreso.
- Propuesta metodológica para audiencias públicas con la ciudadanía, más comunicativas y deliberativas.
- Propuesta de trabajo para involucrar a las organizaciones sociales en la labor de fiscalización del Congreso de la República.
- Propuesta de producción y uso de materiales comunicativos dirigidos a la ciudadanía.
- Propuesta de investigación de opinión pública sobre el Congreso de la República.
- Propuesta de monitoreo de medios respecto al tratamiento periodístico del Congreso de la República.

## **Indicadores de impacto en la cultura institucional para incorporar la comunicación en la gestión de la relación con la ciudadanía**

La incidencia política para el impacto en la cultura institucional tuvo como principal reto vencer las resistencias de los congresistas, principalmente al contacto directo con la ciudadanía, pues en tanto

autoridades electas, la ciudadanía demanda rendición de cuentas, lo que los obliga a cambiar la lógica del discurso político, dejando de ser un discurso de propuestas electorales. Para superar esta limitación, fue fundamental la articulación de las diferentes estrategias: la del trabajo con el periodismo, las de información y movilización de opinión pública, las de participación ciudadana, las de aportes técnicos para la transferencia de metodologías. Para esta estrategia ha sido fundamental la alianza con congresistas y funcionarios del Congreso, con los cuales nos hemos encontrado en el objetivo y compromiso común por la democratización del quehacer parlamentario. El trabajo en sinergia con ellos ha sido fundamental para impactar en la cultura institucional.

Otro impacto significativo ha sido la forma de abordar el trabajo de imagen institucional del Congreso, pasando de una estrategia publicitaria a una estrategia de comunicación y cercanía con la ciudadanía. Esto se ha conseguido principalmente con la Oficina de Participación Ciudadana del Congreso, con las Comisiones de trabajo parlamentario y con la Oficialía Mayor (instancia administrativa de mayor jerarquía). Por ejemplo, la comprensión de que el Congreso como institución necesita diferenciarse de los congresistas aún no es una tarea terminada y falta mucho por hacer en ese sentido; sin embargo el Oficial Mayor asumió su labor de vocería del Congreso ante los medios de comunicación así como un rol muy activo en la interlocución para el diseño de una Política de Comunicación Congresal.

## Calificación del periodismo

Las acciones con el periodismo se diseñaron a partir de la identificación de algunos nudos problemáticos que evidenció el Monitoreo<sup>1</sup> de medios sobre el tratamiento periodístico del Congreso. Estos están referidos a:

- La presencia del Poder Ejecutivo en los medios está muy por encima de las apariciones referidas al Congreso y congresistas, que no supera el 12.1%, en el mejor de los casos, siendo el abordaje periodístico como institución aún menor, no superando el 2.2%; y en el caso de la televisión, se ofrece mayor atención a los conflictos, peleas y disputas entre los congresistas, lo cual agudiza el deterioro de la imagen pública de los legisladores y de la propia institución. En suma, se observa una mayor atención a los actores congresistas sobre el actor institucional del Congreso. Más aún, si el conflicto es tratado como ruptura y no como oportunidad, esto ha sido mucho más difícil trabajarlo como propuesta de tratamiento con los periodistas, porque concebimos culturalmente al conflicto como diferencia irreconciliable. Ello va en contra del posicionamiento del Congreso como institución, lo cual validó la importancia de trabajar la visibilidad y legitimidad del Congreso como institución.

---

<sup>1</sup> *Monitoreo de Medios 2002. Elaboración: Centro de Investigación - A.C.S. Calandria. Basado en noticias referidas al Congreso y a los congresistas.*

- Los parlamentarios, en su relación con los medios, suelen visibilizar opiniones sobre asuntos no relacionados al Congreso con un alto porcentaje. Si bien es cierto que la naturaleza de su liderazgo los coloca en un doble rol: de representación pública en el Congreso y de líderes de opinión en la esfera pública, es necesario visibilizarlos más como voceros de la agenda parlamentaria, la cual aparece invisible en los medios. Por otro lado, la función de fiscalización tiene mayor importancia en los medios frente a la de representatividad, que es casi nula en algunos noticieros. Por ello, una apuesta del trabajo con los periodistas fue la de afirmar la función fiscalizadora pero conectada con la función de representación y la legislativa.
- La presencia pública de las diferentes actividades que realiza el Congreso es reducida y no refleja cabalmente todas las actividades que implica la labor legislativa, lo cual debilita la imagen del Congreso en la opinión pública. Es evidente que el foco de atención de los medios, en especial la televisión, respecto a los congresistas y a las actividades del Congreso está generalmente vinculado a denuncias, escándalos y conflictos. Con ello se invisibiliza la labor legislativa y fiscalizadora, y se presenta al Congreso como un espacio de conflicto político.
- La cobertura mediática no representa a cabalidad la pluralidad de posiciones y bancadas presentes en el Congreso, es evidente su concentración en los principales partidos y movimientos, y la poca atención a las bancadas minoritarias.
- Curiosamente, se trata de una institución de la democracia que se caracteriza por ser un espacio de representación nacional de las diferentes voces y posturas, pero termina siendo representada por la cobertura mediática de manera centralista.

Frente a lo anterior, para legitimar al Congreso como un Poder del Estado, se optó por la calificación de los periodistas para su mejor entendimiento del Congreso y el incentivo de una producción informativa comprometida con un mejor tratamiento periodístico de la labor parlamentaria que busque posicionar a la institución congresal antes que a los comportamientos individuales políticos. La relación con el periodismo, a través de conferencias de prensa en simultáneo en todo el país y la promoción de concursos periodísticos, facilitó la colocación de temas en las agendas mediáticas y la visibilidad de las acciones comunicativas dirigidas a la población para su conocimiento y participación en la gestión parlamentaria<sup>2</sup>.

En torno a la campaña “Conoce tu Congreso desde tu región”, se articularon acciones para diferentes tipos de públicos. En el caso del periodismo, se capacitó a unos 300 periodistas y comunicadores de ocho principales ciudades del país en el taller “Fortaleciendo el periodismo regional para una ciudadanía mejor informada”. El objetivo de estos talleres fue promover la incorporación de nuevos enfoques a la práctica periodística, para producir información política de “calidad” relacionada

---

<sup>2</sup> Ver en anexos *Matriz de Estrategias y acciones del Programa “Apoyo a la sociedad civil para la reforma del Congreso”*.

directamente con el quehacer del Congreso de la República, y que ésta sirva para mejorar la relación entre este poder del Estado y la ciudadanía. Asimismo, a través del periodismo, el objetivo fue motivar que la ciudadanía local se informe adecuadamente, sobre las obligaciones, funciones, deberes y derechos de los congresistas y del propio Congreso como institución democrática clave para la gobernabilidad del país.

## Indicadores de impacto en la labor periodística

Producto del trabajo con los periodistas, éstos se plantearon algunos retos para que, a través de su labor informativa, la ciudadanía se informe mejor sobre el quehacer del Congreso. Esto lo pudimos comprobar mediante el concurso periodístico que se promovió para aplicar lo aprendido por ellos en el programa de capacitación, y premiar las buenas prácticas periodísticas en este sentido. Así, por ejemplo, encontramos en el análisis de la cobertura periodística promovida por el concurso, lo siguiente: información de opinión contextualizada y amigable en los medios de comunicación respecto al Congreso de la República (30.3%), educación ciudadana respecto a funciones y gestión del Parlamento (18.1%), promoviendo seguimiento y fiscalización a los congresistas (14.8%), difusión del portal parlamentario (11.9%), promoviendo la participación ciudadana a través de la realización de encuestas, debates y campañas para canalizar demandas y exigencia de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía (10.7%).

Son destacables la educación y participación ciudadana, porque gran parte del periodismo asume que su rol es informar y no educar, menos aún el promover la participación ciudadana, negando que cuando se informa se incide en la opinión y formación política ciudadana; porque dependiendo de los énfasis, de los tiempos, de las valoraciones, de la visibilidad o invisibilidad de algunos temas y/o actores etc. en la información, estaremos orientando al ciudadano/a hacia un lado o hacia el otro.

La sistematización de la estrategia con periodistas arrojó como aporte técnico la siguiente recomendación: el Congreso debe diseñar una estrategia de relación con el periodismo de manera que trascienda la relación instrumental de la propaganda y difusión. Trabajar más a fondo con los periodistas sobre la base del análisis, el diálogo y la concertación del proceso de producción de las normas legales que el país requiere para su desarrollo y gobernabilidad, vinculando su utilidad con la vida cotidiana de la gente.

Las leyes que regirán la vida del país exigen un debate que haga visibles las diferentes propuestas y posturas respecto a la materia a legislar, además su cobertura movilizará opiniones y puntos de vista, y por lo tanto se ampliará la deliberación pública que redundará en un mayor consenso alrededor de las leyes.

## Información y movilización de la opinión ciudadana

El diagnóstico de los estudios de opinión pública evidenció que para una mejor representación de la ciudadanía, la población demanda de los congresistas un mejor conocimiento de la realidad, recojo de demandas ciudadanas, e información periódica de la gestión del Congreso y sus congresistas.

En su opinión, de las siguientes acciones de representación, ¿en cuál de ellas el Congreso debería poner más esfuerzo en lo que resta del año 2003?								
	Hombre	Mujer	Entre 18 y 24 años	Entre 25 y 34 años	Entre 34 y 44 años	Más de 45 años	Total	
Recoger demandas y escuchar a sus electores	31.4	35.6	32.5	36.3	33.6	32.5	33.6	
Defender los intereses de las regiones en los debates	11.9	11.1	10.8	11.3	9.8	15.0	11.4	
Conocer la realidad de las regiones	35.1	23.6	25.8	28.7	31.1	31.3	29.1	
Informar a la población sobre su gestión	21.1	29.8	30.8	23.8	24.6	21.3	25.6	
NS/NR	.5				.8		.2	
Total	FRECUENCIA DE RESPUESTAS	194	208	120	80	122	80	402
	PORCENTAJE DE COLUMNAS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Encuesta sobre el Congreso y las percepciones ciudadanas. Noviembre 2003								

En este diagnóstico aparece un 96.8% de opiniones que afirman que los congresistas deben informar de sus acciones a los/as ciudadanos/as, el 95.8% considera importante la participación ciudadana en la fiscalización de instituciones y un 87.4% piensa lo propio respecto del debate y promulgación de leyes. En consecuencia, promover la participación ciudadana en asuntos relacionados a las funciones del Congreso se convertía en una oportunidad estratégica para la comunicación entre ciudadanía y Congreso, y así lo hicimos con la promoción de la participación ciudadana en la propuesta de modificación de la ley de participación ciudadana.

La estrategia informativa y de movilización de la opinión ciudadana tuvo como objetivo vincular a los actores sociales y ciudadanos/as de a pie con el Congreso, teniendo en cuenta que el punto de partida fue el bajo entendimiento sobre las funciones del Congreso y su baja legitimidad. Esto planteó un doble reto: revertir el poco conocimiento respecto al Congreso y sus funciones; y, por otro lado, enfrentar la desconfianza y percepción ciudadana negativa respecto a esta institución. Para ello se realizaron campañas de educación ciudadana en alianza con actores sociales regionales, y un estudio de opinión pública sobre el Congreso para evidenciar el bajo entendimiento y las demandas ciudadanas. De esta

manera se combinaron las estrategias de: participación ciudadana, calificación al periodismo y movilización de opinión pública.

## **Diálogos ciudadanos, cara a cara con los congresistas**

Se organizaron actividades públicas en co-organización con las oficinas desconcentradas del Congreso en las regiones del país, como debates en las plazas entre congresistas y ciudadanía. Fue interesante comprobar la necesidad de la población de tener a los políticos cara a cara para poder interpelarlos y pedirles cuentas. Más de un congresista dudo en asistir a estas convocatorias abiertas, sin embargo quedaron agradecidos disipándoseles las dudas del posible desborde ciudadano en la plaza pública. Estos debates fueron acompañados de una feria en la que se escenificaban obras de teatro para evidenciar y reflexionar acerca de la relación Congreso-ciudadanía, capacitación para el uso del portal del Congreso, foros de discusión a partir de la proyección de videos sobre el Congreso, juegos de mesa para aprender las funciones del Congreso con voluntariado juvenil. Se produjeron muchos materiales educativos orientados a promover la relación entre ciudadanía y Congreso, por ejemplo respecto a las funciones del mismo, así como información sobre la trayectoria de sus congresistas, etc.

Asimismo se produjo un programa de radio denominado “Ojo ciudadano en el Congreso”, que se transmitió en simultáneo en 11 ciudades del país, en convenio con el periodismo regional, con versiones de carácter nacional y regional de acuerdo a las realidades locales. Este programa se convirtió en una tribuna para el diálogo entre el periodismo regional -que difícilmente accede a los congresistas de otras regiones y menos a los elegidos por Lima, la capital-, congresistas y ciudadanía.

## **Indicadores de impacto en el conocimiento ciudadano de la labor congresal**

Los últimos sondeos de opinión realizados en el país, muestran un incremento en el índice de conocimiento de las funciones del Congreso por parte de la ciudadanía. Consideramos que la intervención comunicativa, objeto de esta ponencia, ha contribuido a ello. La última campaña electoral de elección de los nuevos congresistas, en la que la población ha sido más conciente de las limitaciones del ejercicio parlamentario y, por tanto, más exigente respecto a la viabilidad de las promesas de los candidatos, ha sido un buen indicador. Asimismo, ha sido evidente la demanda informativa de la población sobre la trayectoria política y moral de los candidatos para evaluarlos, a la cual esta vez el periodismo ha respondido.

Por otro lado, con el conocimiento de las funciones del Congreso y la promoción de la participación ciudadana, se ha conseguido una mayor conciencia ciudadana como sujeto de derechos sociales y políticos, lo cual también se ha reflejado en estas últimas elecciones. En ese sentido, el nuevo Congreso elegido tiene la tarea, provocada por la presión y exigibilidad ciudadana, de responder a las

demandas ciudadanas y a la rendición de cuentas.

## Campañas para la participación ciudadana y de la sociedad civil en iniciativas legislativas y en la labor de fiscalización del Congreso

Como ya se ha mencionado, es de vital importancia la creación de mecanismos de comunicación entre la ciudadanía y el parlamento, entre la ciudadanía y los parlamentarios, sustentados en el diálogo, acceso y transparencia en la información y la promoción de procesos de participación ciudadana como condiciones para una real democracia representativa y participativa. La opinión ciudadana manifiesta esta voluntad: aparece un 96.8% de opiniones que afirman que los congresistas deben informar de sus acciones a los ciudadanos; el 95.8% considera importante la participación ciudadana en la fiscalización de instituciones; y un 87.4% piensa lo propio respecto del debate y promulgación de leyes. En consecuencia, promover la participación ciudadana en asuntos relacionados a las funciones del Congreso, se podría convertir en una oportunidad estratégica para revertir su falta de legitimidad.

¿CREE USTED QUE LOS CONGRESISTAS DEBEN INFORMAR DE SUS ACCIONES A LOS CIUDADANOS QUE VOTARON POR ELLOS?				
		Hombre	Mujer	Total
Si		95.1	98.5	96.8
No		4.9	1.5	3.2
Total	Frecuencia de respuestas	203	201	404
	Porcentaje de columnas	100.0	100.0	100.0
Fuente: Encuesta Sobre el Congreso y las percepciones ciudadanas. Noviembre 2003. Elaboración: Centro de Investigación Calandria.				

¿ SOBRE QUÉ ASUNTOS DE LA LABOR DEL CONGRESO LE GUSTARÍA RECIBIR INFORMACIÓN ?				
		Hombre	Mujer	Total
Leyes aprobadas y promulgadas		23.9	24.9	24.4
Rendición de gastos y cuentas		23.6	20.1	21.9
Informes de gestión y de actividades de congresistas		18.6	21.5	20.0
Leyes en curso y de debate		15.0	15.2	15.1
Informes de las comisiones investigadoras		6.0	6.6	6.3
Comisiones fiscalizadores		5.3	5.9	5.6
Otro		7.0	3.5	5.3
NS/NR		.7	2.4	1.5
Total	Frecuencia de Respuestas	301	289	590
		100.0	100.0	100.0
Fuente: Encuesta Sobre el Congreso y las percepciones ciudadanas. Noviembre 2003. Elaboración: Centro de Investigación Calandria. Pregunta de varias opciones				

¿USTED CONSIDERA QUE LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA ES MUY IMPORTANTE O POCO IMPORTANTE EN LA LABOR QUE REALIZA EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA FISCALIZAR A OTRAS INSTITUCIONES?				
		Hombre	Mujer	Total
Muy Importante		49.3	48.3	48.8
Importante		38.4	44.8	41.6
Poco Importante		12.3	7.0	9.7
Total	Frecuencia de respuestas	203	201	404
	Porcentaje de columnas	100.0	100.0	100.0
Fuente: Encuesta sobre el Congreso y las percepciones ciudadanas. Noviembre 2003. Elaboración: Centro de Investigación Calandria.				

¿USTED CONSIDERA QUE LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA ES MUY IMPORTANTE O POCO IMPORTANTE EN LA LABOR QUE REALIZA EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA DEBATIR Y PROMULGAR LEYES?				
		Hombre	Mujer	Total
Importante		43.8	49.8	46.8
Muy Importante		41.9	39.3	40.6
Poco Importante		14.3	10.9	12.6
Total	Frecuencia de respuestas	203	201	404
	Porcentaje de columnas	100.0	100.0	100.0
Fuente: Encuesta sobre el Congreso y las percepciones ciudadanas. Noviembre 2003. Elaboración: Centro de Investigación Calandria.				

Así, se promovió, en co-organización con la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, la Campaña “Contigo es...sin ti no es”, para la modificatoria de la ley de participación ciudadana para incorporar la vigilancia ciudadana de la gestión pública, la revocatoria periódica de congresistas, etc. La actividad central de esta campaña ha sido la organización de 15 audiencias públicas, con la participación de aproximadamente 200 personas en cada una de ellas, para someter a consulta la propuesta de modificatoria de la ley en mención, además del recojo de firmas en los momentos de presión política. Cabe destacar que esta campaña contó con el apoyo técnico de instituciones especializadas en derechos políticos. El trabajo multidisciplinario en la relación de la comunicación con otras especialidades cabe destacarlo.

Otra iniciativa fue la co-organización con la comisión investigadora del Congreso de los delitos de Fujimori de foros públicos para dar a conocer los resultados de las investigaciones a las organizaciones sociales en varias regiones del país. Producto de este trabajo las organizaciones se plantearon la importancia de asumir, como parte de sus funciones, la fiscalización a los poderes del Estado en la idea de apoyar al Congreso en su función fiscalizadora. La función de fiscalización se convertía así en una oportunidad de alianza entre el parlamento y la ciudadanía.

## Indicadores de impacto en la cultura de participación ciudadana en la labor parlamentaria

Existe en el país un tejido social importante de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a temas de democracia y gobernabilidad. Incluso en los últimos años, el interés ha surgido en aquellas organizaciones ligadas a temas de desarrollo, porque han tomado conciencia de que las condiciones de gobernabilidad son fundamentales para la viabilidad del desarrollo con equidad y justicia. En ese sentido, la intervención comunicativa ha posibilitado la confluencia de muchas de ellas alrededor de su participación en la labor parlamentaria -en un caso en la función legislativa y en el otro en la función de fiscalización. Prueba de ello es el compromiso de la sociedad civil en varias regiones del país para la co-organización de las audiencias públicas, que a pesar de la desconfianza que generaba el Congreso se logró una alianza importante entre ellas, inclusive para reunir 2000 cartas institucionales de apoyo a la modificación de la ley mencionada. Un indicador importante del impacto de esta estrategia ha sido la incorporación de los resultados de las audiencias y consultas ciudadanas sobre la modificatoria de la ley de participación ciudadana en el debate legislativo. Hoy contamos con un proyecto de ley que ha recogido cerca de 3000 opiniones ciudadanas.

Por otro lado, los planes de trabajo de las organizaciones que participaron de la socialización de los resultados de la comisión investigadora de los delitos de Fujimori, dan cuenta de su compromiso en la vigilancia y fiscalización de la gestión pública aunando esfuerzos con el Congreso. Sin embargo, es importante mencionar que esta última iniciativa no ha tenido seguimiento y continuidad para ser una propuesta orgánica y sistemática. Está pendiente el diseño de una metodología creativa, flexible y efectiva para la vigilancia ciudadana de la gestión pública. Para ello, una propuesta de producción de información como instrumento para la vigilancia es fundamental, así como la formación de liderazgos que lo conduzcan.

### Recomendaciones, porque aún queda mucho por hacer

El análisis de los mecanismos de comunicación y relación con la ciudadanía que viene implementando el Congreso, evidencia un enfoque de trabajo que prioriza procesos formativos (conocimiento sobre el Congreso), los cuales no “enganchan” con los procesos deliberativos que sí redundan sobre la calidad de la representación. En otras palabras, las estrategias de participación ciudadana están más vinculadas con aspectos pedagógicos, y poco a estrategias que alimenten los procesos deliberativos y legislativos que -en el juego democrático- redundan en la función de control político y en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Los estudios de opinión pública evidencian que los ciudadanos esperan una mejor calidad de la representación política, entendida como la atención a los principales problemas sociales y económicos del país. En tal sentido la demanda es clara: Innovar el diseño institucional mediante mecanismos

comunicativos que engranen los procesos legislativos, representativos y de control político con una efectiva participación ciudadana.

Las políticas de comunicación deben centrar su quehacer en la deliberación para la representación política, en tal sentido se debe priorizar mecanismos que aporten a la construcción de consensos y acuerdos permanentes en torno a las agendas sociales. Los acuerdos deben tener como protagonistas a la clase política y a los diversos grupos de la sociedad civil, pero esto requiere además que desde el Congreso se generen oportunidades para la participación de los ciudadanos en general.

El Congreso debe generar procesos de deliberación amplios que no se circunscriban al trabajo de las Comisiones, del Pleno y los medios de comunicación. La construcción de la agenda legislativa debe dialogar con las demandas de la población que, aunque el Congreso no ejecuta políticas sociales, sí debe ser un impulsor de las mismas. Además, la conformación de la agenda legislativa debe realizarse mediante procesos participativos y, para ello, los mecanismos institucionales de participación y servicio parlamentario deben aportar recogiendo los aportes y demandas de la sociedad. En tal sentido, debe realizarse un esfuerzo por sistematizar las principales demandas de la sociedad y empatar la producción legislativa con estas demandas. Si bien es cierto, no se puede atender a todas ellas, la socialización y explicación de las razones de la prioridad puede ser una oportunidad de pedagogía política entre representantes y representados.

Presentar innovaciones institucionales marcará siempre puntos a favor para la institución. La reingeniería institucional debe centrar sus innovaciones en aquellos aspectos directamente vinculados con las demandas de la población. En el análisis sobre lo que se espera del Congreso, se evidencia claramente una severa crítica hacia la calidad de la representación de los intereses, donde la gran mayoría de encuestados no se siente representada. En tal sentido, los mecanismos de participación ciudadana deben tener un mayor peso (cualitativo y cuantitativo) en la dimensión deliberativa para nutrir y favorecer la calidad de la representación.

Las innovaciones institucionales son aún más necesarias, considerando, por un lado, casi 200 años de vida institucional, resultando casi natural un desgaste de diseño institucional; pero a esto se agrega que las innovaciones han estado vinculadas a aspectos de gestión institucional interna y, en menor medida, con la calidad de la representación. Uno de los hechos más recientes y relevantes en materia de representación ha sido la elección por distrito electoral múltiple, sin embargo, la ciudadanía percibe que los compromisos de las y los congresistas con sus circunscripciones electorales, se limitan a la etapa de campaña. Es decir, la población no percibe mejoras en la calidad de la representación porque las agendas regionales no dialogan con la agenda legislativa, y porque en general el quehacer del Congreso se percibe lejano de la cotidianidad de las y los ciudadanas/os.

Descentralizar es también democratizar. Casi la totalidad del quehacer institucional está centrado en la

sede del palacio legislativo. Salvo el acceso vía el portal de Internet, se carece de instrumentos que puedan articular los esfuerzos en difusión con los mecanismos de atención y vínculos con los ciudadanos de las regiones. Por ejemplo, se carece de instrumentos que articulen los despachos congresales a una propuesta institucional en materia de comunicación, quedando a la iniciativa o interés de cada parlamentario; en esta lógica se visibiliza sólo el trabajo del parlamentario de manera individual y por su zona, desvinculándolo de la institución como tal.

Este diseño institucional centralizado rema en contra de la reforma de descentralización del Estado, que forma parte, principalmente, de la demanda social de las regiones frente al centralismo económico y político de la capital. Este contexto nacional plantea nuevas exigencias al Congreso para articular las agendas públicas locales con la agenda nacional. En tal sentido, la política comunicativa debe considerar dos niveles de intervención: central y regional. A nivel regional es importante recuperar el carácter de representación e interlocución con los electores de cada circunscripción mediante mecanismos de deliberación y de rendición de cuentas. Un mecanismo importante fueron las oficinas desconcentradas del Congreso de la República, que lamentablemente fueron suspendidas.

La experiencia de trabajo con el Congreso nos ha evidenciado que es posible recuperar la legitimidad del Congreso mediante mecanismos efectivos de participación ciudadana. Pero también es indispensable contar con la voluntad política y la convicción de los congresistas de que su papel fundamental es representar a las y los ciudadanas/os, lo cual se refleja en la disponibilidad de entablar vínculos directos con sus representados.

En tanto uno de los pilares del poder, el Congreso siempre estará bajo la lupa de los medios de comunicación. Esta sobre exposición mediática se constituye en un arma de doble filo, en la medida que no siempre se darán a conocer los avances o mejoras en la gestión institucional; pero también en tanto es una institución que atrae “periodísticamente”, siempre tendrá la oportunidad de exponer públicamente su quehacer. En este frágil equilibrio entre ser expuesta públicamente sin caer en la sobre exposición y aprovechar las oportunidades- debe construirse nuevos mensajes sobre su naturaleza institucional y los beneficios políticos para la sociedad.

El Congreso como institución debe jugar un rol más pedagógico con la prensa, a fin de aportar a la calidad del tratamiento periodístico. Uno de los retos de la oficina de prensa está en su capacidad para articular esfuerzos y voluntades políticas para ofrecer al Congreso, de manera más articulada e interesante a los medios. Construir voluntad política y un protagonismo decidido es clave para ello. Por ejemplo, el ejercicio de la deliberación legislativa podría ofrecerse de manera más dinámica donde la confrontación de ideas y no de personas sea el espectáculo. Esto supondría que el propio proceso de debate se enriquezca incorporando algunos criterios para ello.

No necesariamente es cierto que a más información, hay más entendimiento y mejor imagen

institucional. Se necesita administrar la información para evitar que pueda generar desorientación y confusión. En ese sentido es importante que se genere la demanda informativa del Congreso en la ciudadanía a partir de vincular la gestión del Congreso con la vida cotidiana de la gente, tarea difícil para un poder del Estado que es percibido tan lejano y distante para la ciudadanía. Sólo la ciudadanía estará interesada en conocerlo y relacionarse con él si le reporta beneficios simbólicos y materiales.

Es necesario institucionalizar espacios de diálogo e información periódica con los medios, donde el presidente del Congreso debe salir a dar la posición del Congreso, por ejemplo, una vez por semana. Actualmente, las declaraciones a los medios se realizan en función de acontecimientos o en función del carisma del presidente. Esto no impide que los congresistas unilateralmente, en función de representación, puedan hacer lo mismo. Una estrategia de vocerías institucionales es fundamental.

Para monitorear la relación con los medios de comunicación es indispensable establecer indicadores de impacto de los congresistas y el Congreso, para ir monitoreando la imagen de la institución y las responsabilidades en ello. Por ejemplo, por el número de apariciones en medios de la producción legislativa, o por el tipo de tratamiento de la agenda parlamentaria. En relación a esto último es necesario que el Congreso le tome el pulso a la opinión pública para mejorar la relación del Congreso con la sociedad, pero no desde estudios cuantitativos sino estudios cualitativos que permitan entender y dialogar con la cultura política ciudadana.

Una política de relación con los medios de comunicación debe tomar en cuenta a todas las instancias que se vinculan con estos actores mediáticos, para definir objetivos, construir sentidos e idear estrategias conjuntas de vinculación con los periodistas y medios de comunicación. En este sentido la relación no debe ser sólo de ayuda logística y de materiales, sino también para diseñar en conjunto una estrategia de relación con los medios, trabajando por ejemplo mensajes comunes.

## Lecciones Aprendidas

- Se logró “romper el hielo” entre la sociedad civil y el Congreso de la República, en el sentido que el Congreso abrió las puertas a organizaciones como Calandria, Transparencia, Comisión Andina de Juristas, entre otras organizaciones de la sociedad civil, para que podamos ejercer la vigilancia del Congreso de la República y co-gestionar algunas iniciativas. Los/as funcionarios/as del Congreso argumentan que la relación que se dio entre ellos y las organizaciones en mención ha significado un hito. Desde entonces el Congreso de la República se viene relacionando también con colegios profesionales, gremios y universidades, y enfatizan que la apertura del trabajo realizado y la relación de trabajo con CONSODE (Consorcio Sociedad Democrática) fue un hecho sin precedentes. Sin embargo, la experiencia nos ha demostrado que los roles de vigilancia y de colaboración o co-

gestión entre la sociedad civil y el Congreso de la República no pueden convivir, por lo menos para el caso peruano. Informar a la ciudadanía, promover el diálogo directo o la exigibilidad y vigilancia ciudadana para proteger la institucionalidad, eran mal percibidos por los/as representantes del Congreso. Desarrollar voluntad política en este sentido es fundamental.

- Respecto a las instituciones de la sociedad civil, nos encontramos con dos nociones de incidencia política: Una que entiende la incidencia únicamente como el ejercicio de unos cuantos lobbistas para sacar adelante iniciativas legislativas. Y otra lógica, la comunicativa, que concibe la incidencia política como un modelo comunicativo que supone procesos políticos y sociales de movilización de la opinión, propuesta y participación ciudadana, así como visibilidad y legitimidad pública. Esta no era una noción compartida, tampoco por la cooperación que apoyó este proyecto. Legitimar el aporte de la comunicación en la representación política y la gobernabilidad democrática es una tarea pendiente que hay que hacer con los actores de la sociedad política y la sociedad civil, de tal manera que se trascienda la visión propagandística y efectista de la comunicación.
- Respecto a la cooperación internacional, que era otro actor importante, fue difícil demostrar cuánto había sido informada la ciudadanía respecto a las funciones del Congreso, más allá de datos de cobertura mediática. Asimismo demostrar cuanto habíamos impactado en calificar la relación de la ciudadanía respecto al Congreso de la República, a pesar que teníamos evidencias de haber promovido acercamientos y vínculos entre los congresistas y la ciudadanía. Mientras la agencia de cooperación, en este caso, nos medía por el impacto cuantitativo, nosotros dábamos cuenta de resultados de proceso. En este sentido fuimos incapaces de negociar la medición del impacto de nuestro trabajo sobre la base de indicadores más cualitativos. Esta es una tarea pendiente.

# GUSTAVO GÓMEZ - AMARC

## LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El trabajo que viene haciendo la Asociación de Radios Comunitarias en América Latina tiene varios aspectos que se relacionan con la comunicación para el desarrollo. Yo voy a referirme solamente a uno que es el que trabaja el Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación, que yo dirijo, y que tiene que ver con la necesidad de identificar aquellas barreras que dificultan la posibilidad de desarrollar comunicación para el desarrollo a través de marcos regulatorios restrictivos o políticas públicas discriminatorias, y a su vez de identificar las barreras, promover iniciativas, cambios legales, cambios en la políticas y estrategias de incidencia para que hayan políticas activas a favor de la comunicación para el desarrollo.

Por supuesto que esto no es el todo que tenemos adelante estos tres días de seminario, es solamente un aspecto parcial. Se me invitó a hablar de democratización de los medios de comunicación y, como todos sabemos, la comunicación para el desarrollo es mucho más que la comunicación a través de los medios, que son solamente un instrumento, pero un instrumento de todas maneras muy importante incluso en su rol de medios de “difusión” comerciales. Justamente hoy hablábamos de que hay que empezar a quitarles el término de “comunicación”, sobretudo a los medios comerciales. En inglés se dice “mass media”, pero cuando lo trasladamos al español, le pusimos “medios de comunicación”. Estos desde el comienzo nunca tuvieron esa pretensión de permitir comunicarnos, aun con la posibilidad e incidencia que estos medios tienen en procesos nacionales o regionales de desarrollo, de imponer agendas de información y de impedir que participemos de los procesos de desarrollo, que son aspectos claves. Cualquier organismo internacional que esté trabajando estos temas sabe que sin participación ciudadana es imposible generar procesos de desarrollo sostenible y, por tanto, el análisis de los mass media, de cómo se manejan, de las posibilidades e imposibilidades para generar comunicación, así como la posibilidad de tener medios propios de parte de la comunidad -ahí si medios de comunicación propiamente dichos-, es un aspecto desde el cual nosotros queremos aportar para la reflexión hacia el Congreso de Roma.

A partir del monitoreo que hace nuestro Observatorio Regional en materia de políticas públicas y marcos regulatorios en radiodifusión, hemos ido descubriendo cuatro aspectos tienen que ver con riesgos y barreras, otros cuatro con oportunidades, incluso avances, y por último con uno más que está como en el medio; porque estamos en un momento que puede estar para un lado o para el otro, en función de lo que podamos hacer.

De los cuatro riesgos o barreras que afectan la creación de un entorno favorable para la comunicación para el desarrollo, uno es la directa exclusión de los sectores populares, en general, de la sociedad civil, pero en particular los sectores vulnerables a nivel urbano o rural para acceder a los medios de

comunicación electrónicos, como la radio y la televisión abierta. Nos encontramos con un sistema de acceso a las frecuencias radioeléctricas en la región que, ya sea por exclusión directa o por las condiciones discriminatorias de uso, impide que podamos utilizar estos medios justamente como instrumentos para estrategias de comunicación para el desarrollo. Tenemos casos como el de México, un país con unos 120 millones de habitantes, o tal vez más, en un territorio enorme como el que tiene, con cuarenta y tantos años de Ley de Radio y Televisión, y nosotros en Uruguay sólo le hemos podido arrancar al poder mediático y político 11 permisos de radios comunitarias.

En toda esa historia que tiene México, o Guatemala u otros países de Centro América, la única posibilidad de acceder a radio y televisión es a través de la subasta económica. Es decir, que en Guatemala (donde el 60 o 65% de la población es indígena), tienen derecho de expresarse sólo quienes tienen plata porque pueden contar con sus medios de comunicación. Pero cómo es posible contar con estos medios para una estrategia de desarrollo si lo que predomina es la idea de que se trata de una mercancía que se vende y se compra, y el que tiene más plata accede a ella.

Guatemala es un caso paradigmático, los 4 canales de televisión abierta son de un mismo dueño, y este ni siquiera es guatemalteco, es un mexicano que vive en Miami. Ahí los medios indígenas, salvo las radios vinculadas a FGER, no tienen posibilidades de medios propios. Estos son casos de exclusión directa, no se puede acceder a los medios porque la legislación te impide o porque los mecanismos de acceso no te lo permiten hacer.

En otros existe legislación que reconoce a las radios comunitarias, pero es casi lo mismo que tapparles la boca y no permitirles hablar; como es el caso de Brasil donde sólo se permiten radios comunitarias con alcance de un kilómetro, sin posibilidad de acceder a publicidad, con un solo canal en todo el territorio nacional de todos los disponibles. De igual forma en Chile, donde con las mismas condiciones de no pasar publicidad, las radios sólo pueden transmitir con un vatio de potencia que, para los que no conocen, es como un juguete, como para manejar con control remoto un avión de juguete. En el caso de Perú hemos logrado avances con una Ley de Radio y Televisión en el 2004, que no es la que queríamos -la que queríamos es la que impulsó la Veeduría Ciudadana- pero que reconoció el sector comunitario. El problema es que desde el 2004 hasta ahora, a dos años de su aprobación, todavía no se aplicó. Hay ley pero no hay aplicación, y todavía votan un cambio en el Código Penal por el cual va preso con pena de 4 a 8 años aquel que transmita sin autorización. Es decir, estoy pidiendo una frecuencia hace años, ahora incluso hay una ley y sigo pidiendo -incluso en lugares donde no hay dificultades técnicas- y el Estado igual no me reconoce mis derechos y además me puede meter preso. Este es uno de los panoramas mas complicados que tenemos en cuanto al entorno favorable o desfavorable para la comunicación para el desarrollo.

Otra aspecto preocupante es la tendencia a la concentración-extranjerización de los medios, con grupos económicos internacionales y regionales cada vez más presentes en nuestros países, como

son O'Globo, Televisa y el grupo Cisneros, que están controlando multimedias enormes. Pero aún no pasó lo peor que es la entrada de las telefónicas en la producción de contenidos, incluso compitiendo con los sectores nacionales de la radiodifusión.

El proceso de concentración-extranjerización está basado estructuralmente en la convergencia tecnológica y beneficiado por las economías de escala, el dominio vertical-horizontal de toda la cadena productiva, etc. Es una tendencia consolidada y creciente en América Latina y de principal atención para nosotros, porque no solamente es la concentración de propiedades y el actor político que se configura tras la concentración -porque además los que concentran son actores políticos que inciden en la vida pública del país- sino que además se acompaña con un proceso de centralización y de homogenización de contenidos.

No podemos mirar la concentración de medios sólo a partir de quienes son dueños de estos, sino también, por ejemplo, a través de las enormes cadenas que se montan, incluso con radios locales pequeñas, pero que reproducen lo que se produce en las capitales de cada país, homogenizando el discurso, el sentido de la información. Es así como sucede en Perú, con cadenas de emisoras locales que son simplemente repetidoras de lo que pasa en la capital. Cantidad no es diversidad, si bien hay muchas radios en Perú, eso no significa necesariamente diversidad.

Como decía, la base estructural de la concentración ha sido el avance tecnológico, pero la base política e ideológica se produce con el concepto de libre mercado que se está tratando de establecer con acuerdos bilaterales, acuerdos de inversiones y tratados de libre comercio, que buscan barrer las fronteras y liberalizar el comercio de servicios, entre los que están los servicios culturales -ya sea del cine, del audiovisual como la radio, etc.- como cualquier otra mercancía. Este es otro gran problema que tenemos por delante en América Latina: los acuerdos de libre comercio que incluyen estos temas y anulan la posibilidad de desarrollar políticas nacionales que garanticen la diversidad cultural.

Frente a estos riesgos y barreras existen algunas oportunidades, algunos avances para matizar este panorama bastante pesimista que se está dando. Por un lado está habiendo una revisión creciente de los marcos legales en materia de radiodifusión, por lo menos en América del Sur, en Centro América, y también en México donde ha habido un retroceso con la Ley Televisa. Pero empieza a haber en América del Sur cada vez un mayor reconocimiento de las radios y televisoras comunitarias y, en general, mejores posibilidades para el acceso de frecuencias radioeléctricas. Tenemos buenas experiencias en Colombia, en Venezuela, y en Ecuador donde a partir del impulso de la CONAIE (Confederación Nacional de Pueblos Indígenas), con el apoyo de otras organizaciones de ecuatorianas, han modificado la legislación para que haya igualdad de acceso a todos los sectores, igualando lo comercial con lo comunitario.

Lo mismo sucedió en Argentina, el año pasado, con la eliminación de las barreras legales que había

para que el sector no comercial accediera a la radio y la televisión. Asimismo tenemos las discusiones que están habiendo en Uruguay para que haya un proyecto de ley en materia de radiodifusión comunitaria; y el compromiso de Bachelet en Chile de revisar la legislación que tiene. En estos avances hay un proceso interesante, aunque todavía muy pobre, muy limitado como el que hicimos en Perú, que señalo como avance, como los cambios en Bolivia, pero limitados porque son marcos regulatorios pensando en las radios chicas, marginales. Por ejemplo, en Bolivia también se permite, desde el fin de año pasado, la existencia de medios comunitarios, pero sólo para comunidades rurales de menos de 10 mil habitantes, excluyendo a la mayoría de la población que vive en sectores urbanos.

Una segunda cosa interesante en esta perspectiva es la aprobación de la Convención sobre Diversidad Cultural de la UNESCO, instrumento internacional que, de ratificarse, permitiría hacer valer para nuestros países que los bienes y servicios culturales, como la comunicación, no son una mercancía cualquiera como los autos o los carros, y que los países tienen derechos de hacer políticas culturales de defensa de la producción cultural nacional, etc.

Una tercera oportunidad es el incipiente, aunque aún débil, posicionamiento de la sociedad civil como sujeto en la construcción de observatorios, veedurías, coaliciones sobre radiodifusión y foros ciudadanos que buscan incidir en las políticas públicas relacionadas con los medios.

Una cuarta oportunidad es la constatación de una relectura del concepto de libertad de expresión que está realizando el sistema interamericano de derechos humanos, poco aprovechado por la mayoría de nosotros, y que AMARC ha insistido en tomar en cuenta. La OEA (Organización de Estados Americanos) tiene un sistema interamericano de derechos humanos, el cual todos los países hemos ratificado, que tiene base en una Convención llamada Pacto de San José de Costa Rica y que establece instrumentos que podríamos utilizar para estos temas que atacan la concentración, que permiten la capacidad de acceso a radios comunitarias, y demás; y que no la estamos usando demasiado.

Aquello que está a medio camino entre oportunidad y riesgo tiene que ver con la digitalización. En principio nos quieren vender que la digitalización es igual a democratización, como si fuera un proceso natural e inevitable; pero ese optimismo tecnológico de que la digitalización va a permitir más democracia, es justamente lo que está en cuestión, en debate. Yo invito a que pensemos todavía en tratar de incidir en los países en los que todavía no hay definiciones, no solamente en lo tecnológico sino también en los modelos regulatorios y los modelos de transición asociados, para que una oportunidad como ésta no se convierta en una consolidación del poder mediático sino en una oportunidad de tener más voces en el espectro radioeléctrico. Esto no está dado de por sí, no hay un destino manifiesto; digitalización puede significar democratización, pero puede terminar en más concentración y negocios para los que ya tienen medios. ¿Cuál será el final? Depende de nosotros.

A modo de conclusión, creo que hay algunos escenarios en los que hay que trabajar, los cuales la

Campana por el Derecho a la Comunicación (DECAL) que impulsamos varias organizaciones que estamos acá, han planteado como prioridades. Estos escenarios son un impulso para la ratificación, por parte de nuestros países, de la Convención para la Diversidad Cultural de la UNESCO, pues recién son muy pocos países los que han firmado, y espero que la mayoría de países votemos para poder tener políticas de defensa de nuestras industrias culturales y como una barrera contra los tratados de libre comercio.

Necesitamos que nuestros países ratifiquen eso porque están muy lentos y sólo hasta que lleguemos a 30 países, este será un instrumento válido para aplicarlo.

Otra prioridad es el fortalecimiento de esa rudimentaria e incipiente capacidad de incidencia de la sociedad civil a través de observatorios, veedurías, y la urgente necesidad de sumar agendas dentro de la Sociedad Civil. La convergencia ésta que se nos viene nos está obligando, también a nosotros, a converger; porque esto que hoy definimos como “medio de comunicación” dentro de 10 años va a cambiar de forma, y van a haber distintas plataformas que mezclan radio, TV e internet. Ya es tiempo de que superemos esa separación que hemos tenido entre los que trabajan con TIC's, y los que trabajamos en radiodifusión, y podamos juntarnos para desarrollar agendas comunes.

## LA COMUNICACIÓN EN EL DESARROLLO SOSTENIDO EN AMÉRICA LATINA

### Introducción

En los pasados 30 años en que ha estado vigente la idea del desarrollo sostenible en los países de América Latina, la intervención racional de la comunicación, bien como precondition de cambios o bien como instrumento de los mismos, ha sido relativamente débil y en algunos casos hasta irrelevante, aunque ha ejercido una interesante influencia tanto en determinados círculos nacionales y locales que toman decisiones, como en algunas respuestas sociales que la ciudadanía manifiesta frente a esta problemática.

Desde un ángulo político y administrativo, esta práctica no ha logrado el suficiente auspicio y comprensión que le hubieran permitido cumplir un buen papel en ese ámbito, y eso la ha relegado, en muchos ambientes, a un segundo plano en el contexto de las diversas disciplinas que generalmente son convocadas para aportar a esta problemática.

Desde un ángulo técnico, mucha de su práctica en varios campos ha mostrado ciertos signos de fragilidad conceptual, metodológica y operativa, lo que le ha impedido presentar a menudo buenos resultados, y al mismo tiempo acumular evidencia de cuánto ha podido contribuir a lo largo de estos años para el logro de algunos cambios que se han ido dando en este campo.

Todo esto ha determinado que en ciertos círculos de decisión en nuestros países no se valore adecuadamente a esta disciplina, y que a menudo la comunicación-educación sea “la prioridad olvidada” de todo proyecto de desarrollo sostenible, aunque en la retórica estén vivas la necesidad y el entusiasmo de implementarla.

La consecuencia más evidente de esta situación es que cada vez se reducen más las inversiones en este campo de la comunicación, lo que refleja el poco interés por poner en marcha iniciativas integradas que busquen impactos significativos en los objetivos del desarrollo. Ello es preocupante porque, como bien lo sabemos quienes trabajamos en este campo, sin la comunicación no hay cambio, y mucha gente no sabe lo que pierde cuando no incluye la comunicación en sus estrategias.

---

<sup>1</sup> *Expresidente Regional para América del Sur de la Comisión de Educación y Comunicación de la Unión Mundial para la Naturaleza, IUCN. Actual Gerente General de la Corporación OIKOS de Ecuador.*

Los factores que aparentemente pueden ayudar a explicar esta situación son diversos, pero intentaré concentrarme brevemente sólo en aquellos de índole conceptual y metodológico que, en mi criterio, pueden haber influido en la forma en que se ha organizado históricamente la práctica de la comunicación en este campo, mucha de la cual influye aún en estos días.

## Una lenta asimilación conceptual sobre la comunicación

En lo que concierne al factor conceptual, hay motivos para creer que los comienzos de la intervención de la comunicación en el desarrollo sostenible en América Latina, no fueron muy afortunados para su práctica, porque ésta se nutrió de una base relativamente pobre en cuanto a los alcances y enfoques teóricos y metodológicos de esta disciplina. Eso incidió en la forma como se concibió y usó la comunicación para estos menesteres, aspecto en torno al cual no ha habido mucha claridad en algunos campos de actividad y en muchos grupos de practicantes, sino hasta muy recientemente. Esto ha sido crítico porque, como bien se sabe, la comunicación por sí sola no puede generar cambios sólidos, a menos que esté inserta en un contexto de acción mayor relacionado con el desarrollo sostenible, por lo que siempre es de esperar que haya una correlación directa entre las políticas de comunicación y las políticas de desarrollo sostenido.

Lo que sucedió fue que la comunicación social nunca fue concebida explícitamente como tal cuando por primera vez se formularon en los foros mundiales especializadas recomendaciones oficiales para su uso en apoyo a los programas de despegue del desarrollo sostenido. Solamente se la concibió implícitamente, como una parte muy instrumental de la educación, a la usanza de las escuelas anglosajonas especialmente, y hubo mucha negligencia en, por lo menos, considerar algunos aspectos básicos de la teoría predominante en aquel tiempo.

La clase de educación que fue planteada como un “modelo implícito” en las recomendaciones de los foros mundiales, daba primacía a lo escolarizado, formal y muy clásico en todo lo que concierne a las aulas; pero no consideraba su complementariedad o integración con procesos humanos y mediáticos fuera de éstas -que es donde se encuentran las grandes masas de gente que requieren ser parte de procesos de comunicación con orientación hacia el desarrollo sostenido. Cuando este viejo modelo se movía hacia el exterior de las aulas, bien por su propia dinámica, o bien porque se elevó algún criticismo técnico, aunque tímido, el enfoque recomendaba utilizar intensamente los medios masivos sin fines estructurados, privilegiando una abundante diseminación unidireccional de información, al estilo de los viejos modelos de “aguja hipodérmica”, que consideraban a la inyección de información a la sociedad como la suprema solución a muchos de los problemas del desarrollo.

De ninguna manera se habló de la comunicación como tal, y nunca se evocó la conveniencia de que tanto teóricos como practicantes pudieran acudir a la vasta experiencia que América Latina había logrado por aquel entonces, ni que asimilaran la crítica y la experiencia que se habían construido sobre

una rica base epistemológica y teórica, algunos de cuyos productos habían sido la comunicación participativa y la comunicación alternativa, entre otros conceptos paradigmáticos muy válidos hasta ahora que también han evolucionado muy positivamente.

Esto produjo las condiciones para que haya una muy lenta asimilación conceptual en referencia a cómo concebir y aprovechar el potencial de la comunicación para sensibilizar, motivar, generar destrezas y movilizar a las poblaciones en democracia para lograr los grandes cambios de comportamientos y respuestas sociales que se requieren para el ansiado desarrollo sostenido. Pero también impidió articular iniciativas que hubieran permitido aprovechar una serie de oportunidades que se generaron durante algunos años, cuando una gran oleada de recursos se orientaba a los campos de la educación y la comunicación para dinamizar los procesos de desarrollo.

La consecuencia más visible de esto fue la explosión periódica de una serie de prácticas erráticas y erróneas de comunicación sobre el medio ambiente en general, las áreas protegidas, el manejo de las cuencas hidrográficas, la conservación de la biodiversidad, el desarrollo local urbano y rural, y la protección del agua dulce, entre otras. Eran prácticas fragmentadas, que aparecían y desaparecían al ritmo de ciertas modas dependientes de la disponibilidad recursos, generalmente provenientes de donantes internacionales y, escasamente, de los gobiernos locales de cada país. Los implementadores de estas prácticas, en su mayoría no profesionales de la comunicación, excepcionalmente sabían a dónde iban, o qué resultados esperaban, porque generalmente no trabajaban en base a estrategias o campañas específicas, ni tampoco sentían que tenían que rendir cuentas de los resultados técnicos del trabajo. Con este perfil, es fácil deducir que han sido muy pocos los programas o proyectos serios de comunicación sobre el desarrollo sostenido que se emprendieron tempranamente en el despertar de la idea del desarrollo sostenible en los diversos países de la región, situación que ha cambiado en algo en los años postreros hasta ahora.

Para recordar algo de esta historia, lo que hoy se conoce como el desarrollo sostenible tuvo su origen en la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se realizó en Río de Janeiro en 1992, donde los Jefes de Estado de más de 150 países formularon una declaración que expresó, entre otras cosas, que “los seres humanos son el centro de la preocupación del desarrollo sostenible, porque ellos merecen una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”.

Esto se consolidó en otra conferencia similar en Johannesburgo (Sudáfrica) diez años después, denominada “Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible”, donde los dirigentes mundiales declararon su compromiso “de construir una sociedad global humana, equitativa y cuidadosa de su entorno natural, que reconoce la necesidad de dignidad humana para todos”. En dicha oportunidad se suscribieron las Convenciones Mundiales de Biodiversidad, de Cambio Climático, y unos tres años después la Convención de Lucha contra la Desertización, a través de las cuales están en marcha los procesos de cooperación mundial más grandes y sostenidos, que la humanidad haya presenciado en toda su historia, para velar por el desarrollo humano.

Posteriormente, en el año 2002, durante otra Conferencia Mundial de Jefes de Estado y Gobiernos, celebrada en Nueva York, se aprobaron los famosos Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, considerados como una vía especial para el logro del desarrollo sostenible. Se trata de una serie de documentos que plantean un concepto evolutivo del desarrollo con muchas dimensiones e interpretaciones, y que refleja las visiones relevantes locales y apropiadas culturalmente para un mundo en el cual el “desarrollo satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”.

La comunicación social se insertó por primera vez dentro de este marco doctrinario y jurídico internacional del desarrollo sostenible, tras la aprobación de la Agenda 21, en 1992, durante la Conferencia de Río. Este documento de orientación de las acciones de los gobiernos, le dedicó el capítulo 36 a los temas de educación, capacitación y concienciación, reconociendo que estos, conceptual, metodológica e instrumentalmente, estaban íntimamente relacionados con todas las demás 20 temáticas que formaban parte de este cuerpo doctrinario.

El propio documento reconoció haber adoptado muchas de las sugerencias que doce años atrás, en 1977, había acordado la Conferencia Intergubernamental de Educación Ambiental, en Tbilisi, Grecia, la cual daba importancia exclusiva a la educación escolarizada con gran influencia de la academia británica.

No obstante, reconociendo que adicional a ello era “necesario sensibilizar al público sobre los problemas del medio ambiente y el desarrollo, hacerlo participar en su solución y fomentar un sentido de responsabilidad personal respecto del medio ambiente, y una mayor motivación y dedicación respecto del desarrollo sostenible”, la Agenda se abrió un poco más en cuanto al espectro de lo que la educación clásica debería abarcar, para lo cual afirmó que ésta “...es igualmente fundamental para adquirir conciencia, valores y actitudes, técnicas y comportamientos ecológicos y éticos, en consonancia con el desarrollo sostenible y que favorezcan la participación pública efectiva en el proceso de adopción de decisiones”.

En torno a ello destacó la importancia de considerar el uso de “medios efectivos de comunicación” para ser eficaces en materia de educación sobre medio ambiente y desarrollo.

Bajo este supuesto, el capítulo dedicó una ingente cantidad de espacio para sugerir docenas de medios e instrumentos de comunicación, tácticas y expresiones de la industria de la recreación, que podrían ser utilizados para determinados fines muy puntuales. No obstante, jamás mencionó ni una sola vez la palabra estrategia o planificación, ni se recomendaron acciones de investigación de la comunicación, ni mucho menos de evaluación, que pudieran entrar como parte de un cuerpo de iniciativas orgánicas de apoyo al desarrollo sostenible.

Esta situación se superó en buena medida a raíz de la Cumbre de Johannesburgo, en el 2002, cuando hubo importantes debates sobre la educación ambiental versus educación para el desarrollo sostenible. La base de la discusión fue el reconocimiento generalizado de que sólo una evolución conceptual paralela de la comunicación y la educación permitiría estar a tono con el espíritu de esta reunión mundial que le imprimió principios de justicia social a la noción del desarrollo sostenible, y donde el combate a la pobreza se consideraron como precondition del cambio. De esta manera se empezó a hablar de comunicación y educación, en sus propias dimensiones, como procesos de mutua complementariedad.

Se le asignó a la primera un amplio rol en los procesos de fomento de la sensibilización y la concientización de la población sobre el desarrollo sostenido, así como en la motivación para la participación y movilización ciudadana en la toma de decisiones, y para actuar sobre cuestiones que inciden en su desarrollo. Mientras que a la educación se le confirió el rol de ayudar a la sociedad a desarrollar aprendizajes sociales significativos de toda clase, especialmente para conocer los retos del desarrollo, para vivir juntos y asumir responsabilidades comunes y alianzas constructivas, para hacer y actuar con determinación, y para ser personas en un contexto de dignidad humana.

Como se reconoció que generalmente para adoptar innovaciones fundamentales en el campo escolarizado se requiere una "licencia" oficial, concertada o no concertada con la sociedad o parte de ella, se encontró que para el caso de la comunicación no había tal necesidad. Entonces, la propia dinámica de los críticos de la comunicación para el desarrollo sostenible empezó a generar argumentos para dar una visión más afortunada del rol que la comunicación podía jugar en la problemática.

De este modo, el producto de esta evolución fue el desarrollo de una gran diversidad de estudios, análisis conceptuales y evaluaciones caracterizados por CEPA, -sigla en inglés con que se conoce a la acción en Comunicación, Educación y Conciencia Pública en el contexto del desarrollo sostenido - fomentados por organismos mundiales como el PNUMA, la UICN, la UNESCO y otros de Naciones Unidas. Se trata de una especie de reconocimiento de la necesidad de involucrar fuertemente la comunicación en la acción sustantiva de los programas asociados con el desarrollo sostenido, tanto en materia ambiental, como en agricultura, salud, desarrollo urbano y rural, considerando su trascendencia. Junto a ello se entendió que si no se procede de manera racionalizada en la implementación de la comunicación, la práctica de la comunicación no cambiaría, por lo que se destacó la importancia de la planificación de la comunicación.

El concepto y la práctica de CEPA están en pleno proceso de promoción en varios lugares del mundo, bajo el liderazgo de la Comisión de Educación y Comunicación de la UICN, y se espera que ello influya en las decisiones de organismos internacionales y gobiernos para reiterar compromisos con su implementación a niveles locales.

Especial atención se ha puesto en el contexto de las antes mencionadas convenciones ambientales mundiales, donde los aspectos de comunicación y educación están bastante caracterizados. Pues en los textos de cada uno de estos compromisos globales, referidos a este campo, se aprecia una mejor comprensión del valor y utilidad de la comunicación que se espera, pero donde todavía se observan ciertas limitaciones conceptuales cuando se las compara con las modernas que la disciplina de la comunicación ha creado, en especial algunas con las que América Latina ha aportado en el ámbito académico, metodológico y práctico de esta disciplina.

No obstante, no ha sido posible encontrar información que indique cuánto está influyendo la promoción de CEPA en la práctica del uso de la comunicación en todos estos campos en América Latina.

En lo que concierne a la educación, una de las principales iniciativas derivadas gira alrededor de lo que se ha denominado la Década de la Educación para el Desarrollo Sostenido (2005-2014), que fue resuelta por la Asamblea de las Naciones Unidas en el 2003. El documento, que es virtualmente una agenda, busca intervenir en cuatro campos, a saber el acceso de toda la población a la educación básica, la reorientación de los programas educativos existentes en todos los niveles educativos, el desarrollo de conciencia pública y entendimiento de lo que es la sustentabilidad, y la capacitación en toda la fuerza laboral del comercio y la industria de los países.

## Lo metodológico

En lo que concierne al factor metodológico, hay mucha asociación con el conceptual, como se pudo ver en el capítulo anterior, lo que significa que los comienzos del uso de la comunicación en apoyo al desarrollo sostenible tampoco fueron muy afortunados desde una perspectiva de una acción eficiente. Pero eso también evolucionó en la medida en que iba evolucionando lo conceptual, lo que confirma la asociación que hay entre políticas de comunicación y políticas de desarrollo sostenible.

Para cuando se iniciaron los esfuerzos de utilizar la comunicación para el desarrollo sostenible en 1992, ya existía una larga influencia en los diversos países de la región de la clásica educación ambiental que durante los años setenta se distinguía por la proliferación de programas de televisión, de origen norteamericano y británico especialmente. Estos estaban orientados específicamente a la promoción de la protección de la vida silvestre, en especial la fauna de tierras muy lejanas, como África y Oceanía, y por supuesto nada de América Latina; mientras que en el contexto del aula se proponía en buena medida la contemplación de la naturaleza per se. Algunos de los programas de televisión pioneros fueron los del National Geographic y la CBS, que hicieron proliferar a muchos otros desde los países desarrollados.

La UNESCO había iniciado por 1973 el fomento de este tipo de educación ambiental, a raíz de la

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, que tuvo lugar en Estocolmo en 1972, y durante todo su período de existencia de alrededor de diez años, nunca pudo introducir en su programación de ese tiempo nociones y enfoques sobre la comunicación moderna, que en aquel entonces tenía un gran desarrollo en la región, como se dijo anteriormente. Los países que pudieron asimilar esta influencia hicieron un pequeño espacio ocasional en la programación educativa de primaria y secundaria para abordar cuestiones de esta naturaleza, pero jamás se dieron impulsos formales de institucionalización.

Esto, no obstante, empezó a evolucionar a un enfoque más abierto, cuando especialmente las organizaciones de la sociedad civil y algunos gobiernos que trabajaban en temas de políticas de desarrollo sostenible suscitaban reflexiones novedosas sobre la relación entre los seres humanos y la naturaleza. Esto implicaba el develamiento de algunas de las causas sociales del deterioro ambiental, así como de los impactos que esto a su vez tenía sobre la calidad de vida de las personas, la economía de las ciudades y de los países.

Dentro de este entorno, la comunicación-educación ambiental empezó a moverse en los ámbitos formal e informal con una orientación renovada, que empezó a buscar transformaciones más integrales al interior del sistema educativo, pretendiendo incidir tanto en las políticas educativas, cuanto en la construcción curricular, la formación docente, la producción de materiales didácticos y educativos, y en la práctica docente. Lo que se buscaba, en el fondo, era superar tanto el atomismo y puntualismo de mucha práctica de educación ambiental formal e informal que se daba por entonces, como el intentar crear sistemas comunicativos y educativos que tuvieran más significación en el esfuerzo de buscar cambios en la sociedad.

Con una visión de esta clase, a partir de 1993 la educación ambiental empezó a enraizarse en los sistemas escolarizados del continente, mientras que la comunicación permeó muchas plataformas de comunicación masiva, comunitaria, institucional, hasta lograr instalarse en diversas organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil como una práctica constante de divulgación y reflexión sobre la problemática, aunque no con la intensidad que hubiera sido deseable. De esta manera, muchos medios masivos de propiedad privada, a su manera, asumieron responsabilidades sobre la materia y buscaron sus propias formas de cubrir sus costos; mientras que ciertas entidades estatales empezaron a buscar espacios para incorporar la educación y comunicación ambiental en sus actividades cotidianas; muchas con muy poco éxito por razones de índole burocrática antes que política. Algunas organizaciones de la sociedad civil tuvieron oportunidades para crear programas relativamente sostenidos de comunicación, mientras que una buena proporción de estas apuntaron a esa clase de esfuerzos “sin pies ni cabeza”, prácticas que aún en la actualidad se multiplican.

Lastimosamente pocos esfuerzos se dieron para favorecer determinados encuentros metodológicos entre la educación escolarizada y la comunicación comunitaria que podrían favorecer acciones

compartidas; aunque no han faltado iniciativas de diverso orden en este sentido, que no han ido más allá de proyectos piloto.

Metodológicamente hablando, la comunicación empezó a cobrar una nueva fisonomía, cuando algunas vertientes de interpretación de qué es y cómo debe lograrse el tan ansiado desarrollo sostenido sintieron que era menester realizar un activismo mucho más puntual, e inclusive, a veces, quirúrgico, para denunciar el estado de situación y conservación de los recursos naturales y la calidad del ambiente, así como las principales causas, los factores sociales y las aparentes soluciones generales sobre los correspondientes problemas ambientales y las necesidades del desarrollo sostenido.

Esto significó para muchos sectores profesionales, involucrados en la práctica de la comunicación, un gran reto, porque obligó a participar más en investigaciones multidisciplinarias de carácter formativo (para la generación de programas de desarrollo sostenido o de carácter meramente ambiental), para poder determinar las necesidades de comunicación específica. Ello obligó a pensar para qué sirve o puede servir la comunicación, y cómo se puede implementar en la realidad. A partir de los resultados de las investigaciones y de estas preocupaciones metodológicas, surgió un tipo de práctica sobre comunicación que buscaba comprometerse de manera mucho más organizada tanto con los intereses nacionales como con los intereses de los sectores sociales más débiles, ante los impactos del ambiente que, a la vez, también juegan el rol de agentes del deterioro en algunos campos en los que actúan.

En cuanto a estos intereses, surgieron muchos grupos no gubernamentales, comunitarios e independientes, que bajo diversos signos de identidad ideológica, política y temática, pusieron en marcha programas de comunicación con gran énfasis en la denuncia de los agentes poderosos del deterioro ambiental, en especial las compañías transnacionales dedicadas a la extracción de los recursos naturales, tales como bosques, minería, pesca, hidrocarburos, etc., así como los tremendos estragos que mucho de este deterioro ambiental estaba causando en comunidades y poblados enteros. Eso generó una amplia repercusión en el proceso evolutivo que toda la problemática del desarrollo sostenido ha tenido en los pasados 15 años, lo cual ha ido transformando considerablemente las bases de interpretación de los problemas modernos de las sociedades latinoamericanas.

La inserción de los análisis políticos y económicos de la problemática ambiental y del desarrollo sostenido por parte de las instituciones científicas, académicas y de formación profesional, fue muy importante, y en la actualidad se presencia una más fina interpretación de las vinculaciones entre ambiente y desarrollo, y entre sustentabilidad y comportamientos humanos, aspectos en los cuales mucha de la práctica de la comunicación tiene un nicho seguro para muchos años.

## Tendencias actuales

Las tendencias actuales van más aparejadas con la evolución filosófica, teórica, metodológica y operativa de la comunicación y de la interpretación de los problemas del desarrollo sostenible. Hay mejores cosas en muchos sectores, aunque persiste esa fuerte tendencia a la fragmentación y el “puntillismo” comunicativo. Junto a una intensa creatividad del uso de medios y procesos de comunicación, hay ideas de estrategias y de disciplina de administración e implementación de proyectos y programas, no sólo de “problemas”, sino también de problemáticas integradas.

Hay cada vez un mayor interés por entender mejor los métodos de planificación de la comunicación de una manera seria, y abordar la práctica con una perspectiva mucho más profesional, con alta responsabilidad, no solamente en teoría, sino en ejercicio, para ser efectivos y eficientes en el uso de los pocos recursos que se destinan a este campo.

De hecho hay una marcada precariedad económica en muchas organizaciones en materia de comunicación para el desarrollo sostenible, y hay esperanza de que esto cambie en la medida en que los comunicadores puedan demostrar que trabajan al mismo nivel, o en más altos niveles, que otras disciplinas que entran en juego en este campo.

Dentro de este estado de situación, la comunicación tiene un amplio reto para su desenvolvimiento y para contribuir a la causa del desarrollo sostenible en la región. Por una parte, debe intentar superar el poco pragmatismo y la poca eficiencia de mucha de la práctica que se ha ensayado en estos 34 años de vigencia de este paradigma; y por otra, debe convencerse más de la necesidad de observar un pensamiento lógico y una acción orgánica y sistemática para implementar su gestión, a través de estrategias significativas que aporten con resultados concretos. Los comunicadores profesionales deben aprender a comunicarse más con otros profesionales que están en la misma arena, para lo cual es menester fomentar un mejoramiento de capacidades en terrenos comunes, tales como la planificación, la investigación social y científica, la administración de recursos de comunicación, y una más fina manera de entender la autoestima profesional.

## MARIO ACUNZO - Oficial de Comunicación para el Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, FAO.

### REFLEXIONES ACERCA DE LA COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

Estas reflexiones se basan en experiencias de comunicación para el desarrollo realizadas por la FAO, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y constituyen el punto de vista del autor.

A finales de los años setenta se presentó un cambio de paradigma hacia un modelo de desarrollo más integral y participativo, determinando una mayor atención al uso de la comunicación en los programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural. El uso de la comunicación para el desarrollo se consolidó luego en los años ochenta y noventa, con la difusión del enfoque de Desarrollo Rural Sostenible que implica la necesidad de incorporar, de manera sistemática, la comunicación como un componente estratégico en los proyectos de desarrollo. De esta manera, la comunicación para el desarrollo se afirmó en los proyectos para responder a los pedidos de actores locales, ONG's, organizaciones campesinas e instituciones con una fuerte vocación hacia la innovación y el cambio social.

La FAO y otras agencias del sector rural conciben la comunicación para el desarrollo como un proceso social basado en el uso sistemático y participativo de estrategias y medios de comunicación, para lograr un consenso común entre los actores de una iniciativa de desarrollo y crear las condiciones para una acción común<sup>1</sup>. Con el tiempo esta visión de comunicación participativa para el desarrollo rural se ha venido afirmando, entre instituciones de desarrollo y entidades de comunicación que comparten un compromiso hacia el empoderamiento de las comunidades rurales y de los sectores más vulnerables de la sociedad (organizaciones campesinas, grupos indígenas, familias rurales, etc.) a través de procesos de comunicación autodirigidos. La FAO implementa de manera sistemática métodos, estrategias e instrumentos de comunicación para el desarrollo, que se validan tomando en cuenta, entre otros factores, la sostenibilidad de las actividades emprendidas y el fortalecimiento de capacidades locales de las instituciones, organizaciones y entidades que operan en las áreas rurales.

La comunicación para el desarrollo cumple tres funciones básicas en el desarrollo rural:

1. Compartir conocimientos, visiones y nuevas perspectivas de desarrollo.
2. Brindar herramientas para la negociación y concertación de políticas entre los diferentes actores.

---

<sup>1</sup> La primera definición de este tipo se encuentra en las memoria de la Consulta de expertos de Comunicación para el Desarrollo, realizada por la FAO en Santiago de Chile en 1986.

3. Facilitar procesos, plataformas, medios y servicios de comunicación sobre temas de desarrollo prioritarios<sup>2</sup>.

Estas tres funciones se aplican en varios ámbitos. Uno de los ejemplos más destacables es el uso de la comunicación para la planificación participativa en iniciativas de desarrollo.

El enfoque de comunicación para el desarrollo se basa en una serie de pasos metodológicos que permiten la participación de los diferentes actores en la definición de las necesidades y en la realización de los procesos de comunicación. Se empieza siempre con el diagnóstico participativo en comunicación rural donde se puede utilizar herramientas ligadas al diagnóstico rural participativo, así como otras para el mapeo de actores y de flujos de comunicación, y la priorización de temas, contenidos y medios. Sigue luego el diseño participativo de la estrategia y el plan de acción en comunicación. La estrategia ofrece un marco general para orientar la acción de comunicación e identificar elementos claves a tomar en cuenta a la hora de evaluar los resultados junto a las comunidades; el plan de acción muchas veces se usa como herramienta de concertación a nivel local, regional y/o nacional, para el monitoreo y para programar e incorporar las acciones de comunicación en conjunto con las iniciativas de desarrollo rural que se quieren acompañar.

Un elemento fundamental del enfoque de comunicación para el desarrollo es la capacitación de los actores locales. El fortalecimiento de capacidades a nivel de instituciones, técnicos y sobre todo de las comunidades junto al desarrollo local de mensajes y el uso participativo de los medios, son los elementos fundamentales que permiten la apropiación de las actividades de comunicación para el desarrollo en el contexto rural. Lamentablemente, muchas veces por falta de recursos y de tiempo, los proyectos no aplican este enfoque de comunicación participativa para el desarrollo rural.

Hoy en día, ya se cuenta con muchas experiencias en las que la comunicación ha logrado impactos en varios ámbitos del desarrollo rural. Sin embargo, se cuenta con pocos ejemplos en los que se hayan institucionalizado estas prácticas comunicativas a nivel de las políticas para el medio rural. Varios especialistas consideran que uno de los factores que afectan la posibilidad de institucionalizar los programas de comunicación para el desarrollo es la falta de actividades sistemáticas, de monitoreo y evaluación que presenten evidencias de impactos significativos en este campo. Un caso de evaluación a largo plazo de procesos de comunicación participativa en apoyo del desarrollo rural, es el Programa de Desarrollo Integral del Trópico Húmedo (PRODERITH), que se implementó en México, con una duración de más de 12 años y que logró resultados relevantes.

Las evaluaciones llevadas a cabo por el programa tomaron en cuenta el impacto en los procesos de participación, demostrando que el sistema de comunicación implementado sufrió una crisis profunda

---

<sup>2</sup> Documento. *Communication for Development. A Medium for Innovation in Natural Resources Management*. FAO. Roma. 2004.

en el momento en el que cambió el contexto social y la formas de organización de la producción agrícola y de tenencia de la tierra, en conexión con la desarticulación del sistema del Ejido. Este ejemplo demuestra claramente cómo la comunicación para el desarrollo es un proceso social y, como en el caso del PRODERITH, el modelo de organización ejidal permitió que funcionen de forma sostenible las unidades de comunicación rural que se crearon a nivel de las comunidades rurales.

En estos días, estamos viviendo desafíos muy grandes en relación al desarrollo sostenible y la comunicación, sobre todo en el ámbito rural. Además, se deben tomar en cuenta los factores estructurales que afectan a la gran mayoría de los países en desarrollo, como los ajustes económicos, las reformas de las instituciones públicas a cargo de promover el desarrollo rural, la relación campo - ciudad, los procesos migratorios, y la vulnerabilidad económica, social y ambiental de nuestras sociedades y del sector rural en particular. En dicho marco es importante aclarar que para fortalecer los actores locales, tenemos que empezar por las instituciones que trabajan en el ámbito rural. En muchos casos, los procesos de reformas institucionales se realizan sin tomar en cuenta la pérdida de capacidades y conocimientos, y el costo que esto representa para el Estado y la sociedad en general.

Otro de los factores estructurales a tomar en cuenta en comunicación para el desarrollo rural es la brecha de comunicación que existe en las zonas rurales por la falta de acceso a los medios y a la elaboración de contenidos, que permitan la participación activa de la gente en las políticas de desarrollo rural. No se trata entonces simplemente de una falta de acceso a los medios digitales, conocida como “la brecha digital”, sino de una brecha comunicacional que afecta principalmente la población rural. Contenidos y mensajes se generan principalmente considerando al público de tipo urbano, mientras que en las zonas rurales sigue creciendo la demanda de conocimiento, de participación y comunicación. Uno de los ámbitos de aplicación de la comunicación para el desarrollo rural son justamente los procesos de reforma y fortalecimiento de las instituciones en el área rural. Por ejemplo, los sistemas de investigación y extensión se vienen cerrando en muchos países y no tienen reemplazo; entonces, la comunicación para el desarrollo podría tener un papel fundamental para innovar estos sistemas, bajo un nuevo enfoque de servicios en comunicación para fortalecer los sistemas de conocimiento en el ámbito rural.

En este marco, cabe señalar que muchas de las políticas de desarrollo rural, sobretodo las de descentralización e innovación, que requieren de un uso intensivo de la información y del conocimiento, y de la participación activa de la población rural, precisan de la comunicación para el desarrollo. Sin embargo, existe una contradicción evidente: mientras por una parte hay grandes obstáculos a la puesta en marcha de servicios de comunicación para el desarrollo rural, la demanda de comunicación por parte de las comunidades rurales sigue aumentando.

Otro ámbito importante para la comunicación es el de la gobernabilidad y el manejo de los recursos naturales en zonas rurales. Por ejemplo, la FAO viene implementado en Bolivia proyectos de

comunicación para el desarrollo de apoyo a las municipalidades rurales en el manejo de los recursos naturales, la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria. El trabajo se realiza de manera integrada bajo el concepto de Modos de Vidas Sostenibles, considerando temas como el apoyo a grupos vulnerables, al empleo rural, los servicios de apoyo al desarrollo rural y el manejo de riesgos y emergencias ambientales.

Estas líneas de trabajo en el ámbito rural han sido atendidas a través de la puesta en marcha de sistemas de comunicación rural, involucrando a municipalidades, ONG's, instituciones de desarrollo, organizaciones indígenas y campesinas; generando iniciativas locales con la creación de micro-empresas que implementan planes de comunicación para el desarrollo, concertados entre diferentes actores. Estas experiencias han demostrado la necesidad de incorporar en las políticas de desarrollo inversiones e incentivos para los municipios y distritos, para la puesta en marcha de servicios de comunicación para el desarrollo rural.

Sin embargo, dos tendencias se confrontan en cuanto a las oportunidades para la implementación de políticas públicas de comunicación para el desarrollo. Por una parte, existe una tendencia hacia la reducción de la inversión pública en el ámbito rural. Al mismo tiempo, también, se reconoce que en muchos temas importantes del desarrollo la comunicación tiene un papel fundamental y por esto se viene incorporando en los proyectos. No obstante, se trata en muchos casos de actividades para la visibilidad de los mismos proyectos o de campañas de breve duración. Hasta la fecha existen pocas iniciativas para la puesta en marcha de políticas y sistemas de comunicación para el desarrollo rural.

La FAO viene apoyando proyectos piloto de comunicación para el desarrollo en varios países de la región, en algunos casos, con miras a tener un impacto a nivel de las políticas. Una experiencia interesante es la que se realizó en Bolivia entre 1994 y 2002 con la puesta en marcha de un sistema de comunicación para el desarrollo manejado por organizaciones indígenas guaraní, que apoyó programas de desarrollo en municipalidades rurales. El proyecto fomentó la creación de micro-empresas de servicios de comunicación manejadas por indígenas que continuaron sus actividades una vez terminado el apoyo de la FAO. Esta experiencia ha sido documentada a través del estudio de caso "Yasarekomo" que analiza cuáles fueron los factores y limitaciones fundamentales para la sostenibilidad del proyecto de comunicación a partir del capital social existente, el fortalecimiento de las organizaciones de base y las políticas de desarrollo rural y descentralización.

Cabe señalar que casi nunca se le da seguimiento a las experiencias generadas por los proyectos, para que luego estas lecciones aprendidas, se consoliden en políticas de servicios en comunicación para el desarrollo. Por lo general, los proyectos de comunicación para el desarrollo no incluyen una dimensión de elaboración de políticas y el principal resultado que se logra en el marco de los proyectos es la formación de especialistas de comunicación que siguen promoviendo el tema en sus instituciones y aplicando los conocimientos adquiridos.

A manera de conclusión, quiero resumir algunos aspectos que considero relevantes del trabajo en comunicación para el desarrollo en el ámbito rural. El enfoque de comunicación participativa es central para el trabajo en el ámbito rural y se tiene que implementar en cada momento del proceso a partir de la etapa de planificación. Cabe señalar que la planificación participativa es un eje muy importante en la comunicación para el desarrollo ya que no se trata simplemente de realizar diagnósticos sobre la necesidad de información en determinadas aldeas, en regiones o sectores rurales, sino de acciones de mayor alcance como, por ejemplo, concertar, diseñar e implementar servicios de comunicación para el desarrollo; definir quiénes lo implementan, cómo se mantienen y se financian para evitar el “Proyectismo”, es decir que se terminen en el marco de un tiempo muy limitado; identificar de manera estratégica al personal a formar a nivel de las comunidades, instituciones y organizaciones aprovechando la capacitación y comunicación como un recurso para el fortalecimiento de actores e instituciones de desarrollo.

Otro aspecto relevante en el diseño de programas de comunicación para el desarrollo rural es la convergencia entre distintos medios, y en particular entre la radio y las TIC's. En muchos casos aparece como importante llegar a una verdadera “apropiación” de estos medios, asegurando que su uso esté ligado a objetivos de desarrollo acordados con las audiencias. Las comunidades rurales ya se están apropiando de forma casi espontánea de los medios. Dicha apropiación también involucra factores económicos. La venta de las frecuencias de telecomunicaciones al sector privado ofrece una oportunidad para la creación de fondos de subvención pública para servicios de comunicación para el desarrollo rural. Esta es la nueva frontera que permite salir del llamado “Proyectismo” e impactar a niveles superiores.

Es evidente que uno de los principales desafíos que tenemos hoy es integrar la comunicación para el desarrollo en las políticas de desarrollo rural, así como integrarla en las políticas y en los marcos regulatorios de comunicación al alcance nacional y en los servicios hacia el área rural. Se trata de revertir una condición de exclusión y garantizar el acceso equitativo a contenidos relevantes y servicios de comunicación para el mundo rural. En este marco es fundamental documentar las evidencias e impactos de las aplicaciones de la comunicación a los diferentes temas, pasatiempos e iniciativas del desarrollo rural.

Finalmente, se evidencian grandes desafíos para la agencias de desarrollo, las cuales deben pasar del enfoque clásico de los proyectos de comunicación para el desarrollo y trabajar en innovadoras estrategias mediante alianzas, plataformas y comunidades de prácticas y aprendizaje para lograr impactos mayores; fomentar políticas públicas y acercar las demandas locales, la oferta de servicios; y fortalecer a los nuevos protagonistas de la comunicación para el desarrollo rural. Estos criterios vienen inspirando algunas importantes iniciativas apoyadas por la FAO que van en la dirección de las alianzas. Entre ellas se encuentra la Plataforma de Comunicación para el Desarrollo de Centroamericana y México ([www.comunicacionparaeldesarrollo.org](http://www.comunicacionparaeldesarrollo.org)) que se ha puesto en marcha a través de una consulta y un

encuentro entre entidades de comunicación y programas de desarrollo de la región.

Otra iniciativa similar es la Plataforma sobre Comunicación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas que se consolidará a través de un encuentro que se realizará en Santa Cruz, Bolivia, en setiembre de este año, para rescatar experiencias de las mismas organizaciones indígenas de la región. De la misma manera, “La Onda Rural”, una alianza entre la ALER, AMARC, la FAO, instituciones de desarrollo y centros de comunicación, se proyecta como una plataforma que permitirá fortalecer las radios comunitarias de América Latina, potenciando su capacidad de brindar servicios de comunicación para el desarrollo y atender las necesidades de comunidades y grupos sociales vulnerables en las áreas rurales del continente.

Finalmente quiero subrayar que la FAO organiza junto con el Banco Mundial y La Iniciativa de la Comunicación, el Primer Congreso Mundial de Comunicación para el Desarrollo (Roma 25-27 octubre 2006). Esperamos que esta sea una oportunidad para llamar la atención de la comunidad internacional sobre el papel de la comunicación para el desarrollo y promover mecanismos para la cooperación, que permitan resultados de largo alcance a nivel de las políticas. Sin embargo, sabemos que en el caso de la comunicación para el desarrollo “se hace camino al andar”.

## TEMA 03

---

### PROPUESTAS COMUNICATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE ACTORES

**SinComunicación  
NohayDesarrollo**



# MARÍA YSABEL CEDANO - DEMUS

## AVANCES SOCIALES, PRESENCIA PÚBLICA Y POLÍTICA DEL MOVIMIENTO FEMINISTA

### Introducción

Considero que las relaciones entre los movimientos sociales no necesariamente están basadas en un conocimiento mutuo y fluido. En nuestro país, y en algunos países de la región, existe -y quizás sea una tendencia global- desconocimiento, desvalorización y prejuicios con relación al feminismo, ya que este suele entenderse como lo opuesto al machismo o como una lógica inversa, de dominio y subordinación de la mujer sobre el hombre. Muchas personas y autoridades manipulan este tipo de prejuicio.

Por ello, en primer lugar empezaré por compartir algunas ideas sobre el movimiento feminista. Al interior del movimiento feminista, existen diversas vertientes; lo que nos une es la lucha contra el poder, como una lógica basada siempre en relaciones de dominio, de subordinación y de control en general. En nuestro país, en la región y en el resto del mundo, los diversos feminismos vienen entendiendo que los sistemas de jerarquización social basados en el género, la clase y la etnia se retroalimentan entre sí, generando discriminación, exclusión y violencia. En la actualidad, en el Perú, las feministas no sólo reivindicamos los intereses de las mujeres en cuestiones de género, sino también con relación a su clase y etnia.

Para avanzar social, pública y políticamente, las feministas hemos usado la perspectiva de género y la perspectiva de los derechos humanos<sup>1</sup>, entre otras herramientas. Asimismo, venimos reflexionando sobre los límites de las concepciones hegemónicas de la democracia y el desarrollo para la construcción de sujetos plenos, actores y actoras sociales y políticos, en nuestro país y en el mundo.

En ese sentido, al interior del movimiento lésbico feminista peruano ha surgido la propuesta “insurgencia sexual y reproductiva” que plantea, entre otras cosas, la necesidad de cambiar de paradigmas. Tomando la tesis de Boaventura do Sousa Santos, esto supone preguntarse si con las hipótesis, conceptos, definiciones y teorías que han primado hasta ahora en el mundo académico, social y político, vamos a poder liberar a los hombres y a las mujeres de la discriminación y la violencia basadas en el género. Asimismo, plantea el reto de construir nuevas categorías, nuevas formas de acercamiento, nuevas perspectivas; es un desafío a la creatividad, al intelecto, con el fin de repensarlo todo, en particular la sexualidad humana.

---

<sup>1</sup> *Los derechos humanos como base y estrategia de lucha para el desarrollo y la democracia, siguen siendo -en el caso de muchas instituciones en el país- un referente versus la lógica mercadocéntrica o la lógica del mercado.*

En segundo lugar, quisiera enfatizar que las demandas feministas no sólo buscan superar la discriminación y violencia contra las mujeres, y menos como problemas exclusivos de las mujeres, sino que buscan superar prácticas sociales y culturales que sustentan las diversas formas de dominio y subordinación. Sobre todo, buscan hacer hincapié en que la discriminación y violencia de género afectan social, cultural y políticamente, en general, a hombres y mujeres en materia de la sexualidad y la reproducción. Esta dimensión es básica pero no se le conecta con los desafíos del desarrollo o la construcción de la democracia, ni con el cuestionamiento a los modelos productivos hegemónicos que impiden, justamente, alcanzar las metas de desarrollo y democracia que todas y todos pretendemos.

## Contexto

Este seminario se da en un contexto en que el Perú es parte de la tendencia global que, lamentablemente, cierra los márgenes para la acción política desde los derechos humanos, y en el que prima una lógica más de tipo fundamentalista, no sólo de carácter económico sino también de carácter cultural y religioso -en este sentido, de preponderancia católica para nuestra región.

¿Por qué es importante hablar de los fundamentalismos? Porque el fundamentalismo neoliberal está haciendo prevalecer la mercantilización en todas las dimensiones humanas y las esferas sociales; por ejemplo, en los medios de comunicación así como en los cuerpos, la sexualidad y la reproducción de las personas.

La mercantilización de los medios es una de las trabas que nosotras encontramos para poder colocar nuestros planteamientos. Si nuestra noticia no vende no podemos hacer noticia, y ese es un obstáculo. En los años ochenta e inicios de los noventa, encontrábamos mucha más receptividad de los medios de comunicación en nombre del interés público; en cambio, ahora, esta existe cada vez menos. Creemos que la mercantilización consiste en decidir qué se coloca como noticia, bajo la influencia, además, de los sectores conservadores ligados a la iglesia católica -de la sociedad civil y la propia jerarquía eclesial-, que tienen mucho más poder económico y tiempo destinado a esa labor.

Esta tendencia se da a nivel mundial y es sumamente peligrosa. Hay que destacar, asimismo, el tema de la tendencia global hacia el uso psicosocial de los medios de comunicación, en el que se exacerbaban nuestros impulsos más primarios como el miedo, la ira, la venganza, la culpa o la vergüenza, con el fin de poder manipular las conciencias de los individuos. Desde el 11 de setiembre, por ejemplo, la redefinición del concepto de seguridad, así como la redefinición del concepto de justicia, están siendo aprovechadas.

En nuestro país, ni bien inició su nuevo mandato el Presidente de la República, empezó todo un debate sobre la pena de muerte para el caso de violaciones sexuales de niños y niñas; de pronto la pena de muerte es la solución -con inclinación represiva en la legislación, y por parte del Congreso y del

Ejecutivo- para tratar de controlar la inseguridad ciudadana. Entonces, el Presidente de la República pasa de presunto victimario y violador de derechos humanos -en el caso de El Frontón, Accomarca y Cayara-, a ser un justiciero, una persona que coloca la agenda de lo que debería ser la política pública para enfrentar la violencia contra los niños y las niñas. Además de perder de vista que la violencia sexual se ejerce contra niños y niñas pero también contra las mujeres y contra algunos hombres.

Sé que he ahondado bastante en esta parte, pero quiero que entiendan que el movimiento feminista no se inserta en la historia solamente como un asunto de lucha sectorial, creo que es un aporte de una movilización social, sobre todo política, al desarrollo y a la democracia en el mundo.

## Avances y Desafíos

Con relación a los avances en materia de presencia pública y política, la pregunta es si se reconoce o no los aportes del movimiento feminista, así como sus demandas. En el Perú, la Universidad de Lima realiza encuestas por el Día Internacional de la Mujer (8 de marzo) y en la última, realizada este año, se formulan preguntas sobre equidad de género. En el año 2002, un 81% pensaba que en el Perú había discriminación contra la mujer, y en el 2006, un 87% piensa que sí hay discriminación contra la mujer. Antes se pensaba que había mayor igualdad de oportunidades que ahora; en la actualidad hay más gente que piensa que vivimos en una sociedad machista, más gente que considera que las mujeres en el Perú somos machistas y que son incluso más machistas. Se considera también que el movimiento feminista ha influido en los cambios en las mujeres del Perú, aunque luego vemos una serie de contradicciones que se reflejan en el tratamiento que dan los medios de comunicación a las demandas de las mujeres, como también en la cultura jurisdiccional y en la cultura de los derechos humanos. Por ejemplo, cuando en las encuestas se pregunta en qué actividades destacan más las mujeres, responden del siguiente modo: en el hogar, 40%; en los negocios, 18%; en espectáculos, 9.5%; en la política, 8.9%, etc.

El movimiento feminista ha logrado colocar en la agenda pública el problema de la violencia intrafamiliar, aunque ahora propone que no se debe hablar solo de violencia intrafamiliar sino también de violencia contra la mujer, para no perder la visión del sujeto.

Qué hemos logrado y cuáles son los desafíos de cómo construir sujetos y actores y actoras sociales y políticos en una alianza con los medios de comunicación. Además, de los problemas y desafíos antes mencionados, tenemos que superar una cultura machista que los medios de comunicación retroalimentan y expanden. Nosotras hemos hecho un estudio sobre cómo tratan los medios temas como el aborto o el feminicidio y encontramos que los medios -dependiendo del dueño o de la tendencia política que está detrás, y de los fines-, siguen tratando el tema como un problema privado. En general, la noticia de la mujer en sus diversos ámbitos es tratada como un problema policial. Cuando se trata de feminicidio, la noticia es un crimen pasional; de nuevo, las mujeres aparecen como las

infieles, y se romantiza y justifica la violencia. En el Perú, estos temas son tratados por el Poder Judicial con los mismos argumentos y las mismas representaciones de las mujeres. Cuando uno revisa la cultura judicial, la mirada de los medios de comunicación se refleja en los expedientes.

# JORGE ACEVEDO ROJAS<sup>1</sup> - La Onda Rural

## COMUNICACIÓN Y DESARROLLO RURAL EN AMÉRICA LATINA

### Escenarios y perspectivas para la implementación de *La Onda Rural*<sup>2</sup>

En América Latina existe un escenario rico y diverso de prácticas y enfoques de comunicación para el desarrollo rural, configurado a lo largo de varias décadas en las que se han desarrollado programas y proyectos promovidos principalmente por organismos no gubernamentales, agencias estatales y organizaciones sociales en ámbitos rurales.

Desde una perspectiva de enfoques de comunicación y desarrollo, coexisten por lo menos cuatro perspectivas como marco de acción. Estos enfoques tienen a la base concepciones de comunicación y desarrollo, y conllevan implicancias prácticas en tanto constituyen marcos de referencia de programas y proyectos de desarrollo implementados por organismos públicos y privados en diversos países de la región.

A partir de un criterio cronológico en cuanto a su aparición y desarrollo, el primer enfoque pone énfasis en la información y difusión como elementos clave para los procesos de modernización y desarrollo económico y social. Este enfoque pone en relieve el rol de los medios de comunicación masiva y otros instrumentos de información para, por un lado, “trasladar conocimientos” a sectores de la sociedad que no los tendrían debido a brechas en el acceso al conocimiento y a un estadio de desarrollo inferior al de los países del Norte; y por otro, generar corrientes de opinión favorables al cambio y a (la imagen de) las instituciones que lo promueven. Tiene como actores clave a los Estados, a algunas agencias de cooperación, organismos multilaterales, y a organismos privados que operan en el campo del desarrollo en nuestros países.

Un segundo enfoque pone en relieve la participación -a través de diversos medios y formas de comunicación- de los sectores marginados y excluidos de los beneficios del desarrollo y de los propios medios de comunicación social. Bajo este enfoque es posible identificar en América Latina diversas

---

<sup>1</sup> *Comunicador social y educador. Director Ejecutivo de la CNR. Profesor de las Facultades de Comunicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad de Lima.*

<sup>2</sup> *El artículo ha sido elaborado a partir de los resultados del estudio, diagnóstico y preparación de la propuesta de implementación de La Onda Rural, iniciativa de comunicación para el desarrollo rural en América Latina con énfasis en el uso de la radio y nuevas tecnologías de información y comunicación, promovida por FAO, ALER y AMARC ALC. La investigación diagnóstica, que incluyó dos procesos de consulta electrónica a organizaciones de América Latina, y la elaboración de la propuesta marco de La Onda Rural, estuvieron bajo la conducción de la Coordinadora Nacional de Radio del Perú (CNR).*

experiencias de comunicación alternativa y popular -distinta y opuesta a la comunicación hegemónica- generadora de espacios y circuitos por los cuales fluyen las visiones y propuestas de los sectores populares, escasamente tomados en cuenta en la definición de las políticas de desarrollo. Este enfoque tiene a la base el modelo de educación popular para lo toma de conciencia de la realidad y el desarrollo de una acción política transformadora de las estructuras económicas y sociales opresivas.

Un tercer enfoque resalta el aporte de la comunicación planificada, monitoreada y evaluada en sus procesos y resultados, en programas y proyectos orientados a generar cambio de actitudes y comportamientos en determinados grupos de personas. Así, el rol de la comunicación sería fundamentalmente estratégico y persuasivo, y tiene como punto de partida esencial un estudio sistemático de los públicos, sus culturas, contextos y formas de interacción, para proseguir con el diseño e implementación de estrategias y técnicas de comunicación con objetivos y resultados mensurables. Hoy en día este enfoque deviene en una serie de estrategias aplicadas por organismos públicos y privados fundamentalmente en el campo de la salud.

El cuarto enfoque pone en relieve a la comunicación como proceso de construcción de sentidos de la realidad, de los objetivos de cambio social y de las rutas estratégicas para lograrlo. Tiene una perspectiva intercultural intrínseca, en tanto propone que la construcción del desarrollo (humano, social y no sólo económico) tiene que ser compartida por los sujetos a partir de la búsqueda de consensos sobre la base del respeto a las diferencias y la administración de conflictos. El disenso y la divergencia tienen, en este sentido, espacio, y son procesados bajo reglas democráticas. Está a la base de este enfoque la propuesta dialógica, la suma de experiencias participativas y la voluntad de incidir en todos los niveles de la sociedad<sup>3</sup>.

Buena parte de las experiencias de articulación entre radio y las denominadas Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (NTIC) para el desarrollo rural, así como de experiencias que desarrollan a su vez experiencias de comunicación interpersonal y de carácter grupal, se inscribe en estos enfoques de comunicación para el desarrollo.

## **La radio y las NTIC en la comunicación para el desarrollo rural**

Diversos estudios sobre el acceso a la información y comunicación de poblaciones rurales de los países en situación de menor desarrollo relativo, señalan que la radio es el principal medio de información y comunicación, con significativas potencialidades para apuntalar y fortalecer procesos de desarrollo participativo. En América Latina, cerca del 40% de la población reside en zonas rurales, en las que se concentran los mayores niveles de pobreza y pobreza extrema.

---

<sup>3</sup> Ver al respecto los trabajos de Rosa María Alfaro y Alfonso Gumucio.

Entendemos el desarrollo rural como un proceso político, económico y social que posibilita la ampliación de capacidades y el acceso a oportunidades de las poblaciones de zonas rurales, principalmente a través de la valoración productiva de los recursos de un territorio determinado, que no sólo tiene que ver con un espacio geográfico, sino también con dimensiones de carácter social, económico y cultural. Supone también procesos de participación de los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones que afectan a las comunidades rurales, a través de la institucionalización de mecanismos para la participación social y representación en espacios públicos y políticos.

Concebido así el desarrollo rural, no sólo como desarrollo agropecuario (énfasis en la producción y en la necesaria mejora de las economías rurales) sino también de afirmación de una ciudadanía participativa en los procesos de cambio social, la radio tiene un rol significativo en los procesos de desarrollo en zonas rurales, principalmente porque:

- Hay un amplio acceso a la radio por parte de pobladores de zonas rurales, especialmente por el abaratamiento y masificación de los aparatos receptores. La tenencia de aparatos de televisión, el acceso a periódicos y la conexión a Internet aparecen como mecanismos de información y comunicación significativamente menores con relación a la radio. La radio forma parte de la vida cotidiana de las personas, acompaña diversos momentos y rutinas de varones y mujeres, adultos y jóvenes en sus hogares, en sus actividades productivas, en sus momentos de descanso (Acunzo, 2004; Girard, 2004; Rivadeneyra, 2004).
- La radio se ha constituido en el principal medio de comunicación que facilita las opiniones y expresiones de sectores rurales. Es el principal canal de información para pobladores de zonas rurales, información que puede posibilitar la toma de decisiones más adecuadas en términos de actividades productivas y comerciales, así como en el campo de las decisiones y la participación política de sectores campesinos. Por su tecnología accesible en comparación con otros medios como la televisión, así como diversas iniciativas de sectores de la sociedad civil, la radio posibilita un mayor ejercicio de derechos a la comunicación en el sentido de mantener sistemas de propiedad que contribuyen a una mayor democracia en las comunicaciones.
- El debilitamiento de organizaciones sociales y los mecanismos tradicionales de participación han posibilitado que la radio, y en general medios de comunicación como la televisión, se conviertan en espacios de debate cada vez más influyentes en la configuración de agendas públicas y políticas (Geertz y Van Oeyen, 2001). Así, los espacios radiofónicos, y especialmente la participación de sectores sociales marginados y en situación de pobreza, pueden significar una ampliación de la esfera pública y una mejora en las capacidades de incidencia desde la sociedad civil en políticas públicas.

El potencial de la radio con relación al desarrollo rural se ve enriquecido con la configuración de redes

de radios, principalmente educativas, populares y comunitarias, que intercambian información, producciones y experiencias, y se han constituido en espacios de reflexión y aprendizajes sobre el rol de la comunicación en los procesos de desarrollo y la democratización de las sociedades, así como en colectivos de la sociedad civil y de pequeña y mediana empresa local y regional con vocación y capacidad de incidencia pública y política, con énfasis en temas de desarrollo y participación ciudadana. Las experiencias de ALER y AMARC - ALC, así como de redes nacionales como CORAPE en el Ecuador, ERBOL en Bolivia y CNR en el Perú, entre otras, son significativas en tanto fortalecen el aporte y la inmersión de la radio en procesos de desarrollo y en dinámicas políticas y culturales. Para estas redes, el marco orientador de su acción no está necesariamente vinculado a la discusión sobre el acceso a determinadas tecnologías de la información y comunicación, sino más bien a objetivos de carácter político cultural que plantean el fortalecimiento de la sociedad civil y de procesos de cambio social de carácter participativo.

Estas organizaciones actúan en red, tienen diversos nudos locales, regionales y -en el caso de AMARC y ALER- nacionales; son capaces de desarrollar estrategias y campañas intensas de información y debate plural, logrando cambios significativos en las decisiones y políticas públicas, teniendo como principal capital proyectos sostenibles en términos sociales, institucionales y económicos (Geertz, Van Oeyen y Villamayor, 2004). Actúan en red, y las tecnologías (satélite, redes informáticas, transmisión en audio vía Internet, teléfono, entre otras) constituyen el soporte para esta forma de organización e intervención.

Con relación al uso de NTIC en proyectos de desarrollo rural, hay también una gran diversidad y riqueza de experiencias de uso y apropiación de estas tecnologías en zonas rurales de América Latina. La sistematización y reflexión sobre experiencias en este campo han suscitado numerosos debates sobre el rol, alcances y límites de las NTIC -especialmente vinculadas a redes informáticas y acceso a Internet- para el desarrollo rural. Sobre comunicación, desarrollo rural y NTIC cabe destacar que:

- Buena parte de las experiencias de uso de NTIC en programas y proyectos tiene que ver con la implementación de Telecentros, Infocentros y Cabinas Comunales, que facilitan acceso a información a través de Internet y mediante tecnología inalámbrica a poblaciones de zonas rurales. Se trata principalmente de información referida a actividades económicas, contenidos educativos, de salud y seguridad alimentaria, que posibilitarían una mejor relación de los productores rurales con otros mercados. Son iniciativas de ONG's, o de organismos públicos, que cuentan con el apoyo financiero y técnico de organismos de cooperación o de los Estados. Es difícil identificar iniciativas de carácter empresarial, generadas a partir de una dinámica de mercado, pues las zonas rurales no resultan atractivas para las inversiones privadas en este rubro.
- Hay un desarrollo significativo de sistemas de información rural orientados al desarrollo de las comunidades, en tanto pueden facilitar información para servir como base en procesos de toma de

decisión desde los campos económico (productores), político (autoridades) y social (población). Los sistemas de información generan mecanismos y plataformas para organizar, facilitar el acceso y disseminar información a través de portales Web, correo electrónico, e incluso a través de relaciones sinérgicas con medios impresos (boletines, revistas) y radiales (programas, segmentos informativos). Se trata de información especializada sobre agricultura, mercados, y en menor grado servicios de salud y educación, respecto a procesos participativos de definición de planes de desarrollo local y presupuestos participativos, entre otros campos vinculados al desarrollo social y económico, así como -todavía en un nivel inicial- a procesos de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

“En el medio rural, los pequeños productores, empresarios y gobiernos locales necesitan de información para contar con elementos que ayuden en la toma de decisiones en niveles sociales y económicos. Actualmente el acceso a esta información está condicionado a las capacidades locales para apropiarse de esta información. Superar esta deficiencia es el principal desafío que deben enfrentar los proyectos que trabajan en este campo (Saravia, 2004: 16). En general, se trata de experiencias que probablemente no han logrado aún un buen nivel de apropiación por parte de las comunidades e instituciones locales (rurales).

- Una de las principales debilidades de los proyectos que promueven el uso de NTIC para el desarrollo rural tiene que ver con la sostenibilidad, en tanto algunos proyectos verían afectado su trabajo si es que la ayuda económica de la cooperación cesa y no se genera un proceso de apropiación por parte de las comunidades, ni se logra avanzar en la incidencia para el desarrollo de políticas públicas que afronten el problema de la brecha de información y conocimiento, especialmente para las zonas rurales, históricamente marginadas en los países de la región.

La gran riqueza y potencialidades de los proyectos e iniciativas de comunicación para el desarrollo rural en la región, relacionados especialmente con el uso de la radio y de NTIC, se contrasta con algunas debilidades relacionadas especialmente con la necesaria reflexión sobre los procesos de cambio en las sociedades rurales, en el contexto de la globalización y adelantos tecnológicos, la casi ausente discusión sobre enfoques de comunicación y desarrollo rural, y la débil articulación en el ámbito regional de instituciones que trabajan en el campo de la comunicación y el desarrollo rural en América Latina.

En general, en el estudio diagnóstico elaborado, se ha encontrado escasa investigación y debate sobre las nuevas formas de organización de las sociedades rurales hoy en día, respecto a los procesos de cambio en estas sociedades. Hay pocos esfuerzos por caracterizar a los nuevos y viejos actores del desarrollo rural, discutir los impactos de la globalización y el desarrollo de las comunicaciones -especialmente en las culturas- sobre la diversificación del trabajo de los pobladores rurales, y sobre las conexiones y formas de articulación con otros espacios, de carácter más urbano. Tampoco existen

esfuerzos sostenidos sobre las relaciones que se construyen entre las sociedades rurales y la sociedad global, sobre las desigualdades al interior de las sociedades rurales, y las desigualdades y diferencias entre unas comunidades y otras. Así como sobre la forma en que la comunicación se articula, promueve o facilita estos procesos.

Pareciera ser que la integración tecnológica, la cooperación entre radio y NTIC, es el foco principal de atención cuando se reflexiona y debate sobre experiencias en esta línea, especialmente en el campo del desarrollo agropecuario. La integración tecnológica podría convertirse entonces en un fin en sí mismo, y no necesariamente en un instrumento para promover y fortalecer transformaciones sociales, como tampoco para ayudarnos a repensar nuestras prácticas de comunicación para el desarrollo rural -un desarrollo no sólo como mejora tecnológica para la productividad y el crecimiento.

La puesta en debate sobre el desarrollo rural, sus desafíos actuales, las dimensiones culturales del desarrollo, y el rol de la comunicación -y no sólo de la información- en estos procesos, resulta significativamente menor respecto al recorrido de experiencias de sistematización revisadas en el marco del presente estudio en las que se destaca la integración tecnológica. Tampoco se ha analizado mucho el rol de la radio y de las redes como actores sociales en los ámbitos rurales, su articulación con organismos y colectivos de la sociedad civil, su participación en espacios de concertación y sus relaciones de confrontación con el Estado y los poderes fácticos, todo ello desde el prisma de la innovación e integración tecnológicas en tanto medios para fortalecer estos procesos.

Cabe destacar, finalmente, que hay avances en la promoción de la participación política de los pobladores de zonas rurales, mediante intervenciones de comunicación con sentido político y educativo referidas a procesos de planificación del desarrollo y presupuestos participativos. Resulta importante, sin embargo, un mayor análisis y reflexión respecto a cuestiones vinculadas a la promoción de la participación política, y a procesos de incidencia pública y política:

- Las agendas y formas de representación de las poblaciones rurales en espacios más locales y nacionales, en los que se toman decisiones de políticas públicas.
- La problemática, posibilidades y propuestas del desarrollo rural en las agendas nacionales.
- El desarrollo de capacidades de negociación política de los actores rurales no sólo con el Estado, sino también con los medios de comunicación de alcance regional y nacional, y con sectores empresariales que hoy en día pueden constituirse en factores clave del (no) desarrollo rural sostenible.
- Recogiendo una interrogante del sociólogo peruano Fernando Eguren, cabe evaluar la posibilidad de que los proyectos de comunicación contribuyan a generar una opinión pública rural, capaz de

tener algún nivel de influencia en los espacios de toma de decisión ubicados por lo general en centros urbanos, capitales de regiones o de país.

## **Las políticas públicas y el tejido institucional vinculado a la comunicación y el desarrollo rural**

Respecto a las políticas públicas y a los marcos de regulación sobre la radio en zonas rurales, la indagación muestra que hay en América Latina un carácter mayormente restrictivo del acceso a la propiedad de emisoras de radio para pobladores y organizaciones de sectores rurales, a pesar de los avances interesantes en países como Ecuador, Colombia y Bolivia.

Estas condiciones de carácter estructural se acentúan en el campo del acceso a las NTIC, especialmente respecto a la conexión a través de Internet y al desarrollo de habilidades para el aprovechamiento y optimización en el uso de la información. Las telecomunicaciones se han privatizado en la mayoría de países de la región, lo que supone que las empresas que gestionan y comercializan servicios de telefonía e Internet, tengan como clientes potenciales a sectores de la sociedad que demandan y pueden pagar por los servicios. Hay entonces una barrera estructural que sitúa a las zonas rurales, mayoritariamente en condición de pobreza y pobreza extrema, en una situación de (nueva) marginalidad con relación a la sociedad de la información y en general con respecto al ejercicio de los derechos a la comunicación.

Existen sin embargo esfuerzos de sectores de la sociedad civil, articulados fundamentalmente con gobiernos locales, para acercar a las poblaciones rurales a tecnologías como Internet, sin embargo estos esfuerzos aparecen aún muy locales<sup>4</sup>. Desde los estados nacionales, en general, no hay políticas públicas consistentes en este campo.

Un estudio en proceso de la CEPAL (2005), sostiene que los países de la región afrontan el desafío de avanzar en la construcción de agendas sobre el tema de la democratización de las TIC's, en cuanto a su acceso y apropiación (el agregado es nuestro), la articulación de actores Estado -sociedad civil-empresariado, la generación de una opinión pública favorable (cuestión aún difícil por la poca información con la que cuenta la ciudadanía en general), la implementación, el monitoreo y la evaluación de las mismas. Dado la situación de precariedad económica de algunas zonas, especialmente rurales, para asumir los costos de la infraestructura de redes y de conexión, son los Estados los llamados a liderar estas políticas con una significativa inversión de recursos, en alianza con otros actores nacionales.

---

<sup>4</sup> Puede verse, entre otros, los trabajos de Saravia (2004) y Bossio et. al. (2005).

Con relación al tejido institucional vinculado a la comunicación y al desarrollo rural en la región, los resultados del levantamiento de información muestran que en el ámbito de América Latina hay un conjunto de iniciativas y actores relevantes de alcance regional, incluso intercontinental, relacionados con la comunicación para el desarrollo, el desarrollo rural y el uso de radio y NTIC en comunidades rurales, aunque no existe una organización denominada de “segundo piso” que tenga como objeto la comunicación para el desarrollo rural.

Las organizaciones y redes desarrollan su trabajo principalmente en los siguientes campos y modalidades de organización:

- Redes de intercambio e inter-aprendizaje sobre NTIC, educación y transferencia tecnológica en zonas rurales.
- Investigación académica y aplicada relacionada con temas de desarrollo rural.
- Sistemas de información relacionados principalmente con NTIC y desarrollo agropecuario.
- Redes, plataformas de comunicación y desarrollo.
- Redes y espacios orientados al debate sobre investigaciones relacionadas con el desarrollo rural.

El tejido institucional configura un escenario favorable y de muchas oportunidades para la implementación de La Onda Rural, y constituye además un factor importante para la definición de sus objetivos y líneas estratégicas de intervención.

## **Los sentidos estratégicos de La Onda Rural, iniciativa de comunicación para América Latina<sup>5</sup>**

A partir de su propia experiencia de trabajo y del reconocimiento de la riqueza de una gran cantidad de experiencias de comunicación para el desarrollo rural en la región, profundizado a partir de un estudio diagnóstico, la FAO, ALER y AMARC-ALC, miembros del Comité Promotor de la iniciativa, han decidido impulsar una plataforma de alcance regional orientada a fortalecer y ampliar el impacto de las intervenciones de comunicación para el desarrollo rural sostenible en la región.

La Onda Rural busca que la intervención comunicativa para el desarrollo rural se fortalezca y mejore su calidad en términos de generar procesos de diálogo y de construcción conjunta de objetivos y estrategias de desarrollo sostenible entre los actores rurales, fundamentalmente las poblaciones excluidas, en general con escasa o débil participación en iniciativas de desarrollo y mejora de la calidad de vida.

---

<sup>5</sup>Tomado de “Propuesta de Implementación de La Onda Rural” documento elaborado por la CNR, recogiendo los resultados de una consulta electrónica a 29 instituciones de América Latina, y en diálogo con FAO, AMARC-ALC y ALER.

Se pretende influir sobre diversos actores, especialmente sobre radios e instituciones que trabajan programas y proyectos de comunicación en zonas rurales, redes de la sociedad civil, organismos internacionales de apoyo al desarrollo social y económico, y agencias gubernamentales de alcance local, regional y nacional.

El cuadro siguiente resume el estado de la situación y las propuestas en cuatro campos de acción prioritarios para La Onda Rural:

### Campos de Intervención de La Onda Rural

Campo de Acción Estratégica	Aproximación Diagnóstica	Principales Actividades
Investigación, sistematización y debate	<p>Existen niveles iniciales de sistematización de experiencias de comunicación para el desarrollo rural, con énfasis en radio y uso de NTIC en la región. Se ha constatado un escaso nivel de debate e intercambio sobre comunicación y desarrollo rural en la región, además una distancia significativa entre el mundo académico y de producción de conocimientos, y la práctica.</p> <p>Instituciones, especialmente radios y centros de producción, demandan mayor debate sobre el rol y los aportes de la comunicación al desarrollo rural, a partir de la sistematización de experiencias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño, implementación y fomento de investigaciones sobre la comunicación y el desarrollo rural en América Latina, con énfasis en el rol de la radio.</li> <li>- Sistematización y visibilidad de experiencias según temáticas abordadas (salud, medioambiente, participación ciudadana, proyectos productivos), tipos de acción político estratégica de los organismos, actores y participación ciudadana, uso de tecnologías.</li> <li>- Organización y socialización de experiencias ya sistematizadas.</li> <li>- Diseminación de resultados e impulso de espacios y foros de intercambio y debate en la región.</li> </ul>
Desarrollo de capacidades	<p>Se identifican iniciativas de formación y capacitación en comunicaciones, con énfasis en el uso de herramientas informativas y de difusión. No existe una oferta significativa de formación en comunicación para el desarrollo rural: enfoques, articulación, estrategias, herramientas, sistemas de planificación, monitoreo y evaluación específicos.</p> <p>En contrapartida, hay una demanda expresada en la consulta realizada en el marco del presente estudio, vinculada a contenidos conceptuales, estrategias y herramientas de comunicación para el desarrollo rural, potencialidades del acceso y apropiación de NTIC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de estudio diagnóstico de capacidades, demandas y necesidades de los agentes y del tejido institucional de comunicación para el desarrollo rural.</li> <li>- Formulación e implementación de programas de formación y capacitación en enfoques, estrategias y herramientas de comunicación para el desarrollo rural, con énfasis en uso y apropiación de radio e inclusión digital.</li> </ul> <p>Levantamiento de propuestas y experiencias de desarrollo de capacidades implementadas por las radios y centros de la región.</p>

<p>Políticas públicas de comunicación en zonas rurales</p>	<p>En general no se han identificado políticas públicas que garanticen una promoción e impulso efectivo de (derechos de) la comunicación en zonas rurales por parte de los Estados, y un acceso democrático y apropiación de las poblaciones de zonas rurales de la radio y las NTIC para su desarrollo. Existen más bien marcos de regulación que facilitan la concentración de la radio por sectores privados con fines de lucro, y fomentan el centralismo en las comunicaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de estudios sobre políticas públicas de comunicación en zonas rurales de la región.</li> <li>- Diseño de propuestas marco de políticas públicas y estrategias de incidencia en articulación con organismos que trabajan en este campo.</li> </ul> <p>Compilación, visibilidad y diseminación de los estudios y propuestas existentes.</p>
<p>Fortalecimiento y articulación institucionales</p>	<p>Existen redes e instituciones que trabajan en el campo del desarrollo rural aún con débil articulación y, en algunos casos, poca capacidad de gestión y acceso a información especializada y relevante para la construcción de alianzas estratégicas.</p> <p>En algunos casos, mutuo desconocimiento y desinformación entre instituciones de cooperación internacional y agentes de desarrollo que trabajan en relación directa con las poblaciones rurales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción de espacios que faciliten la visibilidad de las experiencias e iniciativas y el debate sobre comunicación y desarrollo rural.</li> <li>- Desarrollo de mecanismos de comunicación e intercambio para la generación de sinergias, alianzas y acuerdos de cooperación inter-institucionales orientados a fortalecer y mejorar el alcance de las redes e instituciones.</li> <li>- Desarrollo del banco de información y experiencias como recursos para el inter-aprendizaje y la mejora de las intervenciones institucionales.</li> </ul>

A partir del estudio diagnóstico y la identificación mediante una consulta electrónica de las demandas y necesidades sentidas y estratégicas de las instituciones que trabajan en comunicación y desarrollo en América Latina, La Onda Rural propone el desarrollo de las siguientes líneas estratégicas de acción:

- Investigación, sistematización y debate sobre experiencias y aportes teórico metodológicos vinculados a la comunicación para el desarrollo rural en América Latina. Implica la sistematización de experiencias y un trabajo de socialización y debate de los resultados, pues resulta clave la investigación y reflexión para mejorar las estrategias de intervención y las prácticas institucionales.

También se prevé la organización y visibilidad de experiencias ya sistematizadas. La idea es que se genere una comunidad de aprendizaje entre los miembros de La Onda Rural en relación con otras redes e instituciones de América Latina.

- Estudio y elaboración de propuestas marco de políticas públicas para América Latina sobre derechos a la comunicación de la población de zonas rurales, con énfasis en el acceso (y gestión) a la radio y la inclusión digital rural.
- Promoción del desarrollo de capacidades de las personas e instituciones que trabajan en el campo del desarrollo rural, a través de programas de formación y capacitación que aborden enfoques teóricos, estrategias y herramientas de comunicación para el desarrollo rural.
- Fortalecimiento y articulación institucionales, a través del fomento de espacios, redes y circuitos de comunicación para potenciar las experiencias e iniciativas de comunicación para el desarrollo rural. La idea es ubicar la intervención e influencia en escalas mayores en términos de mejora cualitativa de sus objetivos e influencia en políticas y programas de desarrollo rural en ámbitos locales, nacionales y regionales. Estas relaciones también toman en cuenta un trabajo articulado y coordinado con los planes, programas y proyectos estatales.

El gráfico siguiente resume los enfoques, las líneas estratégicas de acción, los interlocutores y los propósitos de La Onda Rural:

# INICIATIVA DE COMUNICACIÓN LA ONDA RURAL

## Sentidos Estratégicos

### ENFOQUES

- Desarrollo rural sustentable como proceso de cambio social participativo.
- Comunicación como proceso de construcción de sentidos a partir de un diálogo intercultural entre personas y actores sociales.
- La radio como espacio y agente dinamizador de procesos de comunicación local y regional orientados al desarrollo rural (económico y social).
- Inclusión y alfabetización digital de las poblaciones rurales como instrumentos para el desarrollo social y económico participativo.

### LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE ACCIÓN

Investigación y debate sobre la situación, potencialidades y perspectivas de las experiencias de comunicación para el desarrollo rural en América Latina. Visibilidad de experiencias, logros y perspectivas.

Diseño de propuestas marco sobre derechos a la comunicación de las poblaciones rurales, para influir en políticas públicas en zonas rurales con énfasis en acceso a la radio y apropiación de NTC.

Promoción del desarrollo de capacidades de los agentes que trabajan en el campo de la comunicación para el desarrollo rural en la región.

Fortalecimiento y articulación institucionales mediante la generación de espacios y formas de articulación inter-institucional para el inter-aprendizaje, la cooperación y el desarrollo de experiencias.

### CON QUIÉNES

Beneficiarios Finales  
Poblaciones de zonas rurales, mujeres y varones, con mayor acceso a información y espacios de comunicación para la participación en procesos de desarrollo.

Directos  
Redes y radios educativas y comunitarias, instituciones que trabajan en el campo de la comunicación para el desarrollo rural.

Aliados  
Preferentemente instituciones de segundo piso, de alcance regional, vinculadas a la comunicación y/o desarrollo rural, instituciones nacionales e internacionales de América Latina.  
Organismos internacionales de cooperación, que pueden potenciar la acción de LOR.

### PROPÓSITO

Fortalecer y mejorar la calidad y el impacto de las intervenciones comunicativas orientadas a promover el desarrollo rural en América Latina. Políticas públicas, programas y proyectos promovidos por organismos de la sociedad civil (organizaciones sociales y ONG's) y Estados.

Mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de zonas rurales en América Latina, ampliar sus oportunidades a través de procesos participativos de desarrollo social y económico que esperen reflejen el ambiente y la diversidad cultural.

### FIN

Iniciativa  
LA  
ONDA  
RURAL

En resumen, existe en América Latina una gran diversidad y riqueza de experiencias de comunicación para el desarrollo rural con énfasis en radio y uso de NTIC, que han logrado desarrollar capacidades, generar aprendizajes y aportar al cambio y el desarrollo de poblaciones rurales propiciando espacios de diálogo, aprendizaje y procesos de incidencia política. Se trata de experiencias que debieran ser fortalecidas en términos de una mayor discusión sobre enfoques de comunicación y desarrollo; diseño, monitoreo y evaluación de estrategias de comunicación; convergencia y desarrollo tecnológico; sistematización y debate de experiencias; herramientas de planificación y gestión; y con relación a una mayor articulación institucional orientada al desarrollo de capacidades y al logro de mayores niveles de incidencia en políticas públicas locales y nacionales. La Onda Rural pretende contribuir a estos y otros desafíos claves para la comunicación y el desarrollo en América Latina.

## **Bibliografía**

### **Acevedo, Jorge**

2004 Módulo sobre Comunicación y Desarrollo. Lima, Escuela Mayor de Gestión Municipal – Universidad Nacional de Trujillo.

### **Acunzo, Mario**

2004 “Radio, NTIC's: experiencias y propuestas para el desarrollo rural”. En La Onda Rural. Quito.

### **Alfaro, Rosa María**

2004 “Comunicación y Desarrollo”. Documento de discusión. Lima, Universidad de Lima.

2001 Comunicación para la salud y salud para la comunicación. Lima (mimeo).

1992 Una comunicación para otro desarrollo. Lima, CALANDRIA.

### **Beltrán, Luis Ramiro**

1993 “Comunicación para el desarrollo en Latinoamérica. Una evaluación sucinta al cabo de cuarenta años”. Discurso de inauguración de la IV Mesa Redonda sobre Comunicación y Desarrollo organizada por el Instituto para América Latina (IPAL).  
En: <http://www.comminit.com>

### **Bossio, Juan Fernando et. al.**

2005 Desarrollo Rural y Tecnologías de Información y Comunicación. Lima, ITDG – GTZ.

### **CEPAL**

2005 Indicadores clave de las tecnologías de la información y comunicaciones. Partnership para la medición de las TIC para el desarrollo. Santiago, CEPAL.

“Política Pública para el Desarrollo Digital en América Latina”. Documento Interno. CEPAL – Programa @LIS.

### **CEPAL y @LIS**

2005 Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe. Santiago, CEPAL.

### **CEPAL – ICA – IDRC – CRDI - @LIS**

2005 ¿En qué situación se encuentra América Latina y el Caribe en relación con el Plan de Acción eLAC 2007? Información disponible. Santiago, CEPAL.

### **Geerts, Andrés y Víctor Van Oeyen**

2001 La radio frente al nuevo siglo: estudio de vigencia e incidencia. Quito, ALER.

### **Geerts, Andrés; Van Oeyen, Víctor y Claudia Villamayor**

2004 La práctica inspira. La radio popular y comunitaria frente al nuevo siglo. Quito, ALER – AMARC.

### **FAO**

2000 Los nuevos instrumentos de política agrícola y la institucionalidad rural en América Latina. FAO – Oficina Regional para América Latina y El Caribe, Ciudad de México.

### **Girard, Bruce (Editor)**

2004 Secreto a Voces. Radio, NTICs e Interactividad. FAO, Roma.

### **Girard, Bruce**

2004 “La radio e Internet. Mezclar los medios para cerrar la brecha digital”. En Secreto a Voces: Radio NTICs e Interactividad.

### **Gómez, Gustavo**

2004 “Estudio y recomendaciones sobre Radio, NTICs y desarrollo rural en América Latina”. En La Onda Rural. Quito. <http://www.comunica.org>

### **Gumucio, Alfonso**

2004 “Las cinco condiciones esenciales para las TICs en el desarrollo”. En Secreto a Voces: Radio NTICs e Interactividad.

2003 “El Cuarto Mosquetero. La comunicación para el cambio social”. En <http://www.geocities.com/agumucio>

**Kliksberg, Bernardo**

2003 Hacia una economía con rostro humano. México DF, Fondo de Cultura Económica.

**Kliksberg, Bernardo y Luciano Tomassi (Compiladores)**

2000 Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Buenos Aires, Fundación Felipe Herrera - Universidad de Maryland - Fondo de Cultura Económica

**Moscol, Alejandro**

2004 “Regulación Legal Peruana de las Infraestructuras de la Información en Áreas Rurales”. En: Revista de Derecho Informático. <http://www.alfa-redi.com>

**Mujica, Luis et. al.**

2004 Desarrollo humano entre el mundo rural y urbano. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

**Nussbaum, Martha (Compiladora)**

1996 La calidad de vida. México DF, Fondo de Cultura Económica.

**Rivadeneira, Carlos**

2004 “De la Web y el Dial. Contenidos para el desarrollo rural”. En La Onda Rural. Quito. <http://www.comunica.org>

**Rodríguez, Clemencia; Rafael Obregón y Jair Vega**

2002 Estrategias de comunicación para el cambio social.

**Sen, Amartya**

2000 Desarrollo y Libertad. Buenos Aires, Planeta.

**Saravia, Miguel**

2005 Organizaciones de la sociedad civil y programas nacionales TIC. Lima, ITDG – IDRC CRDI

2004 “Políticas Públicas para el acceso efectivo a las NTICs en zonas rurales de América Latina”. En La Onda Rural, Quito. <http://www.comunica.org>

**Zutter, Pierre de**

2004 Diez claves de éxito para el desarrollo rural. Lima, Editorial Horizonte.

# ADELAIDA TRUJILLO<sup>1</sup> - Citurna Producciones / Imaginario La Iniciativa de Comunicación

## TELEVISIÓN Y NIÑOS: APUNTES SOBRE UN PROCESO EN COLOMBIA

Los valores, los derechos humanos, el desarrollo equitativo y la niñez son temas que no pueden estar separados del debate sobre el rol de los medios en América Latina; especialmente en un país como Colombia, que comparte realidades de desarrollo comunes a muchos países de la región, pero que es el único que por más de 50 años ha enfrentado un conflicto armado, alimentado por dinero proveniente del narcotráfico, situación que afecta principalmente a los niños y jóvenes.

### Algunas cifras sobre la niñez en Colombia<sup>2</sup>

- Colombia es un país de niños; el 40% de la población (16 millones) es menor de 18 años.
- 6.5 millones de niños colombianos viven en situación de pobreza y más de 1.500.000 no asisten a la escuela.
- 35.000 son víctimas de explotación sexual.
- 4.000 menores de 15 años han contraído VIH en el último año.
- 4.000 menores han sido reclutados en las filas de grupos armados ilegales: guerrilla, paramilitares y narcotraficantes.
- Colombia tiene la tercera población más grande víctima de desplazamiento interno en el mundo: cerca de 3 millones de personas; el 65% son niños, adolescentes y mujeres.
- En más de la mitad de los municipios colombianos se han plantado minas antipersonales; 40% de las víctimas son niños.

### La televisión y los niños: un desafío

La televisión sigue siendo el medio de comunicación más influyente en las vidas de la mayoría de los niños y las niñas en el país. Aunque en su vida cotidiana están en contacto con un conjunto de tecnologías diversas, la televisión es aún un elemento central en la vida familiar de casi todos los hogares. 95% de los niños en Colombia tiene acceso a este medio y esta población dedica de cuatro a seis horas frente al televisor. Además, los niños son la mayor audiencia de telenovelas y noticieros en “prime time”.

---

<sup>1</sup> [atrujillo@comminit.com](mailto:atrujillo@comminit.com)

<sup>2</sup> Datos suministrados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, UNICEF, Human Rights Watch y el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República.

Los niños más pobres forman un grupo vulnerable. Por tener pocas opciones de entretenimiento son, en mayor proporción, fuertes consumidores de televisión. En un país con grandes desigualdades en el acceso a la educación, y con violencia casera en muchos hogares, la preocupación por las responsabilidades sociales de los medios frente a las nuevas generaciones debe ser una prioridad tanto para el Estado, como para los canales, y para los ciudadanos.

## Las oportunidades

La televisión en Colombia es una prioridad constitucional: un servicio enfocado en el interés público, con prevalencia de los Derechos de los Niños.

El panorama televisivo está compuesto por:

- Canales públicos nacionales: dos nacionales (uno educativo y cultural: Señal Colombia Educativa y Cultural; y uno institucional: Señal Colombia Institucional) y ocho regionales (Teleantioquia, Telepacífico, Telecaribe, TV Andina / Canal 13, Canal Capital, Televisión Regional de Oriente (TRO), Telecafé y Teleislas).
- Canales privados (terrestres y satelitales): dos nacionales (Canal RCN y Caracol Televisión) y uno local (City TV).
- Tres cable operadores.
- Más de 300 canales comunitarios.

Además, hay escenarios positivos: Colombia cuenta con una Constitución democrática e inclusiva, una legislación innovadora, capacidad técnica e infraestructura satisfactorias, una de las redes de servicio público más antiguas de la región, un proceso de descentralización en desarrollo y un alto nivel de atención e inversión en educación y cultura. Además, el sector privado ha comenzado a reconocer la responsabilidad social como parte de sus prioridades.

## Nuestra experiencia

En 1986, creamos Citurna Producciones en Cine y Video, con el propósito de producir televisión local e internacional. Desde 1998 nos hemos enfocado en la televisión escolar, con especial énfasis en niños y jóvenes.

Con el propósito de combinar este trabajo con las actividades de Citurna, creamos en 1999 la Fundación Imaginario, una organización interdisciplinaria y sin ánimo de lucro, interesada en generar debate público, construir capacidad y plantear iniciativas políticas en medios.

Concebimos la televisión como un proceso articulado al sistema educativo, al hogar y a otros medios:

(Internet, CD, impresos, prensa, etc); como un agente de cambio social; como un proceso participativo, con aquellos vinculados a la producción, uso y evaluación; y cuyo desarrollo debe tener como base una política pública coherente.

## Nuestra estrategia

### a. Producción de televisión y material de apoyo de alta calidad.

Nuestras producciones actuales incluyen la franja infantil educativa de dos horas diarias: Chinkanarama; el programa semanal para jóvenes Revelados: Valores en Línea; y la participación con un segmento para el proyecto de televisión pre-escolar Sesame/ World Heart - Colombia.

### b. Fortalecimiento y construcción de capacidad a través de conferencias internacionales sobre televisión, en alianza con Fundación Imaginario, UNICEF Colombia, Goethe Institut, la Comisión Nacional de Televisión y La Iniciativa de Comunicación.

Más de 50 organizaciones y expertos en televisión de países como Argentina, Alemania, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, México, Noruega, Perú, Reino Unido y Sudáfrica, han participado en las muestras y seminarios Televisión de Calidad, llevados a cabo en el 2000, 2001, 2002, 2003, 2005 y 2006.

Estos eventos han incluido la exhibición de más de 200 programas de televisión de los prestigiosos eventos internacionales Prix Jeunesse (televisión infantil) e INPUT International, (televisión de interés público) y han contado con la asistencia de más de 1.300 personas, profesionales y estudiantes (legisladores y reguladores, funcionarios públicos, programadores, productores y realizadores independientes, académicos, estudiantes del sector audiovisual, ONG's que trabajan en el sector infantil, sociedad civil, sector privado, etc.).

### c. Diseminación de información y conocimiento para fortalecer el debate sobre la responsabilidad social de los medios y, específicamente, de la televisión, a través de:

- La Iniciativa de Comunicación -más de 32.000 suscriptores:  
<http://www.comminit.com/la/aboutus.html>

- Televisión de Calidad -más de 1.000 suscriptores:  
<http://www.comminit.com/la/calidad.html>

-The Communication Initiative -más de 65.000 suscriptores:  
<http://www.comminit.com/mission.html>

- d. Alianzas y debate público: a partir del 2004 se adelanta en Colombia el proceso del Compromiso Nacional por una Televisión de Calidad para la Infancia, proceso liderado por un grupo gestor conformado por UNICEF, la Consejería de Programas Especiales de la Presidencia de la República, la Agencia PANDI - Periodismo Amigo de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, la Comisión Nacional de Televisión y la Fundación Imaginario.

El Compromiso es un acuerdo de voluntades, producto de un diálogo y una negociación, resultado de un proceso de concertación entre varios sectores, y centrado en cuatro áreas de trabajo: Investigación, Programación y Producción, Veeduría y Participación Ciudadana, y Regulación y Fomento. Se trata de un proceso a largo plazo, cuyo objetivo final es una mejor televisión para los niños y niñas de Colombia.

Se ha desarrollado como un proceso participativo, de carácter incluyente (regiones, sectores, actores), que más allá de la preocupación por los efectos negativos de la televisión, hace énfasis en las posibilidades del medio y sus implicancias en el bienestar general de la sociedad.

Entre sus estrategias se cuentan el establecimiento de alianzas estratégicas (sector público/ sector privado /agencias internacionales) y la presentación de propuestas concretas, así como la identificación de responsables para su logro.

## ¿ Qué se quiere lograr con el Compromiso?

- Estimular la producción y programación nacional de televisión infantil de calidad, así como el desarrollo de los incentivos necesarios para garantizar su sostenibilidad.
- Fomentar la capacitación formal y no formal para el desarrollo de competencias relacionadas con la producción y programación de televisión infantil.
- Fomentar los procesos de participación y veeduría ciudadana alrededor del tema de la televisión infantil.
- Fortalecer y ampliar el debate público sobre televisión, infancia y adolescencia en Colombia, a través de diferentes sistemas de medios, incluyendo evaluaciones permanentes de la televisión infantil que sale al aire.
- Crear estrategias para fortalecer la investigación, y la divulgación de resultados de estudios sobre televisión-infancia y adolescencia.
- Crear y/o fortalecer procesos de cooperación entre la academia y los productores, y entre la academia y otros sectores relacionados con la televisión infantil.
- Establecer alianzas con entidades internacionales para el intercambio de información, la adaptación de estrategias y/o metodologías de investigación, y la co-financiación de proyectos conjuntos.

## La firma del Compromiso (30 de agosto del 2005)

En el marco del evento de Televisión de Calidad 2005, en la Casa de Nariño, con la presencia de la Primera Dama de la Nación, se ratificó el compromiso de instituciones públicas, canales públicos y privados, academia, anunciantes, empresas del sector privado, ONG's, asociaciones de padres y educadores y otros actores involucrados con la televisión, la infancia y su desarrollo, a través de la firma de un documento de acciones concretas para hacer viable y real este esfuerzo.

Entidades Firmantes del Compromiso:

- Lina María Moreno de Uribe. Testigo de Honor. Primera Dama de la Nación
- Instituciones Públicas: Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, Comisión Nacional de Televisión -CNTV, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, RTVC.
- Fundaciones: Fundación Imaginario, Fundación Empresarios por la Educación, Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente.
- Canales: Señal Colombia, Teleantioquia, Canal 13, Telemedellín, Telecaribe.
- Organizaciones Internacionales: UNICEF, Save the Children UK.
- Gremios: Asomeditos, ANDA (Asociación Nacional de Anunciantes), Andiarrios.
- Academia: Universidad Javeriana, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Universidad del Valle, Universidad de Antioquia.
- Además... Red Camaleón, PANDI, Proimágenes en Movimiento, Asociación Afecto contra el Maltrato Infantil, CINDE, Fondo de Acción Ambiental, Colectivo Montes de María -Línea 21.

Algunos avances logrados en el proceso del Compromiso son: la extensión a las regiones de Colombia; la firma de un acuerdo de Cooperación entre la Fundación Imaginario y la Fundación Prix Jeunesse (Alemania); la firma del Convenio Marco de Cooperación entre Colciencias y la Comisión Nacional de Televisión para el desarrollo de la investigación en televisión infantil (US \$500.000 aproximadamente); el diseño de un proyecto de "Fondo Concursable" con el sector privado; la participación de los canales nacionales en el Día Internacional de la Radio y la Televisión en favor de los Niños; la integración en el Latin America Item Exchange; la participación en eventos internacionales como la Reunión Exchange Exchange (Munich, Octubre 2005), EBU Item Exchange (Río de Janeiro, Enero 2006), Foro Basel- Karlsruhe (Karlsruhe, Febrero 2006) y Prix Jeunesse International (Munich, Mayo 2006); el desarrollo de una convocatoria para la creación de un "Canal Infantil Latinoamericano", liderada por el Canal Caracol; y la producción regional de tres nuevas series de televisión infantil.

## Aliados

Para este proceso, así como para el desarrollo de las demás actividades dirigidas hacia una televisión de calidad en Colombia, contamos con el apoyo de una serie de organizaciones líderes en el tema en América Latina, que se caracterizan por tener una trayectoria reconocida en el trabajo en medios audiovisuales de calidad para la niñez y por realizar esfuerzos por el logro de una televisión que aporte a la construcción de ciudadanía y trabaje por el respeto de los derechos de los niños, adolescentes y jóvenes, así como por desarrollo de procesos educativos y de cambio social:

Aliados Internacionales:

La Iniciativa de Comunicación/ The Communication Initiative, Fundación Prix Jeunesse, World Summit Foundation (Australia), Observatorio Europeo de Televisión Infantil (España), Centro para el Estudio de Niños, Juventud y Medios / Centre for the Study of Children, Youth and Media (Reino Unido), EBU Item Exchange, Foro Basel- Karlsruhe, Global Media Aids Initiative -GMAI, UNICEF.

Aliados en América Latina:

- **Argentina:** Sociedad Audiovisual para la Infancia y la Adolescencia Argentinas -SAVIAA.
- **Brasil:** Agencia de Noticias por los Derechos de la Infancia ANDI -Brasil, Centro Internacional de Imagen Popular -CECIP, Mediática -Centro Brasileño de Medios para Niños y Adolescentes, Red TVE, Rio Medios, TV Cultura.
- **Chile:** Consejo Nacional de Televisión de Chile, Fondo Consejo Nacional de Televisión de Chile, Proyecto Educativo NOVASUR.
- **Colombia:** Citurna Producciones en Cine y Video, Comisión Nacional de Televisión, Fundación Imaginario, Goethe Institut, Agencia PANDI -Periodismo Amigo de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Red de Gestores Sociales, UNICEF Colombia.
- **Cuba:** Universo Audiovisual del Niño Latinoamericano.
- **México:** Once TV - México.
- **Perú:** Asociación de Comunicadores Sociales -Calandria.
- **Uruguay:** Instituto de Medios Audiovisuales para Niños y Jóvenes -IMAN, Cinemateca Uruguaya.

### d. Creación de redes y conexión: Televisión de Calidad

Televisión de Calidad <http://www.comminit.com/la/calidad/> es un espacio y una red virtual desarrollados por La Iniciativa de Comunicación con el objetivo de articular procesos regionales y

fomentar el intercambio de experiencias y el diálogo entre los actores estratégicos que determinan la calidad de la televisión para la infancia y juventud en América Latina.

La misión de Televisión de Calidad es promover el sentido de responsabilidad social en el sector audiovisual, el debate sobre la calidad de la programación, la relevancia de las políticas públicas y una amplia participación de las comunidades y la gente joven en los medios.

## Objetivos

- Promover el intercambio de información y contenido entre redes, organizaciones y personas que trabajan por la televisión infantil en América Latina.
- Identificar los líderes y procesos más significativos en América Latina y el mundo, que apuntan a mejorar la calidad de la televisión que ven niños y jóvenes.
- Avanzar en la definición de políticas coherentes de desarrollo para el sector; y abogar porque audiencias como la niñez y la juventud sean privilegiadas.
- Generar debate y diálogo continuo sobre el papel de la televisión en la construcción de lo público y como herramienta vital en la comunicación y en el desarrollo de nuestros países.
- Involucrar en estas discusiones a decisores del sector público y privado, programadores, productores, realizadores, anunciantes, académicos, estudiantes, padres de familia, televidentes y en general a todos los actores y sectores que inciden en la calidad de la televisión que los niños ven.

## Conformación

Al 15 de noviembre de 2006, la Red de Televisión de Calidad está conformada por un total de 1230 personas: 1002 en Colombia, que conforman la Red Colombiana de Medios para Niños y Adolescentes y 228 en otros países de América Latina: Argentina (34), Bolivia (11), Brasil (75), Chile (32), Cuba (8), Ecuador (9), Guatemala (3), México (20), Nicaragua (2), Panamá (5), Perú (13), Uruguay (5), España (11).

## Vehículos

- **Mini web site**  
Alojado en el sitio de La Iniciativa de Comunicación, presenta información sobre procesos desarrollados por una televisión de calidad en la región (actualmente lideran Argentina, Chile, Colombia, Brasil y Uruguay). También se actualiza cada semana con experiencias, materiales, tendencias, pensamientos, eventos y premios relacionados con la televisión.  
<http://www.comminit.com/la/calidad/>

Desde su creación, en abril de 2005 hasta la fecha, el número total de páginas vistas es de aproximadamente 31.311.

- **Boletines semanales / Esta Semana en TV de Calidad**

Cada semana, se reseña el nuevo material de consulta en Televisión de Calidad. Estas novedades, además de ser incluidas en la página frontal, son enviadas a los miembros de la red vía correo electrónico.

- **Boletín de la Red Colombiana de Medios para Niños y Adolescentes**

Circula vía correo electrónico entre los miembros de la red, el cuarto miércoles de cada mes, con los últimos avances del Compromiso por una Televisión de Calidad para la infancia en Colombia e información de interés para quienes trabajan en el tema de medios para niños, jóvenes y televisión.

<http://www.comminit.com/la/tvdecalidad/TVDECALIDAD/tvdecalidad-34.html>

## TEMA 04

---

### EVALUACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE COMUNICACIÓN Y DESARROLLO

**SinComunicación  
NohayDesarrollo**



# ALFONSO GUMUCIO - Communication for Social Change Consortium

## TIEMPO DE MILAGROS: TRES RETOS DE LA COMUNICACIÓN PARA EL CAMBIO SOCIAL

### Preámbulo

El propósito del Seminario Latinoamericano “Sin Comunicación no hay Desarrollo”, es preparar una posición de región en la perspectiva del Congreso Mundial de Comunicación para el Desarrollo (WCCD)<sup>1</sup> que tendrá lugar en Roma en octubre del 2006.

El aporte de América Latina como región pionera en la comunicación para el desarrollo y pionera en la generación tanto de prácticas concretas como de pensamiento crítico, será significativo. Tenemos todas las condiciones para incidir en ese evento, para hacer que el pensamiento crítico sobre la comunicación para el cambio social y la comunicación desde el desarrollo, desde la perspectiva de participación, marque una posición y no se sume simplemente al coro auto-congratulatorio de las burocracias que hasta ahora deciden las agendas del desarrollo global. Tenemos pensamiento crítico y experiencias como ninguna otra región del mundo; esa es nuestra ventaja notable.

La iniciativa de Rosa María Alfaro y de Calandria es importante en la medida en que nos ofrece un espacio para reflexionar colectivamente sobre posiciones y propuestas que van a representar a nuestra región en ese Congreso Mundial. Debiéramos, idealmente, llevar propuestas críticas y auto-críticas que contribuyan a sacudir las certezas que con frecuencia se manejan de manera convencional en esas reuniones internacionales que organizan las grandes agencias, a veces sólo para reafirmar sus agendas.

Por ello decidí enfocar el tema que me fue asignado, los “retos de la comunicación para el cambio social hacia el futuro”, de una manera crítica y poco triunfalista. No voy a expandirme sobre mi organización, el

---

<sup>1</sup> En abril del año 2004 tuvo lugar en Quito la reunión Onda Rural convocada por la FAO. Estábamos en la cafetería de CIESPAL, almorzando Gustavo Gómez, Mario Acunzo, Bruce Girard, Paolo Mefalopulos y yo, cuando Paolo -que había trabajado en África como consultor de FAO- habló de una idea que rondaba su cabeza: organizar un congreso mundial sobre comunicación para el desarrollo sostenible. Ya tenía el apoyo de FAO, según confirmó Mario. A mi me pareció que podía ser un duplicado de la Mesa Redonda sobre Comunicación para el Desarrollo que desde hace un par de décadas organizan las agencias de Naciones Unidas, pero Paolo tenía buenos argumentos para establecer diferencias. Pocos meses después Paolo entró a trabajar al Banco Mundial y les vendió la idea, que fue ratificada en la Mesa Redonda de Roma, en septiembre del año 2004. Desde allí, la historia es bien conocida, el Banco Mundial se convirtió en el principal actor en este mega evento.

Consortio de Comunicación para el Cambio Social, pues en nuestro sitio web pueden encontrar documentos y otras informaciones. Voy a hablar desde mi experiencia personal luego de más de 30 años de trabajo en comunicación participativa en varias regiones del planeta, y de haber reflexionado sobre el tema en numerosos textos.

No quiero, una vez más, abundar en el análisis de la comunicación para el cambio social, como horizonte paradigmático que incluye procesos de inclusión, participación, diálogo y apropiación. La abundancia de enfoques interesantes y válidos en la comunicación para el desarrollo no ha impedido que estemos estancados en cuanto a lograr que quienes realmente deciden sobre los modelos de desarrollo, incorporen en sus estrategias conceptos de comunicación diferentes a los que en general manejan.

A fuerza de darle vueltas a las ideas entre nosotros mismos, hemos llegado a perfeccionar nuestras certezas sobre la manera de abordar el desarrollo desde la comunicación, pero parece que nuestras certezas no son suficientes para que se produzcan cambios en los niveles de decisión y en la escala global, como quisiéramos. La paradoja es que los que tienen la sartén del desarrollo por el mango, los mismos que han fracasado durante cincuenta años con sus modelos de desarrollo insostenibles y con su comunicación de corte publicitario, nos exigen ahora “pruebas” de la validez de nuestros planteamientos, pero al mismo tiempo cierran sus puertas y se niegan a aplicarlos.

Me explico: hemos puesto en práctica experiencias interesantísimas en niveles locales, nacionales y regionales, y hemos probado que una comunicación cuyo eje es la participación ciudadana o comunitaria, una comunicación verdaderamente participativa, una comunicación basada en el diálogo, es la que garantiza un desarrollo social apropiado y sostenible. Utilizo el término “apropiado” de manera deliberada, no como “adecuado”, sino como el resultado de un proceso de apropiación social. Y digo “sostenible” pensando en todas aquellas experiencias que ahora pueden prescindir de insumos externos, y que se desarrollan con la fuerza propia de sus actores sociales.

Nuestros esfuerzos, la fuerza de nuestras convicciones, nuestro activismo intelectual y práctico, han contribuido a generar cambios, pero si somos medianamente lúcidos y honestos tenemos que reconocer que en la escala del desarrollo global, donde todo está interconectado y todo es interdependiente, nuestros triunfos resultan risiblemente pequeños y aislados.

Entre gitanos no nos vamos a leer la suerte. Seamos auto-críticos.

Con frecuencia nos repetimos, nuestras certezas se multiplican en un espejo que nosotros mismos hemos puesto delante. ¿No hemos estado acaso afirmando las mismas cosas desde hace 30 años, con algunos matices en el lenguaje y en las ideas?

Desde la perspectiva de los más jóvenes, aquellos que nunca recibieron un telegrama, y aquellos que se inician recién en el campo de la comunicación para el desarrollo, muchas de las ideas que circulan ahora aparecen como originales y novedosas. La certeza que tienen los jóvenes de que si las cosas no están en Internet no existen, permite a algunos navegar siempre en aguas frescas y “descubrir la pólvora” como si fuera la primera vez.

La ventaja de ser joven es que todo parece nuevo, sobre todo cuando se lee poco y se confía demasiado en Internet. Un poco de curiosidad puede llevar sin embargo a descubrir que mucho ya está dicho, pero hay que buscarlo en libros y artículos, y en la experiencia de los mayores, que no siempre se puede encontrar en la red a través de Internet.

Internet esconde más de lo que revela, y sería un tremendo error pensar que contiene una acumulación de conocimiento. Más bien, contiene una selección de informaciones que está filtrada por innumerables factores que no son de orden científico. Existir en Internet no es un hecho que tenga correlato directo con la importancia que tienen las cosas, ni con una valoración de ellas. En Internet no hay reglas fijas, el azar juega un papel importante, y también el dinero, que determina la visibilidad de la información.

Es cierto que Internet es de todos, por ahora, pero sobre todo de todos los que tienen poder para hacer sentir su presencia. Teóricamente todos somos iguales en Internet, pero “unos más iguales que otros” en la invisibilidad.

Sin embargo, no es mi intención reflexionar sobre Internet, que ya lo he hecho en otros textos, sino manifestar mi pesar por esa sensación de que repetimos innumerables veces ciertos argumentos, y parece que nunca logramos el efecto deseado.

¿O quizás logramos algunos avances, muchos años después y a través de aliados insospechados? Dos ejemplos sobre esto último, como parte de este preámbulo.

- a) Ignacio Ramonet, el director de Le Monde Diplomatique, ha estado argumentando desde hace 4 o 5 años que necesitamos construir un “quinto poder”, porque el “cuarto poder”, el de los medios de difusión masiva, no representa más a la ciudadanía, pues es un poder coludido con los grandes intereses políticos y económicos. Necesitamos, dice Ramonet, de un quinto poder de la comunicación donde las voces de los ciudadanos se expresen libremente... etc. Hasta donde yo recuerdo, eso es lo que nosotros decíamos hace 30 años, quizás con un lenguaje más militante y menos académico, pero en síntesis, lo mismo. En el lenguaje de aquella época, en los años setenta, hubiéramos dicho que los medios de difusión masiva están “vendidos al imperialismo”, y que necesitamos una comunicación alternativa para apoyar la lucha de los pueblos. Hoy, hablamos en otros términos del “espacio público” y el derecho a la comunicación de los ciudadanos. La jerga

ha cambiado, pero no los conceptos centrales que nos repiten a potenciar las voces de los sin voz.

- b) El segundo ejemplo no es menos importante. Han tenido que pasar esos mismos 30 años para que nuestro discurso sobre la “participación” en el desarrollo y en la comunicación para el desarrollo encuentre un eco en las palabras, nada menos y nada más, que del señor James D. Wolfensohn, el lobo bueno (wolf), Presidente del Banco Mundial que hace pocos meses dejó su cargo en manos del lobo malo, el señor de la guerra de Irak, Paul Wolfowitz. Sin duda tiene mucho mérito tiene el señor Wolfensohn de haber alentado dentro de semejante organización, mastodóntica y reacia a los cambios, la idea de que la participación es esencial en el desarrollo, porque sin participación no hay desarrollo sostenible.

Dos ejemplos, de que las mismas ideas expresadas hace 30 años, de alguna manera llegaron a lo alto de la agenda gracias a portavoces insospechados.

Seguimos repitiendo lo que sabemos, con matices diferentes, porque en el camino hemos aprendido algunas cosas, y entre ellas a expresar nuestras ideas de manera más concreta y menos retórica.

Es un milagro que los viejos temas vuelvan a la agenda, renovados, con nuevos aliados, y de aquí el título un tanto irreverente o jocoso de este texto. Pero también, su título alude a la necesidad de que algo “mágico” suceda que nos permita dar ese salto cualitativo que durante años estamos preparando, sin mucho éxito. Somos como deportistas que entrenan sin descanso pero que no logran superar significativamente sus marcas. Ni siquiera logramos jugar en la cancha de los equipos de la liga de campeones.

Hay muchos retos hacia el futuro, pero yo quiero referirme solamente a tres que me preocupan hoy y que podríamos plantear a manera de preguntas provocadoras en el Congreso Mundial de Comunicación para el Desarrollo de Roma. Me refiero al reto de nombrar las cosas, al reto de continuar desarrollando el campo como disciplina, y, finalmente, al reto de legitimar la comunicación para el cambio social entre las grandes agencias que toman las decisiones del desarrollo.

## **El reto de nombrar las cosas**

Por hablar mucho uno deja de escuchar. Llevados por la euforia de la convicción de que tenemos la verdad en la mano, hablamos más de lo que estamos dispuestos a escuchar. Cuando uno aprende a escuchar se da cuenta de cuáles son los obstáculos que hacen difícil el diálogo con otros actores.

Uno de estos obstáculos son las palabras. Alguien decía que las palabras sirven para confundir. Hablamos el mismo idioma, pero usamos las palabras de manera distinta. No hay mucho problema cuando decimos, por ejemplo, “zanahoria”, porque inmediatamente sabemos lo que estamos

nombrando. Pero si decimos “palta” en vez de “aguacate”, ya necesitamos una aclaración -según el país donde estemos- que nos puede llevar a rastrear la etimología de las palabras. En otro ejemplo, la palabra castellana “hoja” se puede entender de varias maneras: una hoja de papel, la hoja de un árbol, hoja de vida, la hoja de una cuchilla, etc.

Si las palabras más sencillas, las que nombran objetos cotidianos, pueden causar a veces confusión, con mayor razón aquellas que nombran conceptos, ideas, abstracciones. Si digo “información”, “comunicación” o “participación”, ¿qué significados sugiero en cada uno de los que escucha? Cada palabra, sea “zanahoria” o “participación” es una convención, es decir, un acuerdo consensual que deviene norma por el uso. A través de la historia nos hemos puesto de acuerdo en nombrar las cosas por un nombre, en las seis mil lenguas que todavía hay en el mundo, y la norma se ha encargado de establecer esos términos de uso.

Sin embargo, usamos las palabras y nombramos ciertas cosas de una manera que no significa lo mismo para todos. Yo estaba convencido de que una palabra como “participación” (participación popular o participación comunitaria), la entendían todos, pero no es así. Hoy, incluso el Banco Mundial la utiliza en sus programas de desarrollo, pero no entiende el término de la misma manera, sino más bien como “acceso”.

Mi problema (y digo “mi” problema porque a veces me siento en soledad cuando reflexiono sobre este tema), es que palabras como “información” y “comunicación” -que utilizamos todos los días-, no las entendemos de la misma manera ni siquiera los que compartimos los mismos ideales sobre la comunicación para el desarrollo. Por ejemplo, no se escucha a colegas referirse a los “medios de comunicación masiva” para referirse a los medios de “difusión masiva”, o de “información masiva”.

Yo prefiero rescatar la raíz etimológica y conceptual de la palabra, *communio*, del latín, que quiere decir compartir, participar, fortalecer en conjunto. Entonces me pregunto si parte de nuestros desacuerdos y divergencias, y también la falta de diálogo con las organizaciones de desarrollo, no viene en parte de esta falta de acuerdos consensuales sobre lo que significan palabras claves que están incorporadas en la jerga cotidiana del desarrollo y de nuestra profesión. De mis años de trabajo en Naciones Unidas, y en programas internacionales de desarrollo social con componentes de comunicación, lo que recuerdo es esa dificultad de entenderme con quienes indistintamente utilizan las palabras “información” o “comunicación” para referirse a las mismas cosas. No es entonces sorprendente que bajo el paraguas de “comunicación para el desarrollo” se incluyan irresponsablemente aberraciones insostenibles.

Si la comunicación es un proceso de intercambio y de diálogo, ¿no deberíamos ser más cuidadosos al usar la palabra “comunicación” para referirnos a los medios masivos? ¿No sería mejor ponernos de acuerdo en qué son medios de información (aunque a veces de “deformación”), y medios de difusión?

¿No podríamos hacer un esfuerzo para preservar la palabra “comunicación” para nombrar los procesos de intercambio entre iguales, procesos de participación y de comunión en el sentido de compartir?

Las grandes organizaciones de desarrollo con frecuencia usan indistintamente comunicación o información para referirse, por ejemplo, a campañas de corte publicitario sobre los temas que promueven. El frondoso vocabulario de la comunicación para el desarrollo, usado en documentos y acciones de la mayoría de las organizaciones para el desarrollo, confunde un lenguaje en el que se mezclan instrumentos (radio, prensa, televisión), y mensajes (artículos, programas de radio o televisión), con procesos comunicativos que implican diálogo, debate y participación.

No hago un llamado a adoptar definiciones. La búsqueda de definiciones y formulaciones perfectas es un ejercicio académico que muchas veces deriva en estériles discusiones, no en acuerdos prácticos. Si uno revisa la bibliografía, hay muchas definiciones y pocos acuerdos.

Creo que es más importante llegar a acuerdos, a consensos sobre la manera de nombrar las cosas, antes que elaborar definiciones exactas. Me parece más importante discriminar los términos de la jerga para reconocerlos como diferentes.

Por ejemplo, establecer las diferencias entre términos que muchos colegas confunden sin pensarlos siquiera:

- **información y comunicación**
- **mensajes y procesos**
- **acceso y participación**
- **comunicación y comunicaciones**
- **periodistas y comunicadores**
- **información y conocimiento**

Si los grandes actores del desarrollo, las instituciones que toman las decisiones en nombre de los sujetos del cambio social, pudieran discriminar algunos de estos términos, sin duda tendríamos mejores oportunidades para entendernos.

## **El reto de desarrollar la disciplina**

El campo de la comunicación para el cambio social, sigue siendo un campo en desarrollo. No hay nada definitivo, ni establecido en letras de molde. Quien diga que dispone de un modelo único miente (o quiere vendérselo a una institución).

En materia de ideas, nuestra región sigue viviendo de prestado desde los años cincuenta, a pesar de todo lo que ha avanzado nuestro pensamiento y nuestra práctica en estas décadas. ¿No es paradójico

que los estudiantes de comunicación de hoy sigan leyendo como biblia las teorías de la difusión de innovaciones de Everett Rogers, cuando Rogers, ya en 1976, revisó sus aportes críticamente? Es aún más paradójico que esto suceda cuando el propio Rogers reconoció que el cambio de su perspectiva sobre la comunicación para el desarrollo se debía en buena parte a su interacción con latinoamericanos como Orlando Fals Borda, Luis Ramiro Beltrán o Juan Díaz Bordenave.

Seguimos pensando con algunas ideas prestadas y también con una terminología que hemos heredado sobre todo de los autores estadounidenses que fueron pioneros en el campo. Repetimos, traducimos y vulgarizamos términos que provienen de las técnicas de publicidad comercial e incluso de las técnicas de propaganda utilizadas durante la Segunda Guerra Mundial.

De ahí que en la jerga de la comunicación para el desarrollo sea tan difícil evitar, sobre todo en inglés, el uso de términos militares como “campana” o “blanco”, y de la publicidad, como “marketing”, “oferta”, “demanda” o “clientes”. Cometemos estos lapsus con la misma frecuencia con que nombramos como “americanos” a los ciudadanos de Estados Unidos, como si no fuéramos todos americanos, desde la Patagonia hasta Alaska.

La comunicación para el cambio social está en desarrollo y la resistencia a que se convierta en una disciplina diferenciada es enorme, precisamente porque está demasiado próximo al campo de la información. La confusión aumentó hace varias décadas cuando a alguien se le ocurrió que las carreras de periodismo debían cambiar de nombre y convertirse en carreras de “comunicación social”. El problema, en la mayoría de ellas, es que solamente cambiaron de nombre, pero mantuvieron su orientación hacia los medios comerciales de difusión masiva (radio, televisión, prensa), sin incorporar contenidos de comunicación para el desarrollo y conceptos afines a los procesos comunicativos. Lo que sí se añadió, como justificación para el cambio de nombre, fue la publicidad, el mercadeo, y lo que se llama “comunicación empresarial” o “comunicación organizacional” que estudian los jóvenes que quieren incorporarse a la empresa privada como relacionadores públicos o relacionadores laborales. Esos estudios proliferan, mientras los de comunicación para el desarrollo desaparecen por falta de alumnos.

El campo de estudio de la comunicación para el cambio social es distinto al campo de la información y de las relaciones públicas, y por lo tanto merece desarrollarse como una disciplina separada. Premisas similares fueron discutidas cuando en el siglo pasado la antropología estaba procurando establecerse como un campo autónomo de la sociología.

Aunque no contamos con cifras precisas, la situación actual de los estudios académicos sobre información y comunicación es preocupante. Aproximadamente hay en el mundo más de dos mil universidades que ofrecen estudios de periodismo (más de 600 en América Latina), orientados hacia los medios de difusión, no hacia los procesos, y apenas una veintena de programas académicos que

ofrecen opciones para formar comunicadores para el desarrollo y el cambio social.

En mi experiencia con Naciones Unidas en África, me tocaba reclutar a comunicadores para trabajar en los programas de desarrollo con comunidades, o para apoyar a los gobiernos nacionales o locales con estrategias de comunicación. Solía recibir centenares de currículum vitae de periodistas, pero no de comunicadores. Prefería contratar a un facilitador comunitario, alguien con experiencia de trabajo en ONG's, uno de esos "extensionistas" a los que Freire demolió en su texto "Extensión o comunicación". Los periodistas no eran buenos candidatos, y la mayor dificultad era encontrar a profesionales que tuvieran un pensamiento estratégico de la comunicación y ofrecieran propuestas de trabajo que no se reducían a un listado de mensajes para los medios de difusión masiva.

Mi manera de evaluar a los candidatos era someterlos a un ejercicio: si tuvieran la tarea de hacer una estrategia de comunicación para la prevención de malaria, o de tuberculosis, ¿cómo procederían? Casi invariablemente, los periodistas sugerían soluciones basadas en los medios de difusión: artículos en la prensa, spots en televisión, jingles en radio, camisetas, logos, etc. A veces ni siquiera se preguntaban si los medios de difusión eran pertinentes para llegar a la población afectada. Sus propuestas eran generales, cubriendo a toda la población sin diferenciarla. Para hacer sus propuestas partían de los medios e instrumentos, no de las necesidades de desarrollo. Entendían su rol verticalmente de acuerdo a las mismas premisas de los años sesentas y setentas, es decir, la arrogancia de la prescripción, de pretender "transmitir" conocimiento, como si el conocimiento pudiera transmitirse. Confundían información con conocimiento, sin entender que el conocimiento es lo que cada individuo crea cuando procesa la información de acuerdo a su cultura, a sus valores, y al conocimiento que ya posee. No tenían noción de proceso, del rol facilitador del comunicador, y tampoco encontraban el lugar para el diálogo, para el intercambio de saberes.

Ahora, la otra cara de la moneda: las organizaciones de desarrollo nos devuelven la pelota. Algunas quisieran adoptar una perspectiva de comunicación para el desarrollo y el cambio social en sus programas, pero entonces, ¿dónde encuentran a los comunicadores que puedan llevar adelante esas estrategias? Tienen toda la razón: no hay, o son muy pocos los comunicadores con visión estratégica. No los hay porque solamente una veintena de universidades en el mundo pueden formar profesionales con un perfil de comunicadores para el desarrollo y el cambio social. Por ello acaban contratando periodistas, encargados más de la visibilidad de los programas y de las instituciones, que de hacer de la comunicación un componente en el proceso de desarrollo, que fortalezca la participación y permita que la gente participe en la toma de decisiones sobre su propio futuro.

En 1998 escribí un breve texto destacando la necesidad de un "nuevo comunicador"<sup>2</sup> que pudiera facilitar procesos de comunicación para el cambio social desde la cultura, desde la perspectiva de los

---

<sup>2</sup> *El Nuevo Comunicador*, en: <http://www.geocities.com/agumucio/ArtNewCommunicatorSP.html>

sujetos de desarrollo, con una formación que le permitiera trabajar en políticas, estrategias, investigación y planificación. Un verdadero estratega de la comunicación, antes que un técnico capaz de elaborar mensajes para los medios.

El rol de las universidades es en ese sentido fundamental y no debe ser confundido con otras instituciones que ofrecen formación técnica en manejo de equipos de radio o video, y en diseño de productos audiovisuales e impresos.

Los comunicadores de base abundan y son excelentes porque se han formado en la práctica, en el trabajo a nivel comunitario, donde las acciones de comunicación tienen que tener pertinencia cultural. Muchos de estos comunicadores intuitivos y creativos no necesitan pasar por la universidad, porque han aprendido en el trabajo cotidiano a través del diálogo y la participación. Muchos de ellos, además, ya han recibido una formación que les permite manejarse con fluidez en las técnicas audiovisuales. La universidad debe ser vista con una mirada más estratégica, como veremos más adelante.

Necesitamos fortalecer el campo y crear la disciplina de la comunicación para el cambio social en las universidades, porque necesitamos profesionales de alto nivel que hoy no existen, o son muy pocos: aquellos que se han auto-formado a través de los años.

Existe un profundo desencuentro entre las instituciones de desarrollo (agencias internacionales, ONG's, gobierno) y el ámbito académico. Hay una necesidad de profesionales de la comunicación especializados en desarrollo, que las universidades no satisfacen, y eso hace que organizaciones para el desarrollo mantengan su visión conservadora y reductora de la comunicación, entendida -en el mejor de los casos- como diseminación de información, y generalmente como instrumento para dar visibilidad y presencia a las instituciones.

## **El reto de legitimar la CCS entre los grandes**

Además de desarrollar y fortalecer la disciplina en el campo académico, necesitamos legitimarla y jerarquizarla en las organizaciones para el desarrollo. Esto de “jerarquizar” la comunicación no es una posición elitista. No se trata, de ninguna manera, de despreciar o minimizar la importancia de miles de comunicadores intuitivos, formados en la práctica social, perfectamente capaces de llevar adelante procesos de comunicación participativa a nivel comunitario. Como hemos señalado anteriormente, hay miles de comunicadores comunitarios que emergen de procesos participativos; las radios mineras de Bolivia, y tantas otras, han sido semilleros de comunicadores.

El tema de jerarquizar a los comunicadores debe leerse desde una perspectiva política, y tiene que ver con la necesidad de posicionar en un nivel más alto de la agenda a la comunicación para el cambio social y el desarrollo. Si analizamos la situación actual, podremos entender mejor este aspecto.

Actualmente cuando las agencias de desarrollo emplean “comunicadores”, en la mayoría de los casos se trata de periodistas que cumplen con una agenda predeterminada por otros. El papel de estos periodistas en las agencias de desarrollo es subalterno: elaboran boletines institucionales, diseñan carteles, convocan a conferencias de prensa, preparan eventos especiales (el “día internacional” de algún tema, que siempre resulta siendo un infructuoso saludo a la bandera) o negocian con las agencias de publicidad y con los medios masivos los términos de las campañas publicitarias y de social marketing. Las verdaderas decisiones sobre la comunicación no las toman ellos, sino funcionarios que tienen el poder para tomarlas y un nivel mayor en esas estructuras, pero que por lo general no tienen idea alguna de la comunicación como proceso.

El periodista o relacionador público en esas instituciones, no tiene poder de decisión sobre las acciones de comunicación, simplemente hace lo que se le instruye, y por lo general le dedica la mayor parte de su tiempo a trabajar por la imagen institucional, no por la participación de los sujetos de desarrollo en las decisiones sobre los programas que afectan sus vidas.

En esa lógica no llegamos muy lejos, porque entonces el “doctor” que es director del programa de tuberculosis o el “ingeniero” que es jefe del programa de extensión rural, son quienes deciden sobre los componentes de comunicación. Por ello la jerarquización tiene sentido: necesitamos más comunicadores para el cambio social con maestrías y doctorados, pero no para que permanezcan enseñando en el ámbito de la universidad, sino para que intervengan al mismo nivel que los decisores, en las estrategias de comunicación para el desarrollo. Los comunicadores no deben seguir siendo la quinta rueda del carro del desarrollo.

Cuando tengamos ese perfil especializado y jerarquizado, podremos negociar en mejores términos con las grandes instituciones de desarrollo que hoy ponen la comunicación al final de su lista de prioridades. Todos dicen que la comunicación y la participación son esenciales para el desarrollo sostenible, pero son muy pocos los que traducen ese discurso en hechos concretos.

Tres indicadores serían suficientes para determinar en qué nivel de la agenda de prioridades está la comunicación en las instituciones de desarrollo:

- a) El porcentaje del presupuesto destinado a la comunicación (no a la información).
- b) Los puestos de nivel creados para especialistas en comunicación (no para relacionadores públicos).
- c) La decisión de dotarse de políticas y estrategias de comunicación.

La mayoría de las organizaciones multilaterales y bilaterales “se aplazan” si se analiza su comportamiento en base a estos tres indicadores. También se aplazan las grandes ONG's internacionales, los gobiernos y muchas ONG's nacionales.

No conozco ninguna organización internacional que destine un porcentaje decente de su presupuesto a la comunicación para el desarrollo. Aspiramos a un 5% de lo que invierten en sus programas de desarrollo, que bastaría para cambiar radicalmente la situación actual.

Tampoco conozco muchas organizaciones que hayan creado puestos de nivel para especialistas en comunicación, pero me sorprende aún más cuando lo hacen, porque suelen escoger para esos puestos a gente que no tiene ninguna trayectoria significativa en comunicación, personas que nunca han acompañado un proceso comunicativo, personas que jamás han escrito y reflexionado seriamente sobre comunicación para el desarrollo. Sin embargo, estas personas aparecen en puestos de alta responsabilidad, decidiendo dónde irán los recursos destinados a la comunicación. Y todavía tenemos que sonreírles para tratar de que entiendan que hay otros enfoques que podrían beneficiar a sus programas.

No es de extrañarse que sin presupuesto y sin especialistas, tampoco encontremos políticas y estrategias de comunicación. Lo más que tienen las organizaciones, en su mayoría, son “planes” que se reducen a listas de actividades de información o relaciones públicas. Su prioridad siempre son los “medios”, y eso, en el mejor de los casos, puede incluir formación de periodistas para “sensibilizarlos” sobre los temas del desarrollo. No hay políticas que aborden los procesos de comunicación de largo plazo, porque todas las agencias tienen agendas de corto plazo, y los largos plazos son considerados sumamente “peligrosos”, porque van más allá del tiempo de servicio de los funcionarios, y ponen en riesgo sus aspiraciones de ser promovidos a puestos más altos o a países con un mejor “estatus”. Las agendas de desarrollo sufren el síndrome del “informe anual”, es decir, tienen que mostrar cada año “resultados” (los tengan o no los tengan). En muchos casos, lo único que parece interesar es que se haya “implementado” (gastado) el dinero que se les asignó, y no importa cómo. Importan más las agendas institucionales, que las necesidades de los sujetos de desarrollo.

La mayoría de las instituciones de desarrollo todavía funcionan con el paradigma de los años sesenta de que la información es el vehículo del desarrollo, la “aguja hipodérmica” del “conocimiento instantáneo”. Esa idea ha sido reforzada en años recientes por la fascinación hacia las nuevas tecnologías relacionadas con Internet.

La ecuación “a mayor información mayor desarrollo”, es una patraña. La información no es en sí liberadora, ni siquiera lo es el conocimiento, porque la situación de pobreza y de subdesarrollo no es el resultado de la falta de información o de conocimiento, sino de condiciones sociales y económicas injustas. Hay problemas estructurales (tenencia de la tierra, discriminación social, racial y de género, intercambios injustos en el comercio mundial) que la información no puede resolver; pero la comunicación sí -en la medida en que potencia las voces de los sujetos del desarrollo, fortalece sus organizaciones sociales, y facilita procesos de participación social a través del diálogo y del debate.

Algunas veces los procesos de comunicación participativa para el desarrollo encuentran terreno fértil porque hay funcionarios que se interesan en el tema y que sinceramente creen que los modelos de desarrollo que promueven sus propias instituciones no son los más idóneos para facilitar los cambios sociales. Una experiencia auspiciosa en este sentido, tuvo lugar en Mozambique, en el año 2003, cuando el Consejo Nacional de Lucha contra el SIDA me pidió asesorarlos para diseñar una estrategia de comunicación. Mi única solicitud fue que se me dejara en libertad para facilitar un proceso participativo desde las preocupaciones del desarrollo. Se llevó adelante un proceso de diálogo entre aproximadamente 50 instituciones de Mozambique que trabajaban en programas de VIH/SIDA, incluyendo ONG's locales e internacionales, agencias de cooperación bilateral, programas de las Naciones Unidas, organismos multilaterales, cinco ministerios vinculados al tema, y organizaciones de personas viviendo con VIH.

Durante diez meses el proceso de discusión permitió identificar problemas y gradualmente traducirlos en propuestas de comunicación. A través de seminarios nacionales y provinciales nació una estrategia que debía integrarse como un capítulo específico en el Plan Nacional de Lucha contra el SIDA, incorporando procesos comunicacionales en comunidades rurales, pero también en los niveles provinciales y nacionales. Las actividades incluían un lugar para los periodistas y para los medios masivos, aunque su importancia en Mozambique es muy limitada al estar concentrados en los centros urbanos. La estrategia fue validada colectivamente y entregada al gobierno. Pero nunca fue implementada porque UNICEF, que había financiado ese proceso, decidió archivarla. En realidad, fue una decisión personal de la Representante de UNICEF, Marie Pierre Poirier, que detuvo la estrategia sin explicar jamás porqué había decidido desconocer el trabajo realizado por más de 50 instituciones (entre ellas UNICEF).

A pesar de requerir explicaciones y de tratar de abrir el debate hacia las instituciones involucradas, no hubo ninguna respuesta positiva por parte de UNICEF en Mozambique. Por el contrario, surgieron presiones institucionales hacia mi persona, para obligarme a callar. Mi impresión, es que las razones de la Representante de UNICEF eran netamente personales. Ella quería una estrategia de visibilidad institucional (y personal) porque aspiraba a una promoción que obtuvo al poco tiempo: fue nombrada Representante de UNICEF en Brasil, un país mucho más importante que Mozambique en la escala profesional de Naciones Unidas. En otras palabras, todo el proceso no sirvió para nada porque una persona se interpuso, usando el poder circunstancial que le otorga la burocracia de los organismos internacionales. Esto quizás no hubiera sucedido, o al menos no tan fácilmente, si UNICEF hubiera tenido una política de comunicación para el desarrollo.

No importa cuanto esfuerzo le dediquemos al trabajo de las llamadas “buenas prácticas”<sup>3</sup> y a la

---

<sup>3</sup>Ver al respecto el excelente texto crítico de Warren Feek: “Mejores Prácticas”, en: [http://www.comminit.com/la/drumbeat/drum\\_beat\\_108.html](http://www.comminit.com/la/drumbeat/drum_beat_108.html)

formación de comunicadores para el desarrollo: nada va a mejorar si no cambian las políticas de comunicación de las instituciones que toman las grandes decisiones sobre el desarrollo.

Esto nos devuelve a un tema importantísimo que es el de la responsabilización y fiscalización de las instituciones de desarrollo, lo que en inglés se denomina “accountability” y que generalmente se aplica solamente a los gobiernos, pero no a las organizaciones para el desarrollo.

Es necesario establecer procesos de fiscalización y mecanismos de control social sobre las organizaciones para el desarrollo, y observatorios como los que se han creado para vigilar el comportamiento de los medios masivos. Ya existen observatorios del desarrollo que hacen un trabajo importantísimo, como es el Bretton Woods Project<sup>4</sup>, que sigue los pasos del Banco Mundial y otras organizaciones emergentes de los acuerdos de Bretton Woods; pero no existen observatorios que se especialicen en comunicación para el desarrollo, y vigilen las decisiones que en ese campo toman las grandes instituciones de Naciones Unidas, las agencias bilaterales y multilaterales, los gobiernos y las ONG's. Me parece que esta sería una de las propuestas importante en la perspectiva del Congreso de Roma, y más allá.

Uno de los temas que podría facilitar los cambios necesarios, es reiterar en todas las agendas el derecho a la comunicación. Hay quienes dicen que es un viejo tema, pero no lo es en la medida en que no se ha resuelto. Algunos confunden el derecho a la comunicación con el derecho a la información. No es lo mismo. Cuando 25 años atrás UNESCO y el informe MacBride se referían al “derecho a la información”, era sobre todo en el contexto de que los Estados nacionales debían generar su propia información para contrarrestar a las grandes agencias de noticias con sede en Estados Unidos. De ahí surgieron las agencias regionales como ALASEI, que no lograron romper con los monopolios de la distribución de información.

El acceso a la información y la transparencia de los Estados, es también un tema de información, así como lo es el de los medios de servicio público. Cuando hablamos de derecho a la comunicación, nos referimos a un tema diferente: el derecho de los pueblos, de las comunidades y de las organizaciones de la sociedad civil, a expresarse a través de procesos participativos y de diálogo con pertinencia cultural.

Después de asistir a la primera Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (WSIS) en Ginebra, a fines del año 2003, publiqué un texto donde afirmaba que en el piso de arriba, donde estaban reunidos los gobiernos con las agencias de desarrollo, la discusión era en torno a la “sociedad de la información”, mientras que en el piso de abajo, que era una especie de feria de la creatividad con encantadores de serpientes y una gran diversidad de propuestas, el tema era el “derecho a la

---

<sup>4</sup>Más información en el sitio web: <http://www.brettonwoodsproject.org/>

comunicación”. Por eso no se entendieron los del piso de arriba con los del piso de abajo, por eso no sirvieron las escaleras mecánicas entre los dos pisos, y por eso había que pasar un control policial para acceder al piso de arriba, siempre y cuando se tuviera la credencial adecuada.

¿Por qué el derecho a la comunicación es un argumento de peso para plantearlo en el Congreso Mundial de Comunicación para el Desarrollo en Roma? Porque las Naciones Unidas están recuperando el concepto, como también muchas ONG's internacionales. UNICEF por ejemplo, utiliza ahora la terminología “enfoque de derechos humanos para el desarrollo” en sus programas. Al fin y al cabo, aunque algunas agencias quieran olvidarlo, lo que justifica la existencia misma de las Naciones Unidas son los derechos humanos. En la Carta de constitución de la ONU la lucha por la paz mundial es el objetivo primordial, y esa lucha se hace a través del respeto a la Carta Internacional de los Derechos Humanos.

Otro argumento de peso, sin duda, es el de la sostenibilidad de los programas a través de la participación y la apropiación de los mismos. Las agencias internacionales de desarrollo y los gobiernos han acumulado tantos fracasos en los últimos 50 años, que están deseosas de encontrar fórmulas que les permitan compartir la responsabilidad del desarrollo con los propios sujetos del cambio social, con las comunidades y con los actores de la sociedad civil. Cuando hay evidencia de que los programas se mantienen después de haber sido retirada la asistencia técnica y los insumos de dinero o de equipamiento, es porque la comunidad se ha apropiado del programa. Es el mejor éxito al que puede aspirar una agencia de desarrollo. Pero esa posibilidad pasa por la implementación de enfoques participativos en los que la comunicación para el desarrollo juega un papel central.

Sin embargo, para evaluar el éxito o el fracaso de los programas de participación, las agencias de desarrollo carecen de instrumentos adecuados y apropiados por la comunidad. Las evaluaciones cuantitativas, tomadas en un momento preciso, como una radiografía, no ofrecen una imagen de los procesos, e impiden a los sujetos del desarrollo expresar en qué han cambiado (o no) sus vidas. La aplicación de modelos de evaluación tradicionales de un contexto a otro no contribuye para conocer realmente los resultados de un programa de desarrollo. Pero además, esos modelos producen evaluaciones sesgadas, porque acuden a una verdadera industria de evaluadores que viven de eso, a quienes se les paga para ofrecer evaluaciones que ofrecen casi siempre resultados positivos.

Nuevos enfoques de la evaluación participativa están surgiendo, con procesos diferentes, para medir indicadores de cambio social y de los propios procesos participativos. El Consorcio de Comunicación para el Cambio Social ha apoyado la reflexión y la práctica en esa dirección<sup>5</sup>, pero hay todavía mucho que hacer en ese campo para demostrar a los grandes decisores sobre el potencial de la comunicación para el cambio social.

---

<sup>5</sup> Ver: <http://www.communicationforsocialchange.org/publications-resources.php?id=283>

Otro papel importante que tienen las agencias internacionales de desarrollo es el de influir en los Estados y en la empresa privada de los países de Asia, África y América Latina. De hecho, influyen, pero negativamente. Por ejemplo, cuando el Banco Mundial promueve las privatizaciones como lo hizo en los últimos 20 años, lo que sucede es que se debilita el rol regulador del Estado y se fortalecen los intereses económicos y la posición política de la empresa privada. Concretamente, en el campo de la comunicación para el desarrollo, esto se traduce en una agenda de desarrollo controlada por la empresa privada, que procura eliminar las opciones de comunicación comunitaria y participativa. Por ello es una cruel paradoja que ahora el mismo Banco Mundial tenga un pequeño programa de apoyo a las radios comunitarias, por iniciativa de algunos funcionarios progresistas.

Si un concepto más amplio y estratégico de la comunicación para el cambio social fuera adoptado por las grandes agencias de desarrollo, estas podrían influenciar positivamente a los Estados para promover leyes que protejan y promuevan el derecho a la comunicación, y de ese modo neutralizar a las empresas privadas que tienen afanes monopólicos en el campo de la información. Tendríamos un horizonte muy diferente si las grandes instituciones para el desarrollo contaran con políticas en apoyo al derecho de comunicar y a la comunicación para el cambio social.

Estos temas son fundamentales en la relación con los grandes actores del desarrollo, los que realmente deciden sobre los modelos de desarrollo. Por lo menos, sería bueno que sepan lo que pensamos de ellos, y que conozcan las posiciones que tenemos al respecto.

## SUZIE SATO - Mesa de Comunicadores de las Agencias de Cooperación Internacional

### PERSPECTIVAS EN COMUNICACIÓN A PROMOVER DESDE LAS AGENCIAS DE COOPERACIÓN

Para empezar quisiera hacer una precisión. He trabajado doce años en Naciones Unidas y he acompañado el proceso de formación, tanto el de la mesa de comunicadores de la misma, como el de la cooperación internacional. Hace tres semanas soy directora de imagen y marketing de la Universidad de Lima, así es que compartiré mi experiencia y reflexión desde una doble posición.

Siendo Rosa María mi maestra y guía en la Universidad de Lima -y de muchos colegas que vemos acá comparto sus preocupaciones, como también la frustración que he venido sintiendo repetidamente por parte de ustedes en sus intervenciones y en la que sería un poco tonto redundar, pero se trata de la realidad: los comunicadores para el desarrollo tenemos un problema de imagen, debido a que nuestra especialidad es muy poco entendida y se confunde con otras.

Como segundo comentario quisiera decir que estoy de acuerdo con Alfonso, pero discrepo cuando dice que no hay una agenda del desarrollo. Creo que hay grandes esfuerzos que han determinado una agenda mínima para el desarrollo, y ese mérito lo tiene Naciones Unidas y la cooperación internacional. Por ejemplo, “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs)” que son prioridad para la cooperación internacional, así como constituyen un compromiso para todos los países miembros de las Naciones Unidas. Los ODMs priorizan los temas que hemos venido desarrollando aquí, como el combate a la pobreza, el agua, el hambre, la equidad de género, la reducción de la mortalidad infantil, y el combate a enfermedades como la malaria y el VIH/SIDA. Creo que todos estamos informados sobre estos temas de la agenda.

Quisiera compartir una experiencia personal en mi labor de Oficial de Comunicaciones en la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El hecho de compartir mi experiencia no es un acto de vanidad, sino que creo que puede ser un aporte para el tema de la discusión. Descubrí que la preparación académica que había recibido sobre esta especialidad era bastante general y que hay poca producción académica sobre la comunicación para el desarrollo.

La experiencia en la cooperación internacional con comunicación para el desarrollo ha significado en la práctica un doctorado, no sólo ha sido una experiencia intelectual, sino también espiritual y de la vida misma. Yo he sido formada en periodismo televisivo. He trabajado en televisión 16 años y he sido corresponsal de agencias internacionales como CNN en español y BBC de Londres, y no he aprendido

en esas funciones tanto de la realidad de mi país como sí lo he hecho trabajando en el campo con Naciones Unidas.

La oportunidad de ingresar al mundo de la cooperación internacional, fue para organizar una conferencia de prensa en Lima sobre un proyecto de Desarrollo Alternativo en el Valle del Huallaga, zona donde aún quedaban rezagos de narcotráfico y terrorismo (12 años atrás). Pero antes de poder armar esa conferencia quise conocer el lugar y, lo más importante, hablar con los beneficiarios del Programa. Dejé el glamour de la televisión y la correría del periodismo, porque encontré en la labor que la ONU hizo en el Valle del Huallaga un motivo para darle sentido a mi vida y a mi carrera, apoyándolos en su magnífico trabajo. Cambié mi vida radicalmente cuando me inserté en el Perú profundo y ratifiqué la teoría de elaborar una estrategia -en ese entonces de prensa- a partir de lo que el Programa significaba para los beneficiarios y no a partir de cómo los ejecutores quería mostrar el Programa.

Vivir en el Perú profundo debe ser materia de un internado obligatorio, y eso marcará la diferencia en el perfil del comunicador para el desarrollo. Este es otro tema que tendría que ser materia de un debate y también de ardua reflexión. Yo aprendí, por ejemplo, a meterme una buena borrachera, a beber masato, a fumar tabaco puro. Aprendí a “portarme mal” según los cánones de comportamiento social; allí es casi un requisito para que uno sea aceptado. Así también a tener buen estado físico, a soportar diarreas e infecciones por falta de higiene y “mala comida”. Para compenetrarse con el Perú profundo hay que pasar por esas experiencias.

Entre las regiones del Perú hay diferencias notables que debemos tomar en cuenta. Por ejemplo, en zonas de selva viven muchos migrantes de la sierra; y si uno trata de aplicar una estrategia de comunicación con elementos psicosociales propios de la selva esta no funcionará porque la gente que vive allí es de la sierra. Entonces allí hay que aplicar la estrategia para la población de sierra pero que vive geográficamente en la selva.

No basta con la visita de la semana ni la intervención de la consultora o consultor por un día, se trata de un asunto de convivencia, de dormir en el suelo -si los beneficiarios del proyecto duermen en el suelo-, de que nos piquen todos los mosquitos, de que si somos mujeres nos den inflamaciones porque todas las letrina disponibles son un caos. Si uno no aprende, no vive y no siente ese proceso de ese Perú diverso y profundo, incomprendido y desigual, no podríamos tener realmente la autoridad moral para proponer los cambios que queremos.

Siendo así tan antiestético el tema de la comunicación -entendiendo la estética al estilo limeño-, era totalmente incompatible para mí trabajar en el glamour de la televisión.

En el Perú se debe estudiar para aprender a trabajar con las diferencias. Una cosa es una comunidad nativa, otra es una comunidad campesina, y entre ellas mismas tienen sus diferencias. Así, también

aprendí que el desarrollo tecnológico, la estética, y el hecho de aprender y representar como me habían enseñado a mí, no era lo importante.

Entendí que el mejor afiche, la mejor fotografía, el mejor spot o el mejor video -por más moderno que este parezca-, no tienen impacto si no se ha considerado la cultura de las personas con las que queremos trabajar. Muchas poblaciones con 40% de analfabetos en algunos lugares- preferían el video sin editar, con sus conversaciones y fallas. Ellos quieren ser protagonistas de su propio desarrollo, quieren sus productos, sus escenarios, sus mujeres y niños en los comerciales para vender su producción.

Quien me dio esta maravillosa oportunidad de aprender todo esto fue la cooperación internacional, porque en un espacio donde el Estado no tiene presencia -y creo que actualmente ni tiene una política de comunicación para ejecutar sus proyectos de desarrollo-, la corporación internacional ha sido pionera y hay que reconocerlo. Sin embargo, yo no tengo un medio como para sistematizar mi experiencia y poderla compartir, es por ello que este espacio del seminario me parece grandioso, ya que es una forma donde podemos ir recopilando sobre este tema.

Los comunicadores sociales para el desarrollo debemos hacer nuestra propia promoción dentro y fuera de nuestro entorno. La verdad es que siento que todavía no hemos calado como profesionales especializados; pero uno debe mostrar esa diferencia con los resultados, ganando respeto, y coincido en que no podemos muchas veces cuantificar resultados porque esta es una labor más cualitativa. Yo creo que este es un tema que nos va a representar toda una lucha, pero que se logrará a medida que se vayan presentando resultados e intervenciones exitosas.

Como conclusión, quiero decir que la comunicación tiene que estar en el proceso de elaboración de los proyectos de desarrollo. Tenemos proyectos donde las actividades de comunicación siguen siendo producción de afiches, spots de campañas publicitarias o notas de prensa. Los comunicadores somos los especialistas para estudiar los públicos objetivos, podemos identificar a los líderes comunitarios, a aquellas personas a las que se les respeta -como el presidente de la asamblea. Los comunicadores para el desarrollo podemos incluso facilitar ese proceso y dar un valor agregado, como ayudarlos a formar sus propias organizaciones campesinas, y a descubrir sus propios conductos de comunicación; porque para eso estamos.

Eso es lo que hemos hecho en el ONUDD: preparar líderes, así como identificarlos, acompañar en la formación de las organizaciones campesinas, e intercambiar ideas para aplicar la propuesta técnica y tecnológica que el proyecto requiere en la zona.

Este procedimiento no lo aplican otros proyectos de desarrollo, incluso en algunas agencias del mismo sistema de Naciones Unidas, y eso es una frustración que tenemos los propios comunicadores que

hemos trabajado con “esos proyectos” que no incluyen la comunicación en el proceso. Creo que nos queda un largo tramo por recorrer y que esta es una preocupación que todos compartimos, que la mantenemos y que consideramos necesaria porque, como dice el refrán de este evento, sin comunicación no hay desarrollo.

TEMA 05

---

ESTRATEGIAS PARA GENERAR COMPROMISOS  
DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN  
CON EL DESARROLLO

Sin Comunicación  
No hay Desarrollo



# GUILHERME CANELA - ANDI

## CUBRIENDO POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES: LA IMPORTANCIA DE LA PRENSA EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO

### Resumen

Este artículo pretende discutir las características normativas (cómo debe ser) y efectivas (cómo es) de la cobertura noticiosa de las llamadas políticas públicas sociales. El propósito es señalar las posibilidades de progreso en esta cobertura, los desafíos y las dificultades con las que todavía se enfrentan los periodistas cuando se implican en esta temática, teniendo siempre como marco las relaciones entre la media noticiosa y la idea del desarrollo de las naciones. Como recorte, estaremos cuestionando datos obtenidos a partir de investigaciones coordinadas por nosotros, en el ámbito de la Agencia de Noticias por los Derechos de la Infancia (ANDI), a lo largo de los últimos 6 años. Tales investigaciones analizaron el trabajo de, aproximadamente, 50 periódicos en lo que se refiere a cuestiones relevantes para la denominada área social, con especial atención en los temas de infancia y adolescencia. Los resultados apuntan a la consecución de avances concernientes al aumento de la cantidad de estas coberturas y a la diversificación de los actores implicados por la media; no obstante, todavía se puedan alcanzar y hacer efectivas diversas mejoras. También resaltaremos la importancia de intensificar, en el ámbito académico, las investigaciones sobre el periodismo que tratan acerca de temas pertinentes a la infancia y la adolescencia.

**Palabras Claves:** 1) Periodismo; 2) Políticas Públicas; 3) Agenda setting; 4) Infancia y Adolescencia; 6) Desarrollo; 5) ANDI

### I. Periodismo y desarrollo: relaciones y temática

Establecer definiciones precisas de las correlaciones existentes entre el mundo del periodismo (especialmente la actuación de los profesionales que se encuentran en las redacciones) y la “idea” de desarrollo de las naciones, no es una tarea de pequeña envergadura.

Hablamos de “idea” porque el concepto de desarrollo es complejo y enmarañado. Tal y como ocurre con otros cohermanos del mundo social, político y económico, es imposible la construcción de una definición única cuando el enfoque está sobre el desarrollo. Por lo tanto, estamos obligados a utilizar calificadores: hablamos de desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo humano, desarrollo sostenible, desarrollo local. Cada uno de estos pares representa una idea específica, más allá del propio contexto histórico, político, económico y cultural. Y también nos definen distintos objetivos a alcanzar, diferentes formas de medida, así como también diversas actividades utilizadas como medio -

esto sin contar con justificativas teóricas que incluso pueden mostrarse como antagónicas. Algo semejante ocurre, por ejemplo, con la idea de democracia.

Al fin y al cabo, estamos hablando de un concepto en discusión en la esfera pública. “¿Qué desarrollo queremos?” Es un cuestionamiento que incluye posiciones académicas, políticas, institucionales, sociales y culturales previas. Todos quieren desarrollarse, de eso no hay duda; por otro lado, el mundo que tienen en mente los distintos actores en esa especie de “Fin de la Historia” -o sea, cuando ese desarrollo tan anhelado sea alcanzado- se presenta, con frecuencia, diverso y, como ya se ha apuntado, incluso marcado por características irreconciliables entre sí.

En el periodismo no se alcanza ese nivel de desconcierto, pero estamos lejos de presentar posiciones unánimes. En la enseñanza de la profesión existen aquellos que defienden la valorización de los profesionales especializados en los tecnicismos del periodismo (por ejemplo, lo que es un lead); sin embargo, hay otros que sustentan que la valorización de periodistas mínimamente preparados para trabajar contenidos específicos debe, en gran medida, marcar la pauta en la formación de los hombres y mujeres de los medios de comunicación. Por lo tanto, los temas que se refieren al fomento y protección de los derechos humanos, a la pobreza y a la desigualdad deberían ganar notoriedad en países como los latinoamericanos.

Además, y aquí tenemos un problema todavía más complejo, existen aquellos que ven con elevado escepticismo la capacidad de la media noticiosa “tradicional” (periódicos impresos, revistas, radio, televisión) para ejercer un papel decisivo en el estímulo de mejoras significativas en los niveles de desarrollo de una nación. Es por esta razón que asocian la idea de la “comunicación para el desarrollo” a otros procesos comunicacionales -más allá de aquellos capitaneados por los mass media. Al otro lado de la frontera, están los que defienden a los grandes medios como una institución sine qua non para la consolidación de las democracias y, por lo tanto, para el desarrollo de las naciones democráticas. Por último, dentro de ese espectro, se encuentran innumerables posiciones intermedias.

Una vez salvaguardada la complejidad del debate, especialmente dado el amplio margen de utilización de los conceptos, es importante establecer las premisas que estamos adoptando para la construcción de este texto: 1) Cuando no estemos demarcando claramente lo contrario, estaremos trabajando con el concepto de desarrollo humano, tal y como se concibe en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. 2) Entendemos que es fundamental para la formación de los periodistas la oferta de un conjunto de conocimientos mínimos para la discusión de los temas más acuciantes en cada escenario nacional. 3) En el caso de los países latinoamericanos, la cobertura de políticas públicas sociales debe estar en el horizonte inmediato tanto en los periodistas de las redacciones, como en los centros de formación de los futuros profesionales. 4) Incluso estando de acuerdo con los análisis que apuntan a las serias cuestiones regulatorias que implican a los mass media, discutidas bajo el paraguas de las llamadas Políticas Públicas de Comunicación, estamos sosteniendo la idea de que la media noticiosa “tradicional” puede y debe desempeñar un papel central en los procesos de desarrollo

de las naciones, especialmente ejerciendo tres funciones: a) Contribuyendo para el agendamiento de los temas prioritarios para el desarrollo humano. b) Actuando como institución central en el sistema de frenos y contrapesos de los regímenes democráticos; colaborando, por lo tanto, para que los gobiernos (y también el sector privado y la sociedad civil) estén más comprometidos (accountable) en la formulación, ejecución, seguimiento y valoración de las políticas públicas. c) Informando, de manera contextualizada, a los ciudadanos y ciudadanas de tal modo que estos puedan participar de una manera aún más activa de la vida política, fiscalizando y exigiendo el impulso de todos los derechos humanos.

## Interfaces

*Most recently, the [World]Bank has focused on the importance of access to information and developing a freer media as major components of good governance and ultimately effective development.*

Daniel Kaufmann  
The World Bank Institute

Mayo del 2006, Conferencia Internacional con ocasión del Día Mundial de la Libertad de Prensa

Las discusiones sobre el papel de la prensa en el desarrollo son tan antiguas como la coexistencia de estas dos variables en el escenario político-social. La importancia de la prensa para la garantía de las libertades, después del desarrollo de las democracias occidentales, estuvo presente en las discusiones de los filósofos políticos por lo menos desde el célebre discurso Aeropagítica del parlamentario británico John Milton en 1644. En las siguientes décadas, pensadores como John Stuart Mill y Thomas Paine reforzaron la idea. En el siglo XX, Amartya Sen, especialmente en su Desarrollo como Libertad, retoma reflexiones semejantes para colaborar en la construcción del concepto de Desarrollo Humano.

De una manera interesante, es relevante hacer notar que con la discusión alrededor de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 y del desacuerdo entre el este y el oeste acerca del impulso de los Derechos Civiles y Políticos (entre los cuales se incluye la libertad de expresión y de prensa) -capitaneados por Occidente- y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales -capitaneados por el Bloque Soviético- pasó a haber un cierto distanciamiento entre los defensores de las libertades y aquellos que estaban empeñados en las discusiones sobre el desarrollo. Por ejemplo, un hecho sintomático es el que países como los Estados Unidos están públicamente en contra de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986). Algunas voces se alzaron a raíz de las tentativas de la UNESCO, en la década de los setenta, de querer establecer -aunque con problemas que no discutiremos aquí- relaciones explícitas entre esos polos, especialmente en el aspecto comunicacional.

Una vez terminada la separación de los bloques impuesta por la Guerra Fría, las discusiones que

abordan los Derechos Civiles y Políticos, y aquellas que se refieren a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los denominados derechos de tercera generación (como al desarrollo), volvieron a aproximarse. De este modo, es esencial observar atentamente, a la relevancia del hecho, que instituciones centrales en los debates sobre desarrollo, como es el caso del Banco Mundial -como afirma el epígrafe de esta sección- tan sólo se hayan dedicado recientemente a reflexionar sobre la importancia de la prensa en los procesos de desarrollo -en este caso específico, el económico (Cf., e.g., World Bank, 2002).

La media noticiosa y libre, por lo tanto, pasa a ser vista no sólo como una institución central en la garantía de otros derechos civiles y/o de los derechos políticos. Aunque no haya dudas de la necesidad de la existencia de una prensa plural para la celebración, por ejemplo, de elecciones libres y justas (derechos políticos), hay una percepción cada vez más consolidada de que la propia prensa también es de primordial importancia para garantizar los diferentes elementos que contribuyen al alcance de un índice de desarrollo humano más alto.

Existen diferentes formas a través de las cuales la media noticiosa puede constituirse como una institución relevante para que el desarrollo de las naciones sea potenciado según los acuerdos asumidos por los propios Estados Nacionales frente a sus sociedades (por ejemplo, en las Constituciones) o frente a la comunidad internacional (en otro caso relevante, al comprometerse con los Objetivos de Desarrollo del Milenio). La prensa puede, entre otras acciones, cuestionar el propio modelo de desarrollo: ¿sería un modelo de desarrollo calcado en padrones cada vez más acelerados de consumo sostenible en la línea del tiempo? Con respecto al desarrollo que desean perseguir, las sociedades deben apropiarse de los conocimientos necesarios para sacar adelante discusiones como ésta. En el 2002, en el ámbito de ANDI, realizamos una investigación con 56 periódicos brasileños, la cual puso de manifiesto que para una muestra de textos periodísticos que tenían como propósito cubrir temas relevantes para el desarrollo, en el 70% de los casos no se abordó el modelo de desarrollo adoptado por el país o el que podría ser adoptado (Vivarta, 2003:31).

Otra forma de trabajar el tema del desarrollo por la vía de los medios es a través del denominado marketing social. Por ejemplo, las campañas televisivas pueden contribuir para la mejora de los índices de salud, de educación, etc. Sin ninguna duda, podríamos elaborar un artículo discutiendo tan sólo las diferentes formas de mejorar el desarrollo por medio de la comunicación.

Mientras tanto, en este paper, nuestra pretensión es reducir la discusión a dos elementos posibles de interrelaciones entre la media y los procesos de desarrollo: 1) Cómo el enfoque prioritario en la promoción y protección de los derechos de la infancia y la adolescencia, especialmente en un país como Brasil, puede convertir a la media en agente relevante en la garantía de mejores índices de desarrollo humano. 2) A partir de ahí, y estableciendo un recorte todavía más preciso, cómo una cobertura competente de las políticas públicas sociales se presenta como un elemento diferencial en

las diversas relaciones entre el ejercicio del periodismo y la promoción del desarrollo.

Por tanto, lo que sigue está estructurado de la siguiente forma: Trazaremos, en la sección II, un debate específico sobre la media y los derechos de la infancia y la adolescencia; en la sección III defenderemos la importancia de trabajar el tema Políticas Públicas; y a partir de este punto, dividimos el trabajo en dos partes: Primero trataremos los principales elementos involucrados en la cobertura de Políticas Públicas Sociales y después presentaremos algunos datos de investigaciones de ANDI que muestran puntos de avance y puntos que todavía necesitan ser mejorados en esta cobertura para el caso brasileño. Por último, presentaremos nuestras conclusiones.

## II. Abordando el periodismo bajo la óptica de la infancia y la adolescencia

¿Por qué dedicar especial atención a la infancia y la adolescencia en las investigaciones en comunicación? ¿Cómo no “contaminar” la postura de distanciamiento, requerida en toda investigación científica, por el carácter militante y apasionado que, con frecuencia, está relacionado al tema de la infancia?

Las enseñanzas metodológicas de Max Weber acerca de la neutralidad axiológica señalan, de manera acertada, que hay un momento en el cual el investigador puede renunciar a una postura imparcial con relación a sus propios valores: el momento de la elección del tema a ser estudiado<sup>1</sup>.

De entre la infinidad de cuestiones colocadas por el contexto social, cultural, político, económico y natural, el pragmatismo nos fuerza a escoger un número limitadísimo de objetos de investigación y estudio. En esta elección, por cierto, los valores, historias y habilidades personales cuentan, y mucho. Es por esta razón que hay un número tan significativo de investigadores sobre el holocausto que son, al mismo tiempo, judíos.

Por otra parte, el método científico no permite que la selección de temas a ser analizados se produzca de una manera totalmente dirigida por los intereses individuales. La idea de “relevancia” de la temática acaba por interferir en las decisiones de aceptar, financiar, apoyar y orientar la investigación acerca de determinado recorte de la realidad.

Evidentemente, el concepto de “relevancia” es, de nuevo, altamente subjetivo y, por cierto, podría ser encuadrado en las excepciones a la neutralidad axiológica de la que habla Weber. Aún así, buscamos todo el tiempo resaltar y justificar la importancia de nuestras investigaciones y, por lo tanto, de nuestros esfuerzos para comprender parcelas específicas de la realidad; preferentemente, de la forma más objetiva posible.

---

<sup>1</sup>Para una discusión más completa, cf. Weber (1992) y Sartorio (1997, pp. 41 y ss.).

En este sentido, a la pregunta “¿cuál es la relevancia de que intensifiquemos la investigación con el recorte infancia y adolescencia, cuando nuestro objetivo más amplio es la 'Comunicación para el Desarrollo'?”, podemos y debemos presentar una respuesta que traiga razones concretas para tanto.

Antes, sin embargo, es necesario señalar que las respuestas posibles son numerosas. Esta multiplicidad de explicaciones está relacionada al número distinto de posibilidades de investigación con relación al universo infanto-juvenil, en el campo de la comunicación.

Los niños y adolescentes pueden ser estudiados como sujetos de la comunicación, ejerciendo su derecho de voz garantizado por los tratados internacionales (artículo 13 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño). Derecho de voz en la comunicación interpersonal, familiar y comunitaria, pero, también, en la comunicación a través de la media.

Dentro de este aspecto, pero desde una perspectiva bastante más compleja, nuestros protagonistas inclusive pueden ser vistos como productores de los más diversos contenidos mediáticos posibles. La pluralidad de opiniones, concepto esencial de las democracias occidentales, no puede ser garantizada solamente a los grupos de interés formados por adultos. Los niños y niñas también deben contar con los instrumentos necesarios para encauzar sus opiniones y demandas. Por cierto, la utilización de los medios de comunicación es fundamental para asegurar esta necesidad de colocarse frente al resto de la sociedad. Este aspecto es esencial tanto en la conducción de las Políticas Públicas (lo que quieren adolescentes y jóvenes para sí mismos) como en la construcción de los propios contenidos mediáticos (medios orientados a la juventud, en general de clase media, ya han constituido Consejos Editoriales Jóvenes, con la finalidad de situarse más próximos a los intereses de su público-albo). Además, no se puede despreciar la producción de contenidos en vehículos comunitarios (e.g. Cala Boca já Morreu), dentro de los espacios escolares (Educom.Rádio) o a través de Internet. Por último, la Comunicación para el Desarrollo coloca como elemento central de sus reflexiones la participación de todos los públicos en los procesos comunicativos.

Los niños y niñas también pueden ser estudiados como consumidores de productos mediáticos. Diferentes medidas realizadas a lo largo de los últimos años por diferentes grupos de investigadores apuntan que, en media, los niños y adolescentes pasan más tiempo delante de la televisión que realizando cualquier otra actividad, excepto estar en la escuela. Esto por no mencionar otras formas de consumo de entretenimiento e informaciones mediadas (juegos electrónicos, internet, outdoors, revistas, etc.). Según la investigación Perfil da Juventude Brasileira, conducida por el Instituto de la Ciudadanía en el ámbito del Projeto Juventude, el 91% de los jóvenes brasileños ve la televisión de lunes a viernes y el 87% durante los finales de semana. Los padrones de consumo, los efectos sobre la salud mental, la formación de futuros lectores o los elementos de socialización, son algunos de los temas apetecibles que están íntimamente conectados con este locus de la infancia y la adolescencia en la comunicación. Recordemos siempre que la Convención Internacional (artículo 17) establece el

derecho de niños y adolescentes a recibir información y entretenimiento de calidad a través de los medios de comunicación.

Por cierto, un elemento fundamental relacionado al “consumo” de los medios son “otros” padrones de “consumo” surgidos a partir de este contacto con la media. La correlación entre infancia, adolescencia y juventud y su papel de consumidores en la sociedad, así como las implicaciones de los padrones de consumo en las características bio-psico-sociales de estos jóvenes, vienen siendo, cada vez con más frecuencia, objeto de la preocupación de analistas de diferente índole (Ribeiro, 2004:24; Costa, 2004; Kehl, 2004). Por este motivo, la investigación sobre el papel de la publicidad dirigida a esta franja de edad, está ganando cada vez más importancia en las estrategias de investigaciones académicas y en los intereses de los diversos decisores públicos.

La población con menos de 18 años también puede ser entendida a partir de su necesidad de educarse y ser educada para el consumo crítico de los mensajes de los medios de comunicación. Son innumerables los abordajes en las ciencias sociales y humanas que discuten el proceso de aprendizaje de niños y adolescentes, sus métodos y contenidos. En este sentido, no podemos dejar de apuntar, especialmente en los estudiosos de la comunicación, la relevancia en la formación de estos sectores de la población para la interacción con el mundo de la palabra, del sonido y de la imagen difundidos mediante diferentes tecnologías.

Niños y niñas pueden ser analizados, además, como trabajadores en el mundo de la comunicación: actores y actrices, presentadores y presentadoras. Las implicaciones legales, sociales e individuales de este tipo de relación profesional también merecen ser investigadas.

Por ultimo, la infancia y la adolescencia -y los diversos temas que les afectan- pueden figurar como contenido de la comunicación. El mensaje, informativo y de entretenimiento, puede estar construido no solamente para los niños y adolescentes, sino también sobre los niños y adolescentes.

Este es el punto que más nos interesa en este momento: ¿Por qué, desde el punto de vista del periodismo, es importante hablar sobre la infancia y la adolescencia, especialmente cuando nos estamos ocupando de las relaciones del periodismo con el desarrollo de las sociedades contemporáneas?

No son pocos los argumentos para elaborar una respuesta a este cuestionamiento. Desde una perspectiva de derechos, y estrictamente legalista, podríamos destacar que tanto la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, de la cual son signatarios todos los países excepto los Estados Unidos, como la legislación nacional brasileña, consideran al niño y al adolescente como “Prioridades Absolutas”. Si el Estado (gobierno y sociedad) coinciden institucionalmente que este recorte etario merece absoluta prioridad, es tarea de la media, en su papel de controladora social, verificar si están siendo perseguidos e implantados los medios necesarios para asegurar los derechos

de este sector de la población. O sea, si los representantes electos y los decisores públicos acordaron que niños y adolescentes son “Prioridades Absolutas”, el alcance de mejores índices de desarrollo, necesariamente, estará ligado a la alteración positiva en la calidad de vida de esos sectores de la población.

Históricamente, podemos argumentar que los derechos de niños y adolescentes en todo el mundo, además de estar siendo sistemáticamente despreciados en la práctica hasta el día de hoy, fueron, de derecho, reconocidos sólo muy recientemente. La Convención Internacional es de 1989, la legislación brasileña de 1990. En este sentido, la pasividad tan evidente ante las violaciones, demanda una atención redoblada de los sistemas de responsabilización del Estado, del gobierno, de la sociedad y de la familia, entre los cuales la media aparece en una posición destacada.

Biológica y psicológicamente, podríamos presentar un sin número de estudios acerca de la condición especial de individuos en formación aplicables a niños y niñas, lo que también requiere un abordaje, informativo y de entretenimiento, diferenciado.

No obstante, en este momento, nos interesan los aspectos sociológicos y políticos. ¿Por qué el periodismo no estaría cumpliendo satisfactoriamente su trabajo enfocándose en derechos humanos en general, en poblaciones victimizadas en general?, ¿Por qué esta necesidad de intensificar el recorte infancia y adolescencia?

De acuerdo con el “Informe Situación de la Niñez y Adolescencia” (2003), de Unicef, Brasil cuenta con 61 millones de niños y adolescentes; 23,1 millones tienen de 0 a 6 años de edad; 27,2 millones, de 7 a 14 años; y 10,7 millones, de 15 a 17 años. O sea, niños y adolescentes representan cerca de 1/3 de la población nacional.

Más allá de su pujante representatividad demográfica, los indicadores socioeconómicos muestran otra evidencia, esta vez negativa: 33,2% de los niños y adolescentes tienen madres con una escolaridad baja o inexistente; 44,96% son pobres, 17,32% no tienen acceso al agua potable, 18,72% no tienen ningún tipo de sistema de alcantarillado, y 8,28% trabaja.

Esta pequeña muestra de datos destaca que una parcela significativa del “problema social brasileño” tiene una identidad bastante bien definida: la niñez y la adolescencia. Esto por no mencionar que la pujanza negativa se intensifica si miramos los recortes de género, raza / etnia y minusvalías.

Por lo tanto, no es posible hablar de una cobertura adecuada de la “cuestión social” en Brasil sin mirar atenta y consistentemente las características de los niños y adolescentes brasileños, sus especificidades, sus derechos y las demandas de políticas públicas particulares para esta franja de edad.

De esta forma, analizar la calidad del periodismo brasileño en el tratamiento editorial dispensado a la totalidad de la sociedad y, por lo tanto, al desarrollo humano del país, implica el averiguar el estado de la cobertura acerca de la infancia y la adolescencia.

### III. Políticas públicas: el punto clave del tema

Reflexiones más consistentes y cualificadas sobre políticas públicas en Brasil son, todavía, fuertemente restringidas a algunos nichos y foros específicos. La particularización y la restricción de la discusión a los propios centros de estudio (especie de think tanks) gubernamentales (ENAP - Escola Nacional de Administração Pública Brasil, e.g.) y, en menor medida, al ambiente académico, acabaron por dificultar la democratización y la transparencia en la conducción de una de las funciones más relevantes del Estado Moderno. ¿Qué es una política pública? ¿Qué es hacer (construir) una política pública? ¿Cuál es el proceso que conduce a los responsables de la toma de decisiones a optar por una y no por otra política pública?

Estas no son cuestiones con respuestas fáciles, triviales y mucho menos evidentes. La inmensa mayoría de la población es capaz de identificar las áreas de educación, de salud o de seguridad pública como áreas en las cuales el Estado debe desempeñar un papel protagonista. No obstante, una parcela igualmente significativa de la población no está preparada para identificar, cuestionar y juzgar las características institucionales y conceptuales que son comunes a estas y a tantos otros potenciales campos de responsabilidad de los gobiernos. O sea, al no ser capaces de responder a las preguntas anteriores y al no ser capaces de identificar estos ejes de actuación del Estado como políticas públicas, acabamos por limitar nuestra tarea ciudadana de evaluar el desempeño de aquellos grupos políticos y/o individuos que se disputarán nuestro voto en la próxima batalla electoral.

Cuando esta “falla” en la información llega a alcanzar no sólo al ciudadano medio, sino también a los diferentes actores organizados que potencialmente pueden ejercer un nivel de presión más contundente sobre los representantes electos, la posibilidad de que las políticas públicas a ser formuladas atiendan las necesidades reales de la población disminuye de manera directamente proporcional al déficit en la información.

Tomemos un ejemplo común a todas las políticas públicas. Una política pública no puede ser producida sin la liberación de recursos financieros por parte del actor responsable de ella, esto es, usando una jerga actual de parte del movimiento por la infancia y adolescencia, “antes que un niño esté en la escuela, él debe estar en el presupuesto”. Mientras tanto, aunque muchos luchen “por todo niño en la escuela”, pocos son los que ejercen presión en la dirección “por todo niño en el presupuesto”. En este sentido, intentar influir en la construcción de cualquier política pública es, también, influenciar en la constitución, aprobación y ejecución del presupuesto asociado a aquella política. ¿Cuántos ciudadanos brasileños, sin embargo, responderían “propuesta presupuestaria”? al ser preguntados

“¿qué es lo que les viene a la mente cuando hablamos de política educativa?”

Partiendo de la premisa<sup>2</sup> de que los medios de comunicación noticiosos son fundamentales en el proceso de información de la sociedad en general y, en particular, de los grupos que buscan colocar sus intereses en el terreno político (o esfera pública), estaremos abordando, en la secuencia de este artículo, el papel de la prensa en la instrumentalización (o no) de una reflexión más consistente con relación a las diferentes etapas del proceso de constitución de las políticas públicas y, más específicamente, las políticas públicas sociales. O sea, a nuestro entender, si la media no asocia políticas públicas a presupuesto, los agentes y organizaciones no especializados en el asunto y que están en disputa política en la esfera pública, por citar un ejemplo, difícilmente lo harán.

#### **IV. 1ª Parte: Política Pública Social: ¿De qué estamos hablando?**

Inicialmente, nos parece necesario esclarecer dos dudas pertinentes al asunto: ¿por qué existe la necesidad de explicar la palabra “política” a partir de la adición del término pública? y, en la misma línea de raciocinio: ¿por qué la insistencia en las políticas públicas sociales? ¿No poseen las políticas públicas características institucionales y conceptuales semejantes? A fin de cuentas, ¿no estamos hablando de un conjunto de acciones estatales abarcadas en una misma familia lógico-conceptual?

Efectivamente, política no es un equivalente semántico de política pública ni viceversa. En otros idiomas, por ejemplo como el inglés, hay palabras no compuestas para diferenciar los dos conceptos abstractos (politics para política y policy para política pública). Si bien es verdad que no es posible hacer política pública, sin hacer política, es totalmente posible hacer política sin hacer política pública. Una decisión partidaria de lanzar a este o aquel candidato a determinado cargo solo tendrá reflejo en las políticas públicas en el caso que él sea elegido, de lo contrario esta decisión permanecerá exclusivamente en el espacio de la política (politics).

Varias son las razones que nos llevaron a concentrar nuestros esfuerzos explicativos y de investigación en el conjunto específico de las políticas públicas, conocido como área social. En primer lugar, al calificar las “políticas públicas” estamos inmediatamente presentando una de sus características más fundamentales: no se piensa en “políticas públicas” en general, como bien señala Alencar (2004), las políticas públicas deben, necesariamente, estar acompañadas de un calificador. Tenemos una política pública educacional, de salud, económica, fiscal.

En este sentido, al resaltar la expresión “sociales” estamos señalando que hay otras políticas públicas

---

<sup>2</sup> Evidentemente que esta premisa puede ser rebatida, punto básico de la ciencia de tradición popperiana. Mientras tanto, estamos denominando a este enunciado como premisa, exactamente porque la intención de este texto no es discutir la constatación o no del mismo, sino las implicaciones que derivan a partir de él.

que no están en nuestro rol de significados. ¿Y por qué? La identificación de que determinada temática o reivindicación merece ser entendida como una “política pública” no es automática. Las áreas sobre las cuales el Estado debe extender sus tentáculos históricamente, fueron construidas y están fuertemente relacionadas con capacidades, bienes, servicios y características que pasaron, paulatinamente, a ser vistos como derechos de hombres y mujeres<sup>3</sup>.

Así, en el comienzo de la constitución de los Estados Nacionales los ejes de actuación de los gobiernos eran bastante limitados, en general las políticas públicas se restringían a la tributación, a la defensa, a la diplomacia y a la seguridad interna. Con el pasar de los siglos fueron ganando status de políticas públicas la educación, la salud y la cultura. El medio ambiente sólo pasa a ser una política pública en el siglo XX. En Brasil, por ejemplo, una definición específica para políticas de género y/o de promoción racial ha ganado espacio efectivo en el juego político estatal muy recientemente. Por lo tanto, cuando hablamos de políticas públicas sociales, en innumerables casos, estamos hablando de actividades estatales y gubernamentales que tienen poco más de una década de existencia en el escenario brasileño, mientras que políticas públicas sobre cambio monetario o dirigidas a los grandes latifundistas son anteriores a la independencia.

Por fin, y como consecuencia de lo expuesto anteriormente, mientras otras políticas públicas acaban por ser eficiente y apropiadamente discutidas en los medios de comunicación; en el caso de las políticas sociales, el proceso de avance cualitativo por parte de las comunidades periodísticas es aún muy incipiente. Mientras es prácticamente imposible que un periodista económico hable de la tasa de interés sin mencionar metas inflacionarias -dado que son dos temas íntimamente correlacionados-, es muy factible que un colega del área social hable sobre abuso sexual sin asociar la temática a cuestiones de género, cuando estas están, también, estrechamente conectadas.

## A. Características de las Políticas Públicas: El Proceso

La digresión que acabamos de hacer, al mismo tiempo que explica nuestra decisión de operar fundamentalmente con las políticas públicas sociales, también delinea algunas características centrales de estas políticas: están asociadas a los derechos que determinada sociedad reconoce a sus diferentes ciudadanos, son construidas históricamente, y no son conceptos absolutos (necesitando, por lo tanto, de un calificador). Sin embargo, las políticas públicas, cualesquiera que sean, presentan otra serie de características en común, algunas de las cuales pasan a ser objeto de nuestra especial atención.

Este tipo de política no puede ser resumido al punto aparentemente culminante de su implantación,

---

<sup>3</sup> Para una de las más importantes reconstituciones acerca del surgimiento de las ideas de derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales, cf. Marshall (1967).

cualquiera que sea el momento en que, por ejemplo, los diferentes beneficiarios reciben el bien, servicio o acción inicialmente propuestos. Así, aunque una política pública para el tratamiento y cuidado de menores que han sufrido abuso sexual, pueda ser confundida con el instante en que el primer menor es atendido en una clínica pública de asistencia psicológica recién inaugurada, es preciso que comprendamos que muchas otras acciones fueron necesarias antes de la inauguración de la clínica y muchas otras serán necesarias después del evento, para que se haya implantado, efectivamente, una política pública. Es decir, este género de las políticas posee, por lo tanto, la propiedad dinámica de poder ser caracterizado solamente como una política pública tras el cumplimiento efectivo de innumerables etapas. Una política pública no es un fenómeno estático, sino un proceso. En diferentes de estas etapas, sino en todas, la media tiene un papel fundamental<sup>4</sup>.

Una política pública comienza a nacer durante la disputa electoral; en este momento, las diferentes propuestas de intervención de la realidad son presentadas al elector que deberá escoger la que le parece más apropiada en esta especie de mercado de ideas (o promesas). Más allá de los innumerables trabajos de comunicación y política que ya demostraron la influencia de los medios en el escenario electoral, también debemos notar que la media, aunque sea neutral en relación a los candidatos que se enfrentan en el pleito, tiene el papel adicional de proporcionar ayudas a los lectores, telespectadores, oyentes e internautas para que puedan, con la información más completa posible, optar entre esta y aquella propuesta (Cf. Downs, 1999). Esto, por no hablar del poder de inclusión en la agenda que la media tiene respecto a los temas que serán abordados en la campaña, asunto al cual volveremos posteriormente.

En la siguiente fase, con el fin de la disputa electoral, cabe al decisor electo escoger, entre las innumerables posibilidades de áreas para destinar recursos, cuáles elegirá como prioritarias. En esta etapa, nuevamente, la media actúa con protagonismo: o sea, según el debate de la teoría del agenda-setting, la media posee la capacidad de influir fuertemente en la posición de los temas, en el ranking de prioridades de los tomadores de decisión.

Escogido un tema para actuación<sup>5</sup>, los responsables del área deberán delinear las acciones que pretendan ser implementadas para solucionar el problema. En este punto, deberán observarse nuevas alternativas; en general, los problemas complejos de una sociedad pueden ser resueltos de distintas maneras. Diferentes acciones impactan de modo igualmente diverso en los distintos grupos de interés y, por lo tanto, no son consensuadas; luego, al escoger el curso de acción que se desea tomar, el gobierno deberá estar preparado para convencer a los agentes relevantes, sin los cuales no es viable la implantación de la política. Esta multiplicidad de caminos posibles acaba por ser, o no, potenciada por

---

<sup>4</sup> Para una propuesta semejante de sistematización de las fases de desarrollo de una política pública, cf. Theodoulou (Apud ALENCAR: 2004, p. 4).

<sup>5</sup> Evidentemente no se escoge un único tema, sino varios. El ejemplo está en singular para facilitar el entendimiento.

la cobertura de los medios de comunicación: la presentación de opiniones divergentes acerca de temas no consensuados colabora para la construcción de políticas públicas más plurales y para la toma de decisiones fundamentada en un debate más amplio y, por consiguiente, más democrático.

Habitualmente, después de diseñar su política pública, el decisor deberá someterla a un proceso de aprobación (el cual, en general, se da en el brazo legislativo del Estado). Desde la aprobación de la dotación presupuestaria para las acciones propuestas hasta las modificaciones mayores en la legislación (como la aprobación de un Fondo Constitucional), muchas pueden ser las formas de involucración del legislativo en el proceso de construcción de las políticas públicas, no debiendo ser subestimado su papel por los actores interesados en el mantenimiento o alteración de la política inicialmente propuesta.

Una vez aprobado el diseño de la propuesta y de los recursos para la ejecución de las acciones delineadas, se pasa a la fase de implementación. Es en este momento que la media ejerce una función que, históricamente, le es conferida por casi todas las vertientes ideológicas en los países democráticos: la fiscalización. Fiscalización de los recursos empleados, fiscalización de los procesos de licitación, fiscalización de la fidelidad a lo que fue definido por el legislativo. Tanto el proceso de implantación como el de fiscalización involucran a muchos actores: por un lado, a la burocracia gubernamental, a los prestadores de servicio y a los propios beneficiarios; por otro, a los Tribunales de Cuentas, la Ministerio Público y a los Grupos de Interés.

Finalmente, es necesario evaluar la implantación y el impacto de las acciones propuestas con la utilización de metodologías apropiadas y de evaluadores externos, sin olvidar de incluir la percepción de los beneficiarios de las políticas (stakeholders). Nótese que esta etapa es diferente a la de fiscalización de la aplicación adecuada de los recursos, conforme se ha apuntado en la fase anterior. Una política puede haber sido formidablemente bien aplicada desde el punto de vista legal y moral, pero puede ser ineficaz desde el punto de vista de los resultados. Por lo tanto, las dos etapas son fundamentales para el proceso de implantación de las políticas públicas, lo cual debería retroalimentarse a partir de la conducción adecuada del proceso.

## **B. Características de las Políticas Públicas: Elementos Constitutivos**

De esta descripción del proceso de construcción de una determinada política pública, saltan a los ojos algunos de los elementos constitutivos de este tipo de políticas, nuestro propósito ahora es destacar algunos de estos elementos.

Una característica sine qua non de una política pública es su carácter no excluyente; o sea, a partir del momento en que se definen las características del segmento de población a ser beneficiado por aquella política, todos aquellos que posean estas características, partidarios o no de los tomadores de

decisión, deberán ser beneficiados por la medida. Sin embargo, algunos públicos pueden ser mayores que otros y, efectivamente, la elección de un segmento bastante específico ha sido una estrategia secular de mantenimiento de determinado status quo. Mientras una política de reducción de los impuestos sobre la cesta básica afecta a millones de brasileños, una política de reducción de los impuestos de importación sobre productos de lujo sólo alcanza a algunos cientos. La capacidad de alcance de la política escogida debe estar constantemente en la mira de reflexión de los periodistas.

La elección de temas prioritarios puede estar orientada por diversas razones, unas más nobles que otras, dependiendo del observador. Podemos utilizar diagnósticos de la situación real de las áreas para intervención (estadísticas, investigaciones), oír las demandas de los segmentos de población a los que se pretende beneficiar, incluyendo las posiciones divergentes, o la agrupación política en el poder puede atender los anhelos de los grupos de interés que la eligieron. Como el proceso de información, inclusive el de los decisores, se da en gran medida en los medios de comunicación, aquí también ellos deben asumir un papel de protagonismo en la presentación de estadísticas y de opiniones divergentes.

El diseño efectivo de las políticas escogidas puede ser optimizado y mejorado con la observación de casos que dieron buenos resultados (*benchmarking*), la recogida de informaciones junto a los beneficiarios potenciales, el apoyo de especialistas en la temática, y la definición precisa de las causas y responsables de los problemas que se desea enfrentar. De nuevo, la cobertura puede colaborar con la profundización de la reflexión previa necesaria para una mejor ingeniería de una determinada política pública<sup>6</sup>.

Otro elemento fundamental para un satisfactorio desempeño futuro de una política pública, es el adecuado tratamiento de la legislación involucrada. Por un lado, es importante verificar si una política mandataria a partir de la legislación (por ejemplo, salud para todos) no está siendo gestionada de forma negligente por los tomadores de decisión. Por otro lado, en muchos casos, un delineamiento adecuado del marco legal (ya sea de la ley de directrices presupuestarias, ya sea de una enmienda constitucional) es un prerrequisito para la implantación eficiente de una política pública. Es decir, no es posible que pensemos en una política pública que entienda al niño y al adolescente como sujetos de derecho, teniendo como marco legal el antiguo Código de Menores. Sin la aprobación y consolidación del Estatuto del Niño y del Adolescente, simplemente no serían factibles las políticas eficientes para el área. Además, las políticas públicas atañen a múltiples actores: Electores que deben escoger la mejor propuesta entre los candidatos presentados por los partidos políticos. El ejecutivo que debe proponer las políticas a ser implantadas, a partir de la presión de los grupos de interés, de las bases y de la sociedad de un modo más difuso y, al mismo tiempo, debe negociar con el legislativo (situación y oposición) el formato de las políticas que desea implantar; políticas bien ejecutadas que demandan una burocracia bien preparada para la implantación, sintonía con los beneficiarios y una cuidadosa

---

<sup>6</sup> Para una discusión sobre la importancia de la presentación de causas por la media, cf. Iyengar (1990).

fiscalización del Ministerio Público, del Legislativo, del Judicial, de la media y de los grupos de interés. La identificación adecuada de las posiciones e intereses de estos actores ayuda a una definición más precisa del tipo de políticas a ser conducidas; la media, con certeza, es uno de los actores con capacidad para encauzar las posiciones divergentes y convergentes.

El esbozo de caracterización de las políticas públicas, que aquí se ha intentado delinear, procuró trazar puntos sin los cuales la cobertura sobre una determinada política será defectuosa e inconsistente, pudiendo inclusive contribuir para la retroalimentación de un ciclo de desarrollo de políticas poco eficientes en atender los problemas reales sufridos por los beneficiarios potenciales.

Nuestro propósito es presentar, a continuación, un rápido cuestionamiento del papel de los medios en el desarrollo de las políticas públicas sociales, ilustrando las discusiones aquí tejidas con datos de la cobertura sobre cuestiones relevantes en el terreno social. Cuestiones que innegablemente podrían ser tratadas como políticas públicas tanto por el Estado como por la media, pero que, con mucha frecuencia, no lo son.

## V. Papeles y comportamientos de la media

### A. Cuestionamiento teórico y datos empíricos

Cuatro potenciales de los medios de comunicación, históricamente analizados por los científicos sociales de diferentes áreas, son de especial relevancia para el proceso de desarrollo de las políticas públicas: su capacidad de agendamiento, de encuadramiento, de construcción de la información y de control social.

De acuerdo con el célebre aforismo de Bernard C. Cohen, la media “may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about”. El pensamiento resume la idea básica acerca de la capacidad de la media para interferir, a partir de aquello que publica y/o omite, en los temas que estarán en las primeras posiciones de la lista de los decisores. Con la rápida expansión de las posibles áreas de interferencia del Estado -expansión muy relacionada con el reconocimiento de diferentes ordenes de derechos para los ciudadanos y las generaciones futuras- se fue convirtiendo en algo cada vez más urgente la necesidad de priorizar apenas algunas de las demandas que son cotidianamente colocadas en la esfera pública. Incluso los analistas más desconfiados con el alcance propuesto por las teorías del agendamiento, han de concordar que, dado que será necesaria una elección y que uno o más criterios de elección deberán ser utilizados, un enfoque más intenso de la media en determinados temas colaborará para la inclusión o retirada de un asunto de la pauta<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup>La teoría de agendamiento fue inicialmente desarrollada por McCombs y Shaw (1990).

No obstante, la frecuencia con que la media informa de determinados temas es uno más de los elementos que cuentan en el diseño de las políticas públicas. Por ejemplo, temas que afectan cotidianamente y de forma directa a la vida de los electores, acaban por ser poco influenciados por el volumen de informaciones traído por el noticiario: Por más que la media insista en no cubrir salud, los electores van a continuar demostrando a sus representantes que éste es un tema central en sus vidas<sup>8</sup>.

Así, nos parece que el entendimiento de la construcción de las políticas públicas en el periodismo brasileño todavía está en pañales. Hay una nítida separación entre la política partidaria, legislativa y presidencial que ocupa, en general, las secciones de política de los periódicos, donde el cambio de ministros, las negociaciones con parlamentarios, y las cuestiones de interés humano involucrando a políticos profesionales tienen un espacio garantizado, dado que todos son entendidos como elementos de lo que se puede denominar política. Por otro lado, nos parece igualmente bien delimitada la idea de política económica, que también cuenta con un espacio garantizado en las secciones de economía. No obstante, las demás políticas públicas, con frecuencia, acaban por no ser reconocidas como pertenecientes al universo cognitivo y de significados de la propia Política. Ellas ganan diferentes espacios en los periódicos y son más o menos entendidas como “políticas”, dependiendo del periodista que se encarga del reportaje y de los personajes que intervienen en el hecho que está siendo publicado. De este modo, la violencia sólo pasa a ser entendida como una cuestión de política pública a medida que sale de las secciones de sucesos, siendo por lo tanto, cubierta por reporteros diferenciados de las redacciones, mientras los personajes sean miembros de los ejecutivos estaduais, municipales o federal directamente ocupados de las políticas de seguridad pública, o en la medida en que especialistas se dediquen al tema, tratándolo como un fenómeno social, cultural y político, y hasta incluso de salud pública. Más allá de esto, el tema continúa siendo tratado preponderantemente como el crimen que el individuo x cometió contra el individuo y. ¿Dónde está la política en este contexto?

Luego, algunos asuntos pueden o no ser entendidos como políticas públicas. O sea, el enfoque dado al tema puede influir en las distintas etapas del proceso de construcción de significados sobre políticas públicas, por los diferentes actores involucrados.

Según destacamos, diferentes fases en el desarrollo de una política pública demandan el conocimiento de distintos niveles de información (estadísticas, legislaciones, posiciones de diversos actores, mejores prácticas). La media es un investigador y suministrador potencial de estas informaciones, inclusive dotando de voz a fuentes alternativas e instancias refutadas y críticas con los datos oficiales. Papel, en general, poco desempeñado.

Por último, toda política pública, en regímenes democráticos, supone que los actores responsables de

---

<sup>8</sup> Para algunas condiciones que interfieren en la forma de agendamiento, cf. Soroka (2002).

ellas deben demostrar algún grado de accountability. Mientras tanto, esta característica es más creíble cuanto más externos al proceso sean los actores responsables del control de la misma. La prensa es vista como una de las principales instituciones de control social de los gobiernos electos desde las discusiones iniciadas por los Federalistas, para la constitución de la democracia norteamericana.

En este sentido, el acompañamiento, no sólo del lanzamiento oficial de los proyectos, sino de su continuidad, de la idoneidad de su ejecución y de sus resultados es -o debería ser- una tarea a ser conducida con ahínco por los profesionales de la noticia<sup>9</sup>.

## B. Algunos datos empíricos<sup>10</sup>

Dos datos resultantes del seguimiento diario que la Agencia de Noticias por los Derechos de la Infancia realizó entre 1996 y 2002 al material periodístico vehiculado por cerca de 50 periódicos de 25 unidades de la federación<sup>11</sup>, muestran claramente el potencial de interferencia de la media en el proceso de constitución de las políticas públicas: el crecimiento porcentual del número de textos periodísticos (materias, editoriales, artículos, columnas) sobre temas pertinentes al universo infantil-juvenil (educación, salud, violencia, así como otros 22 temas) publicados entre los años 1996 y 2002 fue de cerca del 800%, pasando de 10700 textos en el primer año a 94000 en el último año de la investigación, para los mismos temas y los mismos 50 periódicos. Es absolutamente incontestable que la prensa brasileña confirió un espacio sin precedentes al tema de la infancia y la adolescencia. Además de eso, en 1996, el 66,71% de las fuentes estaban conectadas institucionalmente a los poderes públicos

---

<sup>9</sup> Para un análisis sobre la cobertura de la media referente a las políticas de salud, cf. Oliveria (2000).

<sup>10</sup> Los datos aquí presentados provienen de extensas evaluaciones que hemos conducido en el ámbito de ANDI sobre temáticas relevantes para la agenda social, en general, además de asuntos enfocados exclusivamente en niños y adolescentes. Mientras, defendemos que el examen de las políticas para la infancia y la adolescencia es representativo de las políticas sociales como un todo, dado que la mayoría de las decisiones en el terreno social acaba por afectar a esta franja de edad. Estas investigaciones siguen, mutatis mutandi, procedimientos metodológicos bastante similares: son análisis de contenido que tienen como objetivo sistematizar cuantitativamente distintos aspectos de la cobertura; después de la elección de la temática a ser analizada, un pre-cuestionario es discutido con especialistas en el área objeto y posteriormente aplicado a cada una de las materias de la muestra (escogida por la metodología de mes compuesto) el universo, según el caso; los datos son entonces procesados por un programa estadístico para análisis de temas sociales, siendo generados los promedios y cruces 2x2 pertinentes, siendo, de este modo, discutidos nuevamente con los especialistas convidados. Los cuestionarios buscan identificar el perfil de la cobertura: la presencia de estadísticas, legislación, mención a causas, soluciones, consecuencias, contextualización o no del problema, encuadramiento de políticas públicas, fuentes oídas, presentación de opiniones divergentes, son algunas de las variables medidas.

<sup>11</sup> A día de hoy ANDI hace un seguimiento de 61 periódicos de todas las unidades de la federación.

gubernamentales, mientras que el 33,29% provenían de las organizaciones de la sociedad civil. En el año 2002, el 36,91% venían del poder público y el 44,22% de las organizaciones de la sociedad civil. Esto es, no sólo las temáticas pertinentes a la infancia y la adolescencia han adquirido una presencia mucho más consistente en la pauta de los medios (y, se espera, que en la esfera pública de discusiones), ellas pasaron a ser presentadas, discutidas y demandadas por un número diversificado de actores, más allá de las tradicionales fuentes oficiales<sup>12</sup>. La mayoría de los indicadores evidencia una mejora en la calidad de vida de los niños y adolescentes brasileños en el periodo analizado (disminución de la mortalidad infantil, del índice de trabajadores infantiles, aumento en la tasa de escolarización y en el volumen presupuestario destinado a este sector de la población). Efectivamente, otro tipo de estudio debe ser abordado para verificar si fue la media la que pautó los cambios o fueron los cambios los que pautaron a la media<sup>13</sup>; no obstante, una elevada cobertura de la media sin reflejo alguno en la realidad de las políticas públicas sería prueba cabal de la inoperancia de la teoría del agendamiento, lo que no ocurrió<sup>14</sup>. Además, la pauta diversificada permite a un número mayor de actores la interacción con los debates pertinentes en la esfera de la infancia y de la adolescencia y, por lo tanto, un enriquecimiento de los grupos que intentan influenciar en el proceso de definición de las políticas públicas.

Sin embargo, el cuadro presentado en el apéndice 1 con distintas características de la cobertura de diferentes temas importantes en el terreno social, nos proporciona un panorama menos optimista con relación al comportamiento editorial de los medios impresos. Algunas informaciones merecen ser resaltadas:

1. Los diversos elementos caracterizadores de las políticas públicas son escasamente encontrados en las páginas de los periódicos y, en muchos casos, periodistas de las diferentes unidades de la federación ni siquiera encuadran temáticas como trabajo infantil, salud o violencia, como políticas públicas. Como media, el 39% de todos los textos consideran estos temas como políticas públicas, número que puede llegar al 66% en el caso del tema Educación (en este caso es visible una constatación positiva).
2. Algunos temas son abordados de forma más consistente que otros, es el caso de Educación y Derechos Humanos. No obstante, es en cuestiones cuyo locus de abordaje está en las secciones de política y economía donde tenemos avances más significativos en el tratamiento editorial (como desarrollo y transgénicos).

---

<sup>12</sup> Estos datos están disponibles en ANDI (2004).

<sup>13</sup> Para una propuesta metodológica, cf. Soroka, *op. cit.*

<sup>14</sup> Además, es importante hacer notar que aunque la media fuese pautada por el gobierno, inclusive le restaría un papel de agendamiento, al escoger las políticas gubernamentales a cubrir y al optar por no reivindicar las políticas que no son desarrolladas para determinadas áreas.

3. Materias que presentan causas y soluciones para los problemas en discusión, que proporcionan estadísticas, se remiten a las legislaciones pertinentes, presentan opiniones divergentes o proporcionan una cobertura que va mas allá de un anuncio oficial de nuevas medidas, exigiendo y responsabilizando a los gobiernos por una adecuada implantación de políticas públicas, todavía no es la tónica en la cobertura de los medios impresos brasileños. Son datos que denotan un entendimiento trivial de los elementos constitutivos del diseño de las políticas públicas, dificultando la formación de una esfera pública de debates que tenga la capacidad de llevar a cabo reflexiones sobre temas de interés básico para el desarrollo de la nación.

## Conclusión

Los datos presentados permiten trazar la hipótesis, a ser constatada en el futuro, de que el avance de la media en la cobertura social colabora con sólo algunas de las etapas del proceso de formulación de políticas públicas para el área: notoriamente, la etapa de elección de los temas. O sea, si tomamos los elementos constitutivos del Índice de Desarrollo Humano (educación, calidad de vida y renta per capita), no se puede dejar de reconocer el hecho de que la prensa brasileña viene incluyendo prioritariamente en la agenda la temática educación en la última década, lo que, sin duda, contribuye para el debate público sobre el tema.

Mientras tanto, varios de los demás elementos para la construcción de políticas públicas más calificadas y más eficientes son tratados de forma negligente por una parcela significativa de la cobertura. Es decir, al encuadrar de soslayo y de manera deficitaria lo que podría ser una cobertura de las políticas públicas sociales, la media acaba por debilitar sus propias capacidades de: inclusión en la agenda, suministro de informaciones y control social. El entendimiento de la complejidad de las políticas públicas, por lo tanto, es esencial para el avance de la cobertura, dado que la hipótesis más probable para explicar la actual etapa no es la del maniqueísmo o cualquier otra teoría de la conspiración, sino la del desconocimiento técnico por parte de los profesionales de la media, ocasionado por la falta de interés de los medios con la estructuración adecuada de un área de cobertura de las políticas públicas sociales, además de un proceso inadecuado de formación en los ambientes universitarios. Todo esto, por supuesto, acaba por influenciar la capacidad real de la media para contribuir positivamente en los procesos de desarrollo. Ella existe, aunque no es utilizada en todo su potencial.

Es importante alertar a los grupos de presión del terreno social que tienen intereses concretos en la dirección que será dada a las políticas públicas del área, que los dueños del poder, para utilizar la expresión inmortalizada por Raymundo Faoro, ya entendieron y asimilaron la necesidad de incluir la variable media en el juego político. ¿Alguien más?

Por último, es fundamental que retomemos la idea del correcto enfoque de las políticas públicas sociales: la falta de percepción, por parte de los decision makers y de los controladores sociales, como

la media, de que en países como Brasil hacer política pública en el terreno social es hacer, en gran medida, política pública para la infancia y la adolescencia, puede traer como consecuencias inmediatas resultados prácticos poco significativos en la reducción de la pobreza, en el desarrollo y, más tarde, puede redundar en el desperdicio de recursos públicos. Además, la falta de una identificación clara de los temas del terreno social, como políticas públicas, acaba por reforzar una cultura paternalista del “favor” prestado por el Estado, en vez de la implantación mandataria -como derecho asegurado- de políticas públicas con características particulares.

En este sentido, evaluar la cobertura periodística sobre infancia, adolescencia y políticas públicas es un punto fundamental en el entendimiento del correcto -o inadecuado- agendamiento de la discusión de los modelos de desarrollo que deseamos.

## Bibliografía

Agência de Notícias dos Direitos da Infância. Imprensa, infância e desenvolvimento humano. Brasília, 2004. No prelo.

Alencar, R. P. “Políticas Públicas e Jornalismo para a Promoção do Desenvolvimento Humano”, São Paulo, 2004, pp. 1-23. MIMEO.

Costa, J. F. “Perspectivas da juventude na sociedade de Mercado”, in: Novaes, R. e Vannucchi, P. (orgs.) Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004, pp.: 75-88.

Downs, A. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo: Edusp, 1999.

Iyengar, S. “Television news and citizens explanations of national affairs”, in: GRABER, D. A. Media power in politics. 2nd ed. Washington: Congressional Quarterly Inc, 1990, pp. 124-135.

Kehl, M. R. “A juventude como sintoma da cultura”, in: Novaes, R. e Vannucchi, P. (orgs.) Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004, pp.: 89-114.

Marshall, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

McCombs, M. E. and Shaw, D. L. “The agenda-setting function of the press”, in: GRABER, D. A. Media power in politics. 2nd ed. Washington: Congressional Quarterly Inc, 1990, pp. 73-82.

Oliveira, V. C. “A comunicação midiática e o Sistema Único de Saúde”, in: Interface \_ Comunicação, Saúde, Educação, v.4, n.7, 2000, p.71-80.

Ribeiro, R. J. “Política e juventude: o que fica da energia”, in: Novaes, R. e Vannucchi, P. (orgs.) Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004, pp.: 19-33.

Sartori, G. A política. 2ª ed. Brasília: Editora UnB, 1997, pp. 41 e ss.

Soroka, S.N. “Issue attributes and agenda-setting by media, the public, and policymakers in Canada”, in: International for Public Opinion Research, v. 14, n. 3, 2002, pp. 265-285

Vivarta, V. Que país é este? Pobreza, desigualdade e desenvolvimento humano e social no foco da imprensa brasileira. São Paulo: Cortez, 2003.

Weber, M. Metodologia das ciências sociais. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da UNICAMP, 1992. Parte 1 e 2.

World Bank The Right to tell: the role of mass media in economic development. Washington: World Bank, 2002.

## APÉNDICE I

Investigación	Período en el que fueron recopilados: materias, artículos, editoriales, columnas.	Cantidad de textos analizados	% de textos que encuadraban la temática como Política Pública	Mención a Causas	Mención a Soluciones	Porcentaje de Materias que exigían o responsabilizaban al gobierno por el problema	Mención a Estadísticas	Mención a la Legislación	Citación de más de una Fuente	Citación de Opiniones Divergentes	Referencia a cuestiones de género y/o raza / etnia
Discapacidad	2002	262	26,3	26,3	43,9	10,1	15,3	19,1	40,1	4,2	0,4
Desarrollo Humano y Social	08/2001 a 07/2002	716	52,2	50,4	59,5	27,6	58,8	9,9	47	11,2	10,6
Derechos Humanos	2004	1315	54,1	36,9	27,1	15,3	23,3	35,1	36,7	11	8,9
Drogas	08/2002 a 07/2003	595	26,2	21,8	25,2	9	25,4	11,8	43,5	8,4	6
Educación	2004	3976	66	17,3	11,4	4	19,3	15,2	33,8	10,3	7,5
Educación Infantil	2000	769	58	-(1)	-(1)	-(1)	20,9	25,5	-(1)	-(1)	-(1)
Exploración y Abuso Sexual	01/2000 a 07/2001	718	9,9	7,7	5,4	8,5	13,5	13,4	-(1)	-(1)	0,5
Salud Infantil	2002	993	47	28,4	26,5	9,4	39,4	5,1	41,3	7	0,9
Salud del Adolescente	2001	670	30	30,9	27,8	13	34,5	3	41,5	5,2	3,7
Tabaco y Alcohol	2001	239	28,9	51	39,3	1,4	55,2	-(1)	49,8	6,7	2,1
Trabajo Infantil	2002	652	40,2	25,5	35,4	8,8	44,6	1,4	38,8	6,6	4,3
Transgénicos	2004	244	63,9	63,9	48	-(1)	40,6	70,9	58,2	36,5	-(1)
Violencia	08/2000 a 07/2001	1.140	4,8	5,8	4,8	2,3	10,7	4,4	-(1)	-(1)	-(1)
Media		945,3077	39,03846	30,49167	29,525	9,945455	30,88462	17,9	43,07	10,71	4,49

# LUIZ EGYPTO DE CERQUEIRA<sup>1</sup> - Observatorio da Imprensa

## MEDIOS POR LA DEMOCRACIA Y CONTRA LA EXCLUSIÓN

Comunicación y desarrollo son dos conceptos amplios, vitales, que siempre caminaron juntos. Es imposible concebir el uno sin el otro. Es cierto que por mucho tiempo, y por diversas razones, la comunicación de calidad fue restringida a pocos, así como el desarrollo, que también fue concebido por -y aplicado para- pocos. Históricamente, el acceso a la información y al conocimiento fue privilegio de una minoría, la misma que cosechó los mejores frutos del desarrollo sembrados por el esfuerzo colectivo.

No pretendo hacer un discurso sobre las desigualdades -mi país es un campeón de la desigualdad- pero quiero partir del principio de que por primera vez en mucho tiempo, o mejor dicho, por primera vez en la historia de la humanidad, la comunicación tiene posibilidades reales de alcance global, tanto en la producción como en la difusión y recepción de mensajes y contenidos relevantes. Esta posibilidad real, concreta, objetiva y verificable es un poderoso indicio del potencial transformador de la comunicación.

El alcance global de esta comunicación va mucho más allá de la cobertura de los medios que circulan en soporte físico. Hace 25 años apareció la primera computadora personal; hace quince años que Tim Berners-Lee creó la web, y hace 12 años la Internet cambió todos los paradigmas de mediación con los públicos. Los instrumentos tienden a la masificación, los microchips están en muchas de las actividades de la vida cotidiana, y todo ello termina por generar un volumen inaudito de información que necesita ser procesada, evaluada y jerarquizada.

La producción de información calificada se transformó en un complejo desafío. Hoy, la oferta de contenidos es colosal y será siempre necesario que alguien los organice y de sentido al conjunto de noticias, notas e informaciones en la forma de ediciones inteligibles y de comprensión productiva.

Sabemos que la información cambia a las personas y que las sociedades son mejores y menos injustas, cuando y donde las posibilidades de comunicación son libres y democráticas. Democracia aquí entendida como el principal motivo de las políticas públicas de comunicación, verdaderamente identificadas con el interés público. Estas políticas necesitan ser avivadas, debatidas, construidas, implementadas y fiscalizadas; principalmente porque el protagonismo de la industria mediática en la vida de las sociedades contemporáneas, con toda su capacidad de determinar comportamientos y configurar la agenda pública, le da a esa industria el potencial de transformarse en la actividad económica dominante del siglo XXI.

---

<sup>1</sup> Editor en jefe del Observatorio de la Prensa ([www.observatoriodaimpresa.com.br](http://www.observatoriodaimpresa.com.br)), integrante del Projor -Instituto para el Desarrollo del Periodismo integrante do Projor.

Los comunicadores, en especial los periodistas, tenemos un mandato otorgado por la sociedad y una actividad profesional garantizada por todas las Constituciones de los Estados democráticos. Una eventual naturaleza empresarial y privada de la actividad no la exime de compromisos públicos con la sociedad a la que sirve. Es un negocio privado de interés público. Así, no se podrá pretender una sociedad democrática sin medios democráticos, regulados por instrumentos socialmente legítimos y bajo la garantía de pluralidad y diversidad de opiniones.

La comunicación es un derecho y un insumo decisivo en los procesos de participación de la ciudadanía y en los mecanismos de control público. Los hombres y las mujeres, responsables y dispuestos a trabajar en comunicación, tienen, entre otras, la obligación de velar por el cumplimiento del Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, lo que implica el derecho de no ser intimidado por sus opiniones y el de buscar, recibir y difundir, sin consideración de fronteras, informaciones e ideas por cualquier medio de expresión”<sup>2</sup>.

Este artículo es un extraordinario ejemplo de resumen legislativo, pues apunta a lo que puede ser no una simple política pública, si no una política universal de comunicación, en cuya base están la libertad y su ejercicio.

Si no hay comunicación no hay derechos, y sin derechos no hay libertad. La razón es que las conciencias de las personas y de los grupos sociales no nacen, no se forjan y tampoco se consolidan sin la comunicación. La fraternidad entre los pueblos no se alcanzará sin un intercambio productivo de mensajes entre ellos.

## Información y exclusión social

Por más profundos que hayan sido los cambios producidos con la difusión de las tecnologías de información y comunicación (TIC's), los valores del periodismo de calidad permanecen igual: la búsqueda por la información precisa y exacta, el análisis contextualizador, el compromiso ético con la audiencia, la observación de la realidad desprovista de parti pris, la procura de las fuentes fidedignas, el espíritu crítico y la objetividad subyugada a la verdad factual.

La diferencia es que ahora todos somos actores de una revolución aún en proceso, todavía ocupada en consolidar la infraestructura que permitirá la revolución misma. La piedra angular de las TIC's es su papel de “acelerador histórico” en los procesos que dan más capacidad a las personas y a los grupos sociales de dialogar, producir y recibir información, y de intercambiar conocimientos, para lograr su propio desarrollo.

---

<sup>2</sup> Asamblea General en su Resolución 217A (III) del 10 de Diciembre de 1948.

No habrá desarrollo sustentable sin medios plurales y democráticos de comunicación. Los profesionales del periodismo y de la comunicación debemos trabajar para ayudar a construir la agenda de los medios, conscientes de que los asuntos y temas de interés público sólo se vuelven públicos de verdad, si son transmitidos por los medios. ¡Bingo! Es incuestionable la centralidad de los medios informativos en la vida social.

### Cabe aquí una digresión histórica:

“La conferencia sobre Libertad de Información de las Naciones Unidas, aprobada en 1948, calificó la libertad de información como “una de las libertades básicas”, y la información libre y adecuada como “la piedra angular de todas las libertades a las cuales se dedican las Naciones Unidas”. Se comprende hoy, en general, que, en cualquier país, debe haber un desarrollo adecuado de la comunicación masiva. Por lo tanto, todos los países, viejos o nuevos, industrializados o no, desarrollados o subdesarrollados, se relacionan respectivamente con el desenvolvimiento de sus sistemas de comunicación”.

Este es el primer párrafo del prefacio de la primera adición del libro “Mass Media and National Development”<sup>3</sup>, de Wilbur Schramm, publicado en 1964 por la UNESCO y Stanford University Press, cuarenta y dos años atrás. El profesor Schramm (1907 - 1987) trabajó como reportero, editor y corresponsal antes de dedicarse a la docencia universitaria.

Es edificante la lectura de ese volumen, porque la primera reacción del lector es la de desprecio por un libro “viejo y obsoleto”, de contenido ultrapasado por el vértigo de Internet y de la comunicación instantánea, y que fue escrito en un tiempo en el que las últimas novedades en tecnología de la información eran el satélite de comunicación Telstar y las computadoras que procesaban operaciones por medio de cartones perforados.

El libro de Schramm, sin embargo, está impregnado de una visión a futuro tan consistente que lo inmuniza a los tropiezos del tiempo, manteniendo, claro está, las debidas proporciones. El estudio nació de una recomendación de la Conferencia General de la UNESCO de 1962, que indicó que “un especialista debería encargarse de examinar el papel de los vehículos de masa en la promoción del progreso económico y social, reuniendo los resultados de los tres simposios regionales realizados entre 1960 y 1962”<sup>4</sup>. La motivación de entonces era bastante similar a la nuestra, aquí y ahora, a vísperas del Congreso de Roma.

---

<sup>3</sup> SCHRAMM, Wilbur. “Comunicación masiva y desarrollo” (Traducción de Muniz Sodré y Roberto Lent), Bloch Editores, Rio de Janeiro, 1970.

<sup>4</sup> Cf. “Introducción de la UNESCO”, Op.Cit.

Como ilustración de sus reflexiones basadas en investigaciones de campo, Schramm usaba dos familias metafóricas: los Ifes, residentes en África Centro-Occidental y los Bvanis, moradores del sur de Asia. Ambas familias tiene existencia posible hoy en día, con la diferencia de que seguramente no vivirían en la soledad descrita en el libro. Hoy, sus equivalentes con seguridad han tenido alguna experiencia con un fenómeno mediático. Lo que no cambió en estos 42 años son los mecanismos de exclusión, que por el contrario se perfeccionaron muchísimo.

El problema que motivó aquella iniciativa de la UNESCO, a saber, construir un diagnóstico y recomendar una utilización apropiada de los vehículos de masa para el desarrollo económico y social, todavía está lejos de ser superado. Cabe preguntarse: ¿Avanzamos? ¿Cuánto avanzamos? ¿Cuánto será necesario avanzar? Schramm escribe:

“Un flujo adecuado de información en un país en desarrollo es necesariamente más que un flujo que va desde lo más alto de la jerarquía política hasta los Ifes y Bvanis, en el punto más bajo. Debe llevar a los Ifes y Bvanis la información que necesitan para realizar su papel en una sociedad moderna. Esto es verdad, pero también debe promover canales por los cuales esas personas puedan discutir, con sus compañeros de la misma población y con otras poblaciones, qué política y qué práctica adoptarán; y debe promover canales por los cuales las necesidades y los deseos de los habitantes de esas poblaciones puedan ser llevados a la jerarquía, para ser parte de las decisiones de alto nivel. Así, lejos de sugerir que “manipulamos” a los Bvanis y a los Ifes de los países en desarrollo, estamos sugiriendo que ellos sean atraídos activamente para la toma de decisiones y tengan oportunidad de participar entera y efectivamente en el proceso de modernización de su sociedad, construyendo su nación y mejorando el conjunto de su pueblo”<sup>5</sup>.

¿Quién recomendaría algo diferente? Las tareas continúan siendo las mismas, cuarenta y dos años después.

Remontando a los antepasados de las dos familias, Schramm enumeraba tres principales funciones de la información en las sociedades: la “función de vigilancia”, para escudriñar el horizonte, prevenir los peligros y relatar a los otros lo que fue visto; la “función política”, para debatir en grupo qué decisiones adoptar, para establecer liderazgos y para legislar; y la “función educacional”, para encaminar a los niños y “socializar” a los nuevos miembros del grupo, esto es, insertarlos en la sociedad con las habilidades y creencias valorizadas por aquella sociedad<sup>6</sup>.

Cuanto más complejas y dinámicas se volvieron las sociedades, la “vigilancia”, la “política” y la

---

<sup>5</sup> *Op.Cit., Pag. 69.*

<sup>6</sup> *Op.Cit., Pag. 71.*

“educación” ganaron escala -y los medios de comunicación tuvieron un papel decisivo en ese proceso. Los chicos de una hipotética familia lfes de hoy sabrán quién es el famoso jugador de fútbol, y las chicas adolescentes de Bvanis ya habrán escuchado a la cantante de moda. Este acceso a la información, con todo, no habrá contribuido -o contribuido muy poco- a que ellos superen su condición de exclusión -o de subdesarrollo, como refiere Schramm. En el nuevo tipo de exclusión, promovido por la sociedad post-industrial, las diferencias son marcadas entre una minoría que recibe mucha información de buena calidad y una mayoría que también recibe mucha información, pero de mala calidad y de relevancia dudosa.

## La calificación del debate

El sistema de comunicaciones, tal cual lo conocemos hoy, fue creado, montado y hecho operativo bajo el marco de la propiedad privada, en especial en los países en desarrollo, y del estricto control estatal, principalmente en los países europeos. En el caso brasileño, para quedarnos con un ejemplo, las bases históricas del sistema de comunicaciones están asentadas o en el autoritarismo estatal o en la propiedad privada, sin cualquier tipo de regulación o compromiso público, lejos de los principios generales hoy incluidos en la Constitución del país.

El capítulo de la Comunicación Social de la Constitución brasileña, promulgada en 1988, prohíbe la creación de cualquier ley que constituya privación de la libertad de expresión (Art. 220, §1º); veta toda y cualquier censura de naturaleza política, ideológica o artística (§2º); y trae un dispositivo contrario a la concentración de los medios, consignando que ellos no pueden constituir oligopolio o monopolio (§5º). El Art. 223 determina la observancia de la complementariedad de los sistemas público, privado y estatal de comunicación, y atribuye al Congreso Nacional la aprobación del otorgamiento de concesiones, permisos o autorización de los servicios públicos de radiodifusión (§§ 1º, 2º e 3º).

Para un país que recién acababa de vivir 21 años bajo dictadura, la transferencia del poder de concesión de los canales de radiodifusión al Congreso fue un avance notable. Hasta entonces, la atribución de decidir sobre esa cuestión era única y exclusivamente del Presidente de la República, lo que generó deformaciones que incluso hoy producen maleficios visibles en el sistema de comunicación del país.

En lo que respecta a los medios impresos, las empresas editoras de periódicos y revistas en general, se constituyeron en torno a familias con intereses políticos bien definidos. La estructura familiar de propiedad se mantuvo inalterada hasta el 2002, cuando una enmienda al artículo 222 de la Constitución, admitió la presencia de personas jurídicas en el control de las empresas de comunicación y autorizó la participación, hasta un límite de 30 %, del capital extranjero en ese control.

En el Brasil, con más de 180 millones de habitantes, son impresionantes los ejemplos de concentración

de la propiedad en manos de un mismo grupo controlador minúsculo -por ejemplo Organizaciones Globo- y es patente la existencia de oligopolios tácitos -tenemos en el país un máximo de cinco periódicos y tres revistas de relevancia nacional, seis grupos económicos controlan 263 de las 332 estaciones brasileras de TV, y la Rede Globo de televisión posee el 54% de la audiencia nacional y 53% del mercado publicitario<sup>7</sup>. Además, no hay regulación en cuanto a la propiedad cruzada de medios de comunicación, y los periódicos regionales son todos ellos, sin excepción, instrumentos de grupos políticos oligárquicos que tienen más de un medio de comunicación y que comúnmente se alternan el poder local.

La información es un derecho humano inalienable. Y ese derecho todavía no es ejercido por el conjunto de la ciudadanía en razón de la inexistencia -por lo menos en Brasil y creo que en la mayoría de nuestros países- de normas de regulación y de reglamentación que aseguren una comunicación plural y diversificada, por no mencionar la falta de prácticas de buena gobernabilidad y de responsabilidad social por parte de las empresas de comunicación.

Los medios son agentes importantes de transformación social, sobre todo con el concurso de los “aceleradores históricos” insertados en las TIC's. Transformación social tiene que ver con el desarrollo, y lo que se debe buscar hoy, también como forma de superar los niveles de exclusión y de desigualdad, es utilizar la comunicación en pro de un proceso más rápido de cambio que de aquel determinado por el ritmo lento de las transformaciones históricas vegetativas, y menos violento que el de los proyectos autoritarios de cambios forzados, aquellos de triste memoria. Comprender a los medios, discutir su comportamiento y evaluar sus responsabilidades son ejes importantes de ese esfuerzo.

Una de las bases del desarrollo de las sociedades está en la expansión de normas legales que rigen su progreso; y considerada la centralidad de los medios en la vida social, las ideas de regulación y de reglamentación de las comunicaciones, nada tienen que ver con la censura o el control estatal sobre la producción y distribución de la información. Tienen que ver, eso sí, con el fortalecimiento de la organización social y con el incremento progresivo de los mecanismos legales que delimitan el desarrollo. No hay planeamiento posible en ambientes desprovistos de marcos regulatorios.

La información no se resume a un derecho individual pero sí a un poder social real, puesto que estimula funciones de interés general, entre las cuales están el desarrollo económico y social, que por principio deben promover el florecimiento de los valores humanos. En ese sentido, gana relevancia la dimensión política de la observación de los medios, capaz de subsidiar acciones de intervención social. Fue ese el caso de la larga discusión recién realizada en el Brasil en torno a la elección del patrón de televisión digital. Los sectores sociales que vislumbraban en el upgrade tecnológico una posibilidad de avanzar

---

<sup>7</sup> Cf. GUARESCHI, Pedrinho A. e BIZ, Osvaldo, “*Médios, educación y ciudadanía*”, Editora Vozes, Petrópolis, 2005.

en la democratización de las comunicaciones, fueron atropellados por los intereses de las redes de televisión abierta ya establecidas, cuyo lobby consiguió que finalmente se adoptase el patrón japonés con ayuda entusiasta del Ministro de las Comunicaciones.

Perdida esta batalla, la masa crítica que se formó durante el proceso revistió de nueva calidad el debate subsiguiente. Lo que ahora se discute es la reglamentación del sistema brasileiro de TV digital y, al mismo tiempo, la adopción del padrón IBOC para la radio digital y sus impactos en las radios comunitarias.

## Dos relatos

Relato dos experiencias recientes ocurridas en Brasil, con la intención de ilustrar las formas por las cuales un abordaje crítico de los medios de comunicación puede producir acciones que, aunque relativamente limitadas, agregan algún efecto pedagógico para la ciudadanía y para los propios medios.

La primera de ellas tiene que ver con las concesiones de radiodifusión. Como mencioné previamente, a partir de la Constitución de 1988, el otorgar y renovar esas concesiones públicas pasaron a ser responsabilidades del Congreso brasileiro. En la Cámara de los Diputados, estos procesos son encaminados al pleno por intermedio de la Comisión de Ciencia, Tecnología, Comunicación e Informática (CCTCI). Entonces, veamos: en el año 2004, quince diputados de la comisión figuraban en el registro del Ministerio de Comunicaciones como socios o directores de 26 emisoras de radio y 3 de televisión. En resumen: ellos legislaban para su propia causa en un evidente conflicto de intereses. Peor aún: una investigación que hicimos, coordinada por el profesor Venicio Arthur de Lima, reveló que, en el periodo estudiado, por lo menos dos diputados, miembros de la Comisión, participaron y votaron a favor en sesiones en las cuales fueron consideradas y aprobadas la renovación de las concesiones de sus propias emisoras.

Además de la miseria moral de esa actitud, se trata de un comportamiento flagrantemente anticonstitucional. El Instituto para el Desarrollo del Periodismo (Projor), entidad que mantiene el Observatorio de la Prensa y promueve esta investigación, encaminó, basándose en sus resultados, una presentación a la Procuraduría General de la República con la respectiva solicitud de abertura de un proceso legal contra ese sistema promiscuo de concesión de emisoras de radio y de televisión. Esto se dio en octubre del año 2005. Fue solamente hasta inicios de julio del 2006 que dos periódicos de influencia nacional trataron sobre esta iniciativa en reportajes editados como primicia. El proceso está caminando. Los trámites legales brasileiros son muy lentos.

Una segunda experiencia se refiere a una acción del Colectivo Intervoces, una ONG que actúa “para transformar la comunicación en un bien público y volverla un derecho humano fundamental para la

realización plena de la ciudadanía y de la democracia”<sup>8</sup>.

En compañía de entidades de defensa de los derechos humanos, Intervoces instruyó una Acción Civil Pública que pidió la cancelación de la concesión de una emisora: la Rede TV, que emitía un programa: “Tarde quente” (tarde caliente) comandado por el “humorista” João Cléber, cuya audiencia estaba garantizada por las escalofriantes manifestaciones de homofobia. En octubre del año 2005, la Procuraduría de la República aceptó el reclamo. Una decisión judicial subsiguiente dio paso a la acción y, en seguida, se firmó un acuerdo para la exhibición, en la emisora acusada, de 30 programas de contenido educativo con foco en los derechos humanos. Esto nunca antes había ocurrido en la televisión brasilera.

## Políticas públicas

Las políticas públicas son acciones, entre tantas, a veces puntuales, en algunos momentos bien logradas, y en otros paralizadas por gigantescas dificultades. Sin embargo, en el campo de la comunicación aplicada al desarrollo, será necesario mantener nuestras utopías siempre vinculadas a lo irrealizado, jamás a lo irrealizable.

Tengo la esperanza de que en el Primer Congreso Mundial sobre Comunicación para el Desarrollo (Roma, 25-27 de octubre, 2006), se dará cuenta definitivamente de los desafíos que deberán ser vencidos para que la comunicación pueda, efectivamente, contribuir al desarrollo en estos tiempos veloces. El trabajo no puede olvidar que los jóvenes del mañana son los niños de hoy, ya nacidos bajo el marco de las tecnologías digitales, y que, cuando sean adultos y adultas, producirán demandas difíciles de imaginar ahora. Mucho menos debemos olvidar que la oportunidad liberadora de la comunicación trae consigo, paradójicamente, el riesgo de de una exclusión más profunda; esto es, otra vez mucha información de mala calidad para la mayoría, y mucha información de buena calidad para una minoría. Hay una cuestión política ahí. Por eso la urgencia de políticas públicas capaces de pensar la comunicación en las sociedades en un nivel equivalente al de las políticas de salud, trabajo, seguridad y educación -sobre todo esta última. Si hubiera más exclusión, no habrá desarrollo posible -por lo menos aquel de carácter humanista, plural y democrático que todos propugnamos.

---

<sup>8</sup> <http://www.intervoces.org.br/quem.htm>

# MARISOL CASTAÑEDA<sup>1</sup> - CONCORTV

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO DESDE EL ESTADO:

### De medios del Estado a medios públicos

#### ¿Qué son las políticas públicas de comunicación?

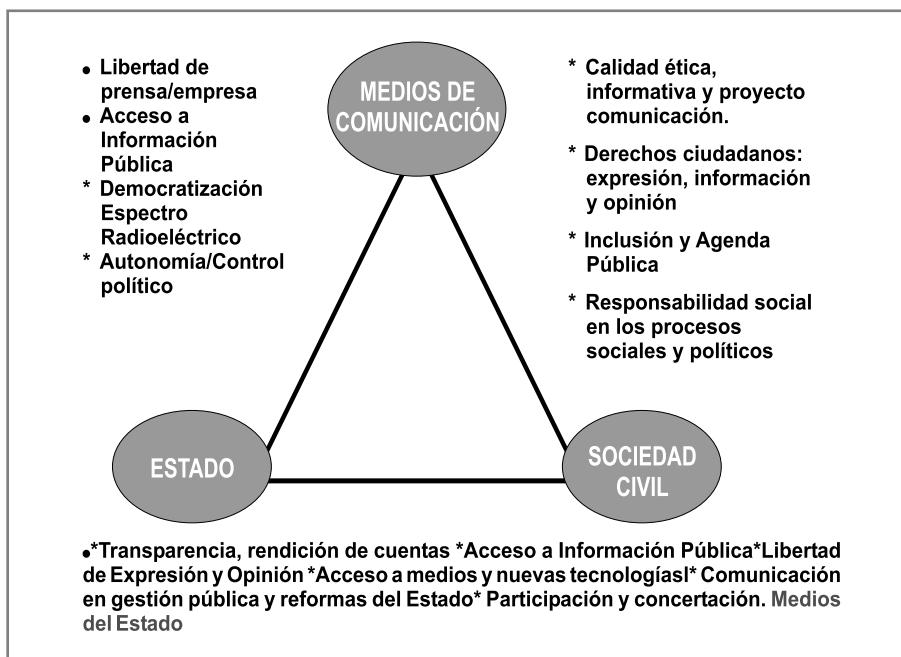
Las políticas públicas en el campo de la comunicación pueden definirse como el conjunto de decisiones y orientaciones que el Estado, la Sociedad civil y los medios de comunicación, diseñan e implementan en el marco de un proceso de adaptación negociada de intereses, para impulsar la promoción y acceso de la comunicación como derecho ciudadano en pro del bienestar público.

Esta definición no siempre condice con la práctica, pues casi siempre las políticas públicas de comunicación en nuestro país se diseñan desde las medidas y las estrategias, y no desde los enfoques y criterios que orienten la acción. Es decir, primero se plantean los “¿cómo?” y luego los “¿para qué?”. Esto sucede en diversas iniciativas como la de gobierno electrónico, los portales de transparencia, el proyecto de uso de tecnología en la escuela y también en el caso de los medios del Estado.

En este sentido es necesario ubicar los ejes y el alcance de una política pública de comunicación desde el Estado en su relación con los medios de comunicación y la sociedad civil. El siguiente gráfico permite identificar los intereses y demandas en dicha relación:

---

<sup>1</sup> *Comunicadora Social. Miembro del Consejo Directivo de la A.C.S.Calandria (marisol@calandria.org.pe) y Presidenta del Consejo Consultivo de Radio y Televisión del Perú (concortv@mtc.gob.pe)*



En este esquema entre los asuntos o temas de interés que debieran regularse y aclararse con criterios orientadores entre el Estado y los medios de comunicación está por ejemplo “la libertad de prensa”, no solamente de la empresa sino del ciudadano; el “acceso a la información pública”; la democratización del espectro radioeléctrico, vinculado a las licencias; la autorregulación, etc., resolviendo de manera más proactiva la tensión que siempre hay entre los medios y el Estado, que va entre la autonomía y el control político.

Entre lo que son medios de comunicación y sociedad civil, varias experiencias están vinculadas a calidad ética, calidad informativa y proyecto de comunicación, inclusión de nuevos actores sociales en la agenda pública, cómo es que nuevos actores y nuevos temas amplían la agenda pública, y la responsabilidad social de los medios en los procesos sociales y políticos. La relación entre Estado y sociedad civil, trabaja la necesidad de criterios orientadores para ejercer una representación que no se quede en la elección, sino que se amplíe con el diálogo, en la concertación y en la participación. Aquí destaca todo el tema de la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a información pública -que no se quede en los portales web o en el uso de nuevas tecnologías, sino trabajar una comunicación en gestión pública y reforma del Estado en la perspectiva de mejorar el diálogo con la ciudadanía. En esa línea del uso de los medios del Estado, estos deben redefinirse como medios públicos.

## ¿Cuáles son los dilemas en el debate del tema?

Transitar en la perspectiva planteada anteriormente no es fácil. En primer lugar porque existe confusión en las definiciones. Nuestros Estados son más gobierno y, en ese sentido, construir lo público es un reto tanto de la gestión como del uso que hacen de los medios. En este marco una primera posición es si el cambio de “nombre” tiene que ser una posición de inicio o producto de una discusión que legitime pasar de la propiedad del gobierno al Estado o la propiedad de todos en una línea participativa. Entonces, los primeros dilemas son:

- **¿Queremos medios del Estado o medios públicos?** En el sentido no solamente de darle una mayor transparencia a los medios de comunicación manejados por el gobierno, sino de darle un nuevo sentido a lo estatal o, mejor dicho, que lo estatal recupere su sentido público. Otros plantean que la definición de medios públicos debe aludir directamente a su razón de ser, más allá de su administración, a la necesidad de un bien público.
- **¿Qué es lo que diferencia a los medios públicos de los medios privados?** ¿Se les debe exigir algo distinto o lo mismo a ambos? La reflexión va más allá en tanto se pone en duda si hay una calidad para lo privado y otra para lo público, si hay una ética para lo privado y otra para lo público. ¿Cuál es la naturaleza y la definición que permite establecer los límites entre uno y otro?
- **¿Cuáles son los principios y marco normativo en que se mueven los medios públicos?** Más allá de las leyes, decretos y políticas, está claro que en el caso de medios privados es la “libertad de expresión, de la prensa y de la ciudadanía” lo permite orientar la responsabilidad social de los medios. En el caso de los medios públicos, ante la ausencia de políticas de comunicación, no siempre aparece claro su rol de “garantizar derechos de comunicación” y, por tanto, construcción de lo público ciudadano, y su aporte a la gobernabilidad democrática es todavía una utopía.

## ¿Qué es lo público en los medios del Estado?

Germán Rey, comunicador, plantea que el carácter público de los medios ya no se define por la propiedad ni por el financiamiento, sino por una misión al servicio del público como audiencia ciudadana. En esa medida, la definición de lo público estaría en la opción y responsabilidad de construir lo común de interés público. Se definen como características de los medios públicos las siguientes:

- Los medios públicos son los que interpelan, se dirigen, al ciudadano más que al consumidor. Contribuyen explícita y cotidianamente a la construcción del espacio público en cuanto escenario de comunicación y diálogo entre los diversos actores sociales y las diferentes comunidades culturales.

- Los medios públicos se hallan en la elaboración audiovisual de las bases comunes de la cultura nacional, sobre las que se articulan las diferencias regionales y locales. Por ello deben hacerse cargo de la complejidad geopolítica y cultural de la nación en el plano de las prácticas sociales, los valores colectivos y las expectativas de futuro, y la construcción de lenguajes comunes.
- Los medios públicos deben ofrecer una imagen permanente de pluralismo social, ideológico y político, abriendo espacios a las voces más débiles, como las minorías culturales (los indígenas, los homosexuales) y los creadores independientes (en video, música, teatro, danza).

Valerio Fuenzalida, comunicador, en un estudio de las experiencias latinoamericanas, dice: “deudas, acreedores, juicios, baja infraestructura, redes obsoletas, baja audiencia, mínima publicidad, mala gerencia... son algunos problemas de los medios públicos hoy en día”. Producto de lo anterior, ellos no gozan de legitimidad en la información, no tienen legitimidad social por una programación que no es útil a la audiencia, y no contribuyen a la gobernabilidad.

Parte de esta problemática se expresa en las resistencias políticas de quienes ven la tv y la radio estatal como instrumento de difusión y propaganda. La propia resistencia de trabajadores, que ven amenazada su propia inestabilidad, pero principalmente la ausencia de un modelo y misión propia. En este último sentido son varios los modelos en juego: aquellos que privilegian la cultura burguesa, las misiones segmentadas hacia niños, el nuevo parlamento político académico, las empresas audiovisuales privadas, y la programación al servicio del público televidente.

Es evidente que la utopía y la realidad forman parte de los retos que hoy tienen los medios de comunicación del Estado, que apuesten a ser medios públicos, y es necesario establecer un diagnóstico certero para identificar lecciones aprendidas y desafíos.

## ¿Qué experiencias existen en Latinoamérica y cuáles son las lecciones aprendidas?

En Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Perú, México, Costa Rica, Uruguay y República Dominicana, se han dado esfuerzos con diversos resultados, algunos en leyes, otros en agenda, siendo experiencias consolidadas. Todas ellas impulsadas por la sociedad civil y/o autoridades visionarios en el campo de la comunicación. Dos experiencias son importantes destacar:

**En Chile**, la televisión pública ha conquistado autonomía del gobierno pero sujeta a las negociaciones políticas y a la exigencia en autonomía financiera. Algunos señalan carencias programáticas, pero hay credibilidad en la información con una alta audiencia en servicios noticiosos, aunque el sistema de otorgación de licencias no sea transparente para todos.

**En Colombia**, la televisión privada (que aparece luego) produce un reordenamiento de la televisión pública, la que se especializa en educativa y cultural, afianzándose canales regionales que se articulan desde su proyecto comunicativo al proyecto de desarrollo regional. El Consejo Nacional de Televisión orienta los medios públicos regionales, pero estos tienen autonomía. A nivel regional, los medios públicos tienen que hacer su programación y diseñar su plan de comunicaciones articulados al plan de desarrollo de la región, efectuando así también un aporte a la descentralización comunicativa.

### **En general, tres son las áreas claves para lograr las reformas de medios del Estado a medios públicos:**

- Calidad comunicativa de la Programación: dejar de lado la mirada propagandística para tender a la pluralidad, no sólo informativa sino cultural. Informativos, magazines políticos, edu-entretenimiento, etc.
- Independencia de la Gerencia, decisión y gestión: la legitimidad que da prácticas empresariales transparentes que diferencien: a) nivel de participación social mediante los consejos consultivos; b) nivel de dirección y gobierno, definiendo ¿cómo se conforma el directorio?, ¿quién nombra a sus integrantes?, ¿a quién rinde cuentas?; c) nivel ejecutivo de gestión, es decir ¿cuál es el perfil del director? La claridad, transparencia e interdependencia de esos tres niveles es fundamental.
- Autonomía de las decisiones, el financiamiento: las experiencias van desde fondos públicos, la búsqueda de publicidad, donaciones, proyectos de cooperación, etc. Lo que es necesario destacar es que el origen de los recursos va a marcar su viabilidad y sostenibilidad, pero también su autonomía. En algunas experiencias se apunta a financiamiento mixto: proveniente del Estado y de la publicidad.

### **¿Cómo vamos en el caso peruano? Características generales**

- Actualmente el canal del Estado posee 263 estaciones repetidoras distribuidas en todo el territorio nacional, 1150 estaciones en poblados de menos de 5000 habitantes, y sólo 22 filiales con capacidad de producción regional o local.
- Existen 35 programas de producción nacional, pero no siempre descentralizada, la cual se distribuye a lo largo de la programación y se repite a nivel nacional. Se tiene auspiciadores pero no una política agresiva de publicidad y marketing; los recursos vienen del presupuesto público.
- Existe una ausencia de ente rector, no existe claridad del rol del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Según ley tiene que reservar frecuencias para medios del Estado, sin embargo no lo realiza.

- El directorio del Instituto de Radio y Televisión Peruana no es representativo en lo social, político y académico.
- No se tiene un censo de los medios públicos regionales y locales en manos de municipalidad y gobiernos regionales, muchos de ellos sin licencia, en la clandestinidad, o en manos de otros ministerios como el de agricultura.
- Actualmente es necesaria la ley de radiodifusión estatal, la cual lleva dos años de retraso. El actual gobierno ha dado gestos de iniciar un debate al respecto para encontrar un modelo a seguir y mejorar los medios del Estado al servicio de los ciudadanos. Se está a la expectativa.

### ¿Qué ofrecen los medios de comunicación del Estado?

En un estudio del 2004 que da cuenta de un seguimiento a la programación y oferta informativa de los medios del Estado a nivel del gobierno central, encontramos que:

- El Ejecutivo es el actor que organiza la agenda informativa y los otros poderes públicos reclaman un espacio para sí en la televisión, y no para los ciudadanos. Especialmente la prensa y la radio, en un 58% y 36%, respectivamente, se da dicha presencia; menos en la televisión pues tiene 45% de magacines de diversas temáticas.
- El ciudadano (al igual que en los medios privados) no aparece como actor comunicante, sino aparece como víctima, en policiales, a propósito de casos sociales. No se fomenta el debate ni la participación plural ciudadana y menos se visibiliza el esfuerzo por superar la pobreza y lograr la participación en los procesos sociales.
- La noción de identidad nacional que se construye está en la divulgación de música tradicional y popular, y no siempre en la cultura ciudadana popular actual vinculada a las nuevas propuestas de inserción en la sociedad.
- Existe una amplia producción nacional, con formatos variados y de gran calidad técnica, pero que no dialogan con las demandas regionales, lo cual aún es una limitación.

### ¿Qué opinan los ciudadanos de los medios del Estado?

En primer lugar los medios del Estado son percibidos no sólo como del gobierno sino “gobiernistas”. Se identifica la propiedad con el gobierno central, aunque algunos aluden también a los ciudadanos.

### Consulta: Propiedad Medios Públicos

¿Quiénes son dueños?		
	#	%
El Gobierno Central	1037	59.0
Algunos Empresarios	93	5.3
Todos los peruanos	514	29.3
Los gobiernos regionales	25	1.4
Todas las instituciones del Estado	82	4.7
NS/NR	6	.3
<b>Total</b>	<b>1757</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Consulta ciudadana sobre Medios Públicos y Democracia. Veeduría de la Comunicación Social. ACS Calandria. Octubre - 2004

### Consulta: Consumo medios Estado

Consume medios Estado	Peruano	TNP	Nacional
Nunca	28.6	10	<b>58.5</b>
Con mucha frecuencia	3.7	<b>8.8</b>	-
Algo especial	-	-	4.5
Rara vez	<b>42.4</b>	<b>45.6</b>	4.5
Cuando necesito	18.4	13.1	<b>28.5</b>
Con cierta frecuencia	6.7	<b>21.6</b>	3.5
NS/NR	0.1	0.1	0.5

En general se constata -como se ve en el cuadro- que no existe frecuencia en el consumo de medios del Estado, su amplia cobertura no condice con la empatía comunicativa que tienen con los ciudadanos. Ello obliga a repensar tales medios en función de sus públicos ciudadanos.

**Consulta: Debate en los medios del Estado**

<b>¿ Crees que en los medios del Estado hay debates ?</b>		
	<b>#</b>	<b>%</b>
Nunca o no he visto	907	34.9
Muy poco	1461	56.3
Bastante	141	5.4
NS/NR	88	3.4
Total	2597	100.0

Fuente: Consulta ciudadana sobre Medios Públicos y Democracia. Veeduría de la Comunicación Social. ACS Calandria. Octubre - 2004

Otro aspecto que resalta es que los medios del Estado no son considerados como un espacio de debate plural, donde se representen diversos puntos de vista. “Muy poco” y “nunca” indican los encuestados cuando se les pregunta al respecto.

**Consulta: Gerencia de los medios del Estado**

<b>¿Quién debe dirigir a los medios del Estado?</b>		
	<b>#</b>	<b>%</b>
Gerentes contratados independientes	634	24.4
Gerentes o funcionarios contratados por el gobierno de turno	90	3.5
Representantes del ejecutivo y Congreso proporcionalmente	105	4.0
Representantes de los diversos partidos	139	5.4
Representantes de instituciones no políticas	280	10.8
De todo un poco	438	16.9
Ciudadanos notables no politizados	749	28.9
Empresarios de medios comerciales	76	2.9
NS/NR	85	3.3
Total	2596	100.0

La dirección de los medios públicos es vista como un cargo importante donde la ética y la independencia debieran primar. Así, ser independiente o persona notable son las principales

características. Algo distinto podría ser percibido (como se ha dado el caso) como una intromisión del gobierno en la objetividad que dicho medio debe tener.

<b>5) Medios del Estado, Ciudadanía y Deliberación</b>		
<b>¿Quién debe dirigir a los medios del Estado?</b>		
	<b>#</b>	<b>%</b>
Gerentes contratados independientes	634	24.4
Gerentes o funcionarios contratados por el gobierno de turno	90	3.5
Representantes del ejecutivo y Congreso proporcionalmente	105	4.0
Representantes de los diversos partidos	139	5.4
Representantes de instituciones no políticas	280	10.8
De todo un poco	438	16.9
Ciudadanos notables no politizados	749	28.9
Empresarios de medios comerciales	76	2.9
NS/NR	85	3.3
<b>Total</b>	<b>2596</b>	<b>100.0</b>

Frente a lo anterior, la participación de la ciudadanía en los medios públicos es algo que aparece como natural, seguido de un respaldo de instituciones de la sociedad civil. Existe entonces una necesidad de estar cerca y vigilante para evitar excesos y ganar en dicho espacio, también, el empoderamiento ciudadano.

<b>Consulta: Vigilancia de los medios del Estado</b>		
<b>¿Quién los debe vigilar?</b>		
	<b>#</b>	<b>%</b>
Los ciudadanos	1291	49.7
Los políticos	130	5.0
Otra opción	131	5.0
Instituciones civiles sin fines de lucro	533	20.5
Una comisión de periodistas varios	435	16.8
NS/NR	77	3.0
<b>Total</b>	<b>2597</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Consulta ciudadana sobre Medios Públicos y Democracia. Veeduría de la Comunicación Social. ACS Calandria. Octubre - 2004

En otros aspectos de la consulta se resalta la importancia de lo educativo y lo cultural para los peruanos, probablemente entendido como una carencia nacional de los medios comerciales. En general consideramos que, a pesar de la crítica, los medios públicos son considerados necesarios, tal vez porque de todas formas es una apuesta al país, a lo propio, a la posibilidad de acercamiento a los intereses propios.

### **En resumen, ¿cuáles son los problemas centrales a resolver?**

- Falta una política de comunicación del Estado que redefina el enfoque y la estrategia comunicativa en su relación con la ciudadanía y en la construcción de ciudadanía. Desarticulación entre medios públicos de radio, tv y prensa, pues se ve como alternativa la fusión antes que la articulación de enfoques.
- La inexistencia de una normativa para los medios públicos genera un uso unilateral indiscriminado, y los coloca en situación ilegal. Se ve más vinculado al canal y radio manejado por el gobierno central y no a medios regionales y locales que hacen uso político de medios públicos.
- Falta de independencia de los medios del Estado en relación a los gobiernos. Su uso en procesos electorales los deslegitima, genera confusión pública y gubernamental, la censura o autocensura los debilita como espacios públicos. La administración y el control no están claros. No llegan a ser públicos. Existe discontinuidad en los planes e innovaciones, por lo que la gerencia es cortoplacista, sin perspectiva de política de desarrollo ni proyecto de comunicación.
- No se considera a los medios del Estado como espacios de construcción de lo público. Poca claridad, debate y consenso sobre los enfoques y objetivos que deben guiar la programación de medios públicos. Se discute aún sobre tv culta o tv masiva, programación política o segmentada.
- Carencia de mecanismos institucionales que reflejen la diversidad regional y el carácter nacional de los medios. Los regionales y locales no son potenciados y se tiene más bien repetidoras, pero no una red pública de comunicación donde participen los consejos regionales y administraciones descentralizadas.
- La ausencia de regulación o autorregulación vigente en la ley de radio y televisión, siendo aplicable, no se aplica, habiendo un vacío en el proyecto de comunicación que les corresponde.

## ¿Cuáles son los retos y desafíos para pasar de medios del Estado a medios públicos?

- Los medios públicos deben fomentar un diálogo nacional en la construcción colectiva de una visión de desarrollo.
- Programación segmentada con participación ciudadana y de la sociedad civil, dirigida a sectores no atendidos.
- Promoción de ciudadanía como espacio de debate, de pluralidad informativa, con diversas audiencias y discusión de temas públicos.
- Producción nacional descentralizada y con enfoque de descentralización: que tome en cuenta el apoyo a zonas de frontera y el compromiso con la descentralización.
- Marco legal diferenciado: Concesión y designación desde un directorio plural, con una alta dirección autónoma y técnica que le dé independencia y estabilidad. Una gestión administrativa flexible y un financiamiento mixto desde el presupuesto público y la publicidad.
- Principios rectores definidos que orienten lo anterior y que puedan ser evaluados desde mecanismos de regulación y autorregulación, con iniciativas innovadoras, consultivas, o tipo defensorías del oyente y televidente.

Finalmente, es necesario recalcar que el gran reto y esperanza es que la televisión y la radio estatal, al pasar a ser públicas, puedan elevar el estándar de calidad de la radiodifusión en general y así aportar desde la comunicación al desarrollo y a la democracia en el país.

TEMA 06

---

PLATAFORMAS LATINOAMERICANAS  
DE COMUNICACIÓN

SinComunicación  
NohayDesarrollo



## SANDRA SALAZAR - Voces Nuestras

### NUEVAS ALIANZAS Y PROTAGONISMO DEL DESARROLLO RURAL: PLATAFORMA DE COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA Y MÉXICO

Les presentaré un resumen del proceso de conformación de la Plataforma de Comunicación para el Desarrollo en Centroamérica y México, y los acuerdos que hasta ahora hemos tomado.

Lo que estamos construyendo es aún incipiente. Este es un grupo en el que hemos encontrado muchas afinidades, pero también muchas discrepancias. Un grupo que siente la necesidad de hablar, de conversar, de intercambiar experiencias y conocimiento. Eso fue lo que llevamos al Taller Centroamericano de Comunicación para el Desarrollo y Modos de Vida Sostenibles, y aún hay muchas dudas, muchas preguntas que todavía no hemos contestado. La verdad tenemos es que tenemos más cosas por definir de lo que realmente, hasta el momento, hemos definido.

Las treinta y cinco organizaciones de los siete países que ahora integran la plataforma, son organizaciones diversas de Centroamérica y México, tales como medios de comunicación, y organismos gubernamentales y no gubernamentales. El proceso surgió con un foro virtual, y de la cercanía entre algunas organizaciones que ya habíamos tenido alguna coordinación previa. Lo que sí es cierto, es que en Centroamérica desde hace varios años tratamos de articularnos e involucrarnos de alguna manera, y contamos con antecedentes como también con temas comunes. Invitamos también a México porque consideramos que hay cercanía geográfica y cultural, además de algunas experiencias de intercambio.

En Centroamérica -como antecedente- después de los conflictos armados, se ha dado un gran esfuerzo por parte de diferentes organizaciones de construir tejido social y de vincular la comunicación a diferentes propuestas de desarrollo. Sentimos que amerita visibilizar estos esfuerzos de diferentes ONG's, organizaciones de base y medios de comunicación, que se están dando especialmente en el ámbito rural. Así también, hay que analizar cuáles han sido los resultados en la promoción de una comunicación más inclusiva y participativa, procurando dar voz a los grupos que normalmente no tienen acceso a los medios de información de masas. Esto es parte de lo que se está recogiendo en la Plataforma. Se trata así, justamente, de abrir un espacio para intercambiar cuáles han sido los resultados de este trabajo que se viene haciendo, y que se le podría nombrar como comunicación para el desarrollo.

Es conocido que las condiciones de Centroamérica son bastante difíciles, en términos de pobreza e inequidad en la distribución de la riqueza. Hay una concentración en pocas manos, y esto es parte de lo

que tenemos que tomar en cuenta en cuanto a los recursos que se destinan a la comunicación, dónde se colocan y quiénes los están manejando.

Acercándonos un poco más a la perspectiva de la comunicación, podríamos decir que domina una visión mercantilista del desarrollo. Los contenidos de los medios están concentrados en pocas manos, como empresas altamente lucrativas, mientras que los medios alternativos y locales enfrentan problemas de sostenibilidad.

Esto no es nuevo, pero es un rasgo que marca la realidad de la comunicación en la región. Por su parte, las organizaciones sociales prestan mayor atención a la comunicación como una estrategia para la incidencia. Sentimos que hay actualmente, en las organizaciones sociales, un mayor reconocimiento de lo que se puede lograr con estrategias de comunicación, para articular, educar e incidir política y públicamente; pero con serias limitaciones en cuanto a recursos y a evaluación de resultados e indicadores.

Otro aspecto que se ha comentado en este seminario y que también es un rasgo que podríamos sacar a relucir, es que las instituciones públicas vienen reduciendo sus recursos para hacer comunicación. Las agendas sectoriales no contemplan la participación de la sociedad civil y las políticas públicas dejan por fuera la comunicación para el desarrollo. Estas son algunas conclusiones del foro virtual y del taller regional.

Sigue siendo prioritario el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de las organizaciones sociales para que la comunicación sea considerada, en su visión y en sus planes, no sólo como una herramienta sino como un enfoque desde el cual hacer la lectura del contexto, relacionarse, gestionar, incidir, educar y realizar otras acciones de desenvolvimiento organizativo. Las organizaciones también requieren de un empuje, requieren capacitación, intercambio y análisis de sus trabajos en comunicación para poder fortalecer las estrategias.

Entonces, en lo que va del año, el proceso ha sido provechoso porque partió de la necesidad que tenemos en la región de comunicarnos, de articularnos de alguna manera. Recogimos información de una serie de instituciones, la cual está disponible en un directorio en la página web de la Plataforma:

**[www.comunicacionparaeldesarrollo.org](http://www.comunicacionparaeldesarrollo.org)**

Se llevó a cabo un foro virtual, que fue el inicio de la discusión, en el que además se sugirieron algunos temas y aspectos sobre el tema de comunicación para el desarrollo, que sirven de insumo para la discusión de la región. Entonces, cuando se dejó abierta la participación, empezamos a poner sobre la mesa algunos puntos de interés común. Posterior al foro virtual realizamos un taller, con la participación de treinta y cinco organizaciones. Asistieron sesenta personas de la región Centroamericana y México,

y participaron en el taller organizaciones de base, ONG's, centros de comunicación, algunas radios, como también algunas instituciones públicas. Fue un grupo diverso en cuanto a los sectores representados, pero con un interés particular en el desarrollo rural y la comunicación participativa. Allí encontramos una afinidad para el grupo que ahora integra la Plataforma, compartiendo una visión de la comunicación.

Las experiencias que hasta el momento integran la Plataforma son diversas. Esperamos que más adelante se integren otras experiencias, por el momento son experiencias bastante relacionadas con movimientos sociales, organizaciones de base, y organizaciones de sociedad civil, que buscan cambios principalmente en el ámbito local, con una visión del contexto nacional. Estas son experiencias que trabajan desde múltiples formas de hacer comunicación: radio, movilizaciones públicas, Internet, por mencionar algunos ejemplos. Algunas de las experiencias analizadas son: "Proderith", campesinos haciendo comunicación con énfasis en producción audiovisual (México); "Abriendo el Surco", programa radiofónico realizado por campesinos desde hace 21 años (Costa Rica); "Madre Selva", estrategias con múltiples herramientas, medios y canales de comunicación para la incidencia en contra de la explotación minera (Guatemala); el caso del grupo "Bajo Lempa", economía local y oportunidades para personas afectadas por la guerra (El Salvador); y el Programa de Seguridad Alimenticia de la FAO, que es un programa centroamericano. Estos ejemplos ilustran la diversidad de gente que está participando en la Plataforma.

En términos muy generales encontramos, tanto en el foro virtual, como en la discusión del taller acerca de los propósitos, que estas experiencias muestran cómo la comunicación para el desarrollo trasciende la difusión y el intercambio de información. La comunicación participativa apunta a propósitos de participación ciudadana, y su incidencia en la definición de políticas públicas, en la educación popular, en la gestión participativa del desarrollo, reconociendo la diversidad cultural de cada contexto específico.

Una de las conclusiones es que la principal fortaleza metodológica se encuentra en la participación de las personas como protagonistas, no como invitados o receptores, sino mediante la producción de contenidos y mediante la oportunidad de expresarse. Esta perspectiva favorece la formación de la comunicación interpersonal y de redes que participan en las acciones de movilización. Hay una fuerza orientada a que la gente participe de diferentes maneras y no sólo haciendo un boletín, o un programa de radio, sino también haciendo movilización, llegando a los congresos o a las instituciones públicas. Las tecnologías "nuevas" y "viejas" son necesarias, aunque lo ideal es que haya una aprobación crítica de las mismas.

En cuanto a la evaluación de estas experiencias con la misma población participante, pocas desarrollan mecanismos que les permita alimentar el trabajo de manera constante, y que permitan el aprendizaje necesario para otras iniciativas.

La autogestión financiera, desde el punto de vista de la sostenibilidad económica, es un punto sobre el cual hablamos, como también sobre políticas públicas y la necesidad de un compromiso por parte de las instituciones del Estado.

A manera de resumen, estamos viendo a la Plataforma como un espacio de aprendizaje, que nos permite también hacer alguna articulación regional y, posiblemente, lograr incidencia en las políticas públicas. Llegamos a un acuerdo regional, plasmado en una “Declaración”, y los y las participantes la asumimos como un punto de partida.

El principal instrumento que tenemos en este momento es el espacio virtual, para intercambiar, sin prescindir de futuros encuentros presenciales. La integración se ha iniciado con alguna coordinación entre las organizaciones. Estamos impulsando la realización de los planes por país, acordados en el taller regional, para lo cual se conformaron las mesas nacionales en cada país y el punto focal se encarga de distribuir información y animar a la mesa nacional. Siento que el resultado ha estado hasta el momento en la medida de lo que queremos y de las necesidades de este momento: poder coordinar y poder aprender los unos de los otros.

Nuestra expectativa con respecto al Congreso Mundial en Roma, es poder defender una visión de comunicación, y decir que queremos seguir haciendo esta forma de comunicación, como también fortalecer financieramente nuestros proyectos y las articulaciones, no sólo en la región sino también con otros países fuera de la región. De igual forma, nos interesa mostrar los resultados que después de décadas de trabajo hemos logrado.

A propósito de la perspectiva de la cooperación, se trata de dar a conocer los resultados y también los procesos en los que nos desenvolvemos y que estamos acompañando, más allá de indicadores puntuales. Por ello estamos integrando la plataforma, con incidencia en legislaciones, en planes de desarrollo local y nacional, en la educación y en el accionar cotidiano de nuestras sociedades.

En la página web se encuentra la memoria del taller centroamericano, el resultado del foro virtual y la Declaración de la Plataforma. Quiero invitarlos a participar y, sobre todo, que nos hagan llegar sus sugerencias para alimentar esta Plataforma, en coordinación con las organizaciones de América del Sur, porque sentimos que hay muchas cosas interesantes que podemos compartir.

# MEMORIA REGIONAL LATINOAMERICANA\*

**Entre el 24 y el 26 de agosto del presente año, nos reunimos en Lima representantes de diversas instituciones latinoamericanas de comunicación comprometidas con el desarrollo. Lo que aquí se presenta es el resultado de lo que logramos compartir y reflexionar.**

En un mundo global tan complejo, donde reina la desigualdad y la discriminación, la comunicación requiere ser reconocida como disciplina específica y como factor clave en la construcción de desarrollo y democracia.

## **Diversidad y capacidad de evaluación y reflexión**

Latinoamérica viene acumulando, desde hace varias décadas, una gran experiencia sobre comunicación para el desarrollo. La gran diversidad de estrategias, objetivos, espacios y modos de operar, ha definido intervenciones menos simplistas y más complejas que simbolizan nuevos rasgos de una profesionalidad autoexigente, la cual no se contenta con una visión instrumental de la comunicación o de elemental producción de materiales. Hemos venido acumulando un saber sustentado en la evaluación que nos ha permitido construir conocimientos en ambas dimensiones y en su articulación. La preocupación central fue siempre ubicarnos en donde se encuentren instaladas la desigualdad y la discriminación. De allí que existan investigaciones cuantitativas y cualitativas sobre su incidencia y que haya un pensamiento estratégico en crecimiento, con capacidad de producción de metodologías y materiales de innovación.

## **Aportes: participación y diversidad estratégica en búsqueda del cambio**

A pesar que los modelos económicos de desarrollo implementados a lo largo de nuestra historia no han podido conseguir grandes éxitos, la comunicación ha permitido avances concretos significativos en el nivel local y nacional, ha mantenido una voluntad colectiva a favor del cambio social con participación ciudadana y conserva una luz de esperanza sobre un futuro que no nos abandona. Sin embargo, las grandes brechas existentes entre actores, territorios y dimensiones de la vida, es quizá el aspecto con el cual más lidiamos en nuestros países, a diferencia de otros. Tenemos la más alta desigualdad en el mundo, por tanto requerimos de más cambios de lo que nuestras sociedades aparentemente “modernizadas” simulan. En ese sentido, no entendemos porqué la cooperación internacional disminuye en nuestro continente y subvalora la inequidad existente, tan importante de revertir para una perspectiva de desarrollo.

Hemos aprendido a trabajar desde una movilidad multifacética que se explica por la atención que pusimos en definir nuestras propuestas desde los beneficiarios de los proyectos, identificándolos como actores específicos del desarrollo, sean niños, mujeres, jóvenes, organizaciones sociales, comunidades indígenas u otros movimientos. Siempre hemos buscado comunicación con participación de la gente. Así se consiguen compromisos y motivaciones para el cambio más allá de lo esperado. Hubo, en ese sentido, una capacidad de acoplamiento de nuestras propuestas a sus características culturales y sociales, como también a sus demandas de cambio. Igualmente, las diferentes temáticas que se abordan han sido significativas para la definición de las intervenciones y de su incidencia. Pero, a la vez, la búsqueda de transformaciones no se asentó sólo en las personas, sino en instituciones y poderes, inclusive se ha buscado influir sobre los grandes medios, inventando nuevos caminos de compromiso social.

## Desarrollo rural y sostenible

En la desigualdad existente, el mundo rural está entre los sectores más afectados por una situación injusta y desigual, marcado por la pobreza, el abandono y la discriminación. El propio ámbito urbano es poco valorado en términos más económicos. Su visibilidad como sector de urgencia es baja, reafirmando así su ubicación en zonas alejadas. Latinoamérica, con el apoyo de la FAO, inicia el trabajo rural en los años cincuenta. Pero este énfasis fue decreciendo cuando la responsabilidad emigró a los gobiernos y la sociedad civil. Los proyectos y políticas implementadas, especialmente las dirigidas por los Estados, le han dado mayor peso al desarrollo sin recurrir a la comunicación. Hoy se está enrumbando esa perspectiva y se busca el estrechamiento de vínculos comunicativos en cada país, haciendo del mundo rural un problema de todos. Esta vez se marcan avances sostenibles donde las propias comunidades recurren a la participación y, desde su propia proyección, definen su presencia y establecen relaciones directas con el Estado, cobrando inclusive un nuevo lugar en los procesos electorales, garantizando así su sostenibilidad.

## Lecciones aprendidas en salud

### Logros y aportes de la comunicación

- La comunicación en salud ha generado preocupaciones en la población por el autocuidado y la prevención, igualmente por asistir a los centros de salud y por disminuir los riesgos de mortalidad en diferentes campos. Es interesante la experiencia de UNICEF que ha logrado bajar esa mortalidad en zonas rurales de algunos países como Perú y otros, usando la comunicación desde estrategias integrales. Más bien, hoy la demanda en salud suele ser más alta que la oferta.
- Se ha logrado, desde el lobby y la vigilancia comunicativa, que mejoren los servicios estatales de salud para las poblaciones de mayor riesgo, con la colaboración de las mismas. Es notorio tal

avance en los países andinos en zonas de pobreza, motivados por la presión pública desde la comunicación promovida por la sociedad civil.

- Los cambios de comportamiento en situaciones difíciles o de urgencia en salud, han sido posibles desde la acción comunicativa y la movilización ciudadana. Es el caso de la epidemia del Cólera en Perú, las campañas y redes sobre el VIH/Sida con respecto a la prevención, y el cuestionamiento a la homofobia en Brasil, Argentina, México y Colombia. Pero también se han comprometido cambios en la subjetividad ciudadana, a través de la producción y escucha de radionovelas (y algunas video series) referidas a salud y sexualidad en Centro América y especialmente en Costa Rica.
- Las comunidades tienden a participar en los centros de salud, tomando decisiones, haciéndose cargo de algunas actividades y proponiendo cambios; siendo este un fenómeno no sólo rural sino también urbano. La comunicación participativa en todo el continente genera compromisos en la ciudadanía convirtiéndose la misma en actores de la salud. Las radios comunitarias y las educativas tienen un papel relevante en este caso.
- La salud se está convirtiendo en un tema de agenda pública, como también de conversación familiar, grupal o local, en reacción a programas radiales, medios masivos, uso de la calle y relaciones participativas con organizaciones sociales, comunidades y públicos. Hoy los medios masivos, por ejemplo en Perú y Colombia, tratan estos temas con más frecuencia que antes. Algunos medios ya se han hecho cargo del tema de salud como parte de sus compromisos con el desarrollo. Por ejemplo el diario El Comercio en Perú y El Tiempo en Colombia. En Brasil la salud en la infancia es constantemente asumida por periodistas y medios. El periodismo público en salud ha conseguido efectos en esta línea desde el compromiso de universidades públicas y privadas.
- Las estrategias tradicionales de comunicación en salud se están innovando día a día. Ya no se trabaja con estrategias simplistas ni mirando sólo el efecto cuantitativo superficial, sino que se busca la calidad de la atención y sus resultados.

## Desafíos

- Incrementar los diálogos y acuerdos a nivel más nacional y entre diversos sectores y temáticas, pues el campo de intervención es muy grande y hay mucha fragmentación y poca vinculación entre las diversas temáticas y enfoques.
- Legitimar ante los medios y la sociedad aquellos temas de salud relacionados con la sexualidad, frente a la cual se suele tener resistencias públicas.
- Defender los derechos ciudadanos a una educación pública en salud y a un respeto por los problemas y situaciones de enfermedad de la gente.
- Hacer de la comunicación una práctica continua entre el personal de la salud. Usar para ello la capacitación y encuentros deliberativos.
- Realizar investigaciones que nos permitan ver los sentidos subjetivos, individuales y colectivos sobre la salud y cómo tratarlos, para orientar nuestro trabajo.

## Recomendaciones

- El personal médico debe considerar al beneficiario no como paciente, sino como un ciudadano de la salud. No es sólo un sujeto de derechos, sino también actor protagónico con capacidad de cambiar en cuanto a su salud e influir en la de otros.
- Darle más importancia a la dimensión cultural de la salud, respetando su diversidad y los cambios que de ella emergen. Es decir, reconocerla a partir de sus propios componentes y no pensar en salud sólo desde un punto de vista más “científico” u occidental.
- Mantener la participación como eje del trabajo en salud, tanto en opiniones como en la toma de decisiones. Esta debe operar no sólo desde el nivel central, sino también a partir de procesos regionales o locales de participación, en los que las prioridades sobre salud sean producto de decisiones particulares o propias de cada ámbito.
- En la medición de resultados importa reportar los procesos de cambio en las personas, en los procesos de comunicación, y sobre la riqueza de las historias involucradas. Es decir, hay que considerar no sólo indicadores cuantitativos, sino también cualitativos.
- Los procesos de diálogo a promover deben involucrar a distintos actores, no sólo al Estado central, sino también a nivel multisectorial, involucrando además a organizaciones de la sociedad civil, a la propia población y a los ciudadanos más vulnerables al tema en cuestión.
- Hacer conocer a todos los profesionales de la salud y de la cooperación los diferentes modelos y prácticas comunicativas a establecer, definiendo de otra manera sus prioridades comunicativas en la inversión económica y de recursos humanos. Se trata de involucrar también a las propias lógicas institucionales, generando cambios.
- Es importante que la intervención comunicativa sea de carácter integral combinando diferentes estrategias de intervención.

## Gobernabilidad democrática que se perfila

### Logros y aportes de la comunicación

- Nuestro trabajo ha demostrado que democratizar nuestras sociedades es una finalidad del desarrollo y no sólo un tema, sin ella no se puede cambiar. A la vez se ayuda a construir relaciones que posibiliten interés y participación en acciones de desarrollo. Se trata de una gobernabilidad democrática, comunicativa y eficiente para el cambio. Así, el desarrollo se convierte en una preocupación pública de muchos y no se reduce, como antes, a las obras de infraestructura, sino que se empieza a vislumbrar una perspectiva humana de defensa de la vida y de la equidad.
- En Latinoamérica el tema de la gobernabilidad se ha trabajado con énfasis, ampliando su radio de acción a cinco ejes de intervención: comunicación en democracia; control social sobre el poder público; formación de opinión pública deliberativa; papel de la comunicación pública; y

democratización de los medios de comunicación. De esa manera, nadie niega hoy que sin una adecuada comunicación no es posible la democracia y el desarrollo. Este es ya un consenso colectivo y muchas instituciones de la sociedad civil se han comprometido en esta línea.

- Se vienen realizando experiencias diversas y creativas en ese sentido, con éxito público, como las de periodismo ciudadano (Colombia y Perú), los observatorios de medios (Guatemala, Brasil, Bolivia, Perú, Colombia, Argentina, Chile, El Salvador, Venezuela) y las veedurías ciudadanas (Perú), que han logrado, en todos los casos, establecer relaciones entre ciudadanía, gobernantes, periodistas y medios, democratizando la comunicación y dejando bases legales para una relación comunicativa transparente e interesada en aportar al desarrollo. En ese sentido funcionó la gestación de leyes sobre acceso a la información en México y Perú, por ejemplo.
- Hay temas que se lograron colocar ya en deliberación pública, estableciendo una relación influyente sobre los gobiernos nacionales y locales, quienes se vieron obligados a atender problemas sociales urgentes. Cuando se genera debate público es evidente que el tema que se trata adquiere protagonismo y favorece la toma de decisiones a favor del desarrollo; y así se forma una opinión más sustentada. Esto se pudo implementar en Perú en cuanto a temáticas de salud y la relación de gobernantes y gobernados, y en Colombia sobre procesos electorales, entre otros.
- La comunicación aporta a los procesos de descentralización que son altamente significativos para la toma de decisiones sobre desarrollos específicos. Permite la vigilancia ciudadana más regional y local, y posibilita vigilancia local de medios. El tema se ha incorporado en instituciones gubernamentales de descentralización.
- La legislación que promueve o exige participación ciudadana en la acción de gobernar, ayuda al logro de objetivos del desarrollo y genera mejores relaciones entre gobernantes y gobernados. Las leyes de Radio y Televisión en varios países, unos con éxito (Perú), otros en camino (México), marcan una estrategia de trabajo al respecto.

## Desafíos

- Lograr en todos nuestros países la liberalización de la información por parte del Estado y del mundo económico, involucrando a toda la sociedad para que pueda estar informada y vigilar a partir de ella los sistemas de gobierno.
- Producir políticas públicas de comunicación para el desarrollo, exigiendo que partidos y gobernantes las sepan producir y colocar.
- La legislación que promueve o exige participación ciudadana ayuda al cambio político en la cultura y en la toma de decisiones ciudadanas a favor del logro de objetivos del desarrollo. Sin embargo, hay que conseguir colocarla en público.
- Diseñar mejores estrategias para que la propuesta comunicativa de los candidatos sea un indicador clave de elección política.
- Proponer mejores usos de los medios del Estado en su finalidad y gestión pública, haciéndose cargo de construir ciudadanía y de redefinir a la democracia comprometida con el desarrollo.

- Definir políticas públicas de comunicación a favor de la gobernabilidad en autoridades y partidos, comprometiendo la gestación de vínculos plurales entre gobernantes y gobernados, como aspecto fundamental del desarrollo.
- Influir en las universidades para una mejor preparación de comunicadores para la acción política democrática y de gobernabilidad.

## Recomendaciones

- Establecer como criterio comunicativo central el ejercicio permanente del pluralismo y el debate que permita construir consensos, y definir bien los disensos y en qué se fundamentan. No se trata de gestar antagonismos, sino pluralidad desde el disenso.
- Debe promoverse y legislarse la vigilancia ciudadana de los medios y de los gobiernos, sustentada en un amplio debate público.
- El colocar los temas del desarrollo en la agenda pública debe convertirse en una meta de la relación establecida entre comunicación y desarrollo, madurando políticas de apoyo financiero al respecto.
- Es importante pensar y orientar la relación comunicativa con el desarrollo democrático entre gobernantes y gobernados, mediante la participación amplia y creativa, y la movilización social.
- Definir de manera concreta los rasgos comunicativos de una autoridad realmente democrática. Como también las definiciones básicas del funcionamiento de medios públicos democráticos.

## Sostenibilidad en el mediano y el largo plazo

### Logros y aportes

- La comunicación sí tiene historia. En América Latina ha tenido un papel importante en revertir procesos de represión e inequidad, ampliando y definiendo su ruta de acción. Ha favorecido la construcción de acuerdos entre diversos sectores de la sociedad garantizando sostenibilidad. La equidad de género ha sido un eje exitoso del desarrollo, aumentando la participación de las mujeres en diferentes aspectos de la vida, incluida su participación política (en todo Latinoamérica). Igualmente la consideración de los derechos del niño (UNICEF en algunos países, ANDI en Brasil).
- La reducción de la pobreza está definiéndose como prioridad en el continente, logrando inclusive que algunos medios la traten con cierta sostenibilidad. Los conflictos entre empresas como las mineras, y otras vinculadas a la energía, han sido una magnífica oportunidad para crear conciencia sobre la pobreza y la demanda justa de los pobres, mediante campañas, en algunos casos (Oxfam Internacional), o buscando un diálogo directo y comprensivo entre ambos actores, con apoyo periodístico y político (Defensorías del Pueblo) o con parcerías, lográndose cánones de apoyo económico empresarial para resolver problemas locales de pobreza (zonas de Perú).
- La comunicación ha permitido destacar el papel que juega la cultura y las dimensiones subjetivas de

las personas en el desarrollo, potenciando cambios que las tomen en cuenta. Este es el caso de uso de radionovelas (Centro América) y de historietas (Perú), llegando a grandes públicos.

- Se asume la comunicación desde una multiplicidad de estrategias, medios y presiones sociales que amplían su capacidad de incidencia a favor de la equidad y el diálogo. En ese sentido se han desarrollado capacidades para diseñar, evaluar y considerar logros, y conducir procesos. Las estrategias de componentes diversos han tenido más éxito.
- Las alianzas en materia de comunicación han superado las fronteras territoriales. De allí el valor de haber formado redes continentales de comunicación e información. De esa manera, el compartir experiencias y evaluaciones está mejorando la capacidad y calidad de la intervención comunicativa.
- Los medios comunitarios y los educativos han conseguido cercanía y alianza con movimientos sociales y de ellos con otras instituciones, aumentando su incidencia. Son escuchados, y los temas generan encuentros comunicativos familiares y locales, con presión social, especialmente en los ámbitos rurales.
- La participación ciudadana es un valor clave para obtener buenos resultados en cambios sociales. La sostenibilidad es mantenida por la propia población interesada en el desarrollo desde las estrategias comunicativas.

## Desafíos

- Las propuestas de desarrollo, especialmente las rurales, no tienen visibilidad pública. Debemos crear condiciones para que todos los actores conozcamos y debatamos estas propuestas y forjemos una agenda del desarrollo. En lo político se ve la necesidad de construir otro modelo de desarrollo-país, desde actores que dialogan y construyen acuerdos. Para ello debemos gestar la apropiación de esta necesidad.
- La excesiva especialización temática ha llevado a la parcelación de la intervención, siendo la comunicación un apéndice secundario. Por ello habría que “transversalizar” la comunicación, recobrando su función comunicadora y vinculante.
- La interrelación continental es un desafío importante a llevar a cabo. Debemos mantener espacios abiertos y motivadores para intercambiar y evaluar prácticas y experiencias en diferentes países. Asimismo, habría que mantener el diálogo con organismos de cooperación.
- Fortalecer aún más la participación de los actores y sus capacidades comunicativas, generando diálogo e inclusión social. Así los sujetos se empoderan gestando comunidades capaces de conducir procesos de transformación.
- Si bien se ha avanzado en comprender la asociación entre comunicación-cultura-desarrollo, hace falta afinarla y programarla como capital social y cultural del desarrollo.
- Lograr que la comunicación integre los programas de sujetos e instituciones que están siendo parte importante en la construcción de agendas de desarrollo.

## Recomendaciones

- Las visiones de comunicación para el desarrollo sostenible deben responder a proyectos de mediano plazo y con visión de futuro. Es necesario negociar con la cooperación un largo plazo en el contexto de los desarrollos regionales o locales. Lograr un diálogo permanente entre el norte y sur respecto a una plataforma comunicativa necesaria a nivel global incorporando a lo local.
- Desarrollar una agenda propia de comunicación y desarrollo desde la propia gente, como espacio de definición propia, siendo ésta un foco de diálogo con la sociedad civil, las agencias de cooperación y el Estado.
- La agenda de desarrollo sostenible debe plantear el desafío de un diálogo intercultural, que responda a la diversidad existente en América Latina. Es por ello que se habla de desarrollos de varios enfoques. Propuesta que debe concretarse en logros y resultados.
- Lograr la participación de diversos actores en la definición de políticas públicas de comunicación para el desarrollo, buscando que se implementen. Y lograr que esa producción de políticas públicas sean útiles para la incidencia y la sostenibilidad de la comunicación ligada estratégicamente al desarrollo sostenible.
- Lograr la apropiación de la comunicación en el mundo rural y en los sectores que han sido excluidos. Es importante participar en medios y tener algunos de su propiedad. Es también importante que el mundo rural sea conocido en los niveles nacionales mediante medios masivos y redes de comunicadores.
- Lograr que la comunicación favorezca el diálogo y la negociación, de tal forma que no todo se reduzca a una dimensión económica.

## Medios de Comunicación: una nueva perspectiva de cambio

### Logros y aportes

- La comunicación alternativa desde radios educativas y comunitarias, además de otros medios, ha venido promoviendo y sustentando la participación ciudadana que levanta temas del desarrollo y construye oposiciones a la desigualdad social y el verticalismo político.
- Además de los medios, los espacios comunicativos de movilización ciudadana constituyen una expresión comunicativa de participación e impacto público, existiendo diversas experiencias al respecto con logros específicos. Se presiona a las autoridades y se generan consensos entre la población. Es el caso de las Caravanas Ciudadanas en Perú. La cultura deliberativa se va forjando.
- Algunas iniciativas actualmente se refieren a influir en medios masivos de comunicación para lograr su apertura e incorporar temas de desarrollo en su agenda, propuesta que en varios países está obteniendo buenos resultados. En esa línea se encaminan las capacitaciones que se están brindando a los periodistas de diferentes medios sobre la base de diferentes temas, como también

lo referido al ejercicio del periodismo público. Tenemos el caso de ANDI en Brasil, de la Fundación Nuevo Periodismo en Colombia, y de periodismo ciudadano en Medellín y Perú.

- Se avanzó, en ciertos países, en contar con marcos legales a favor de la transparencia informativa, la exigencia de calidad informativa y la producción y cumplimiento de códigos de ética. Se ha generado más claridad sobre las funciones y responsabilidades de los medios, tanto públicos como privados, y se están produciendo códigos de éticas en medios, por gremios (Consejo de la Prensa y Veeduría Ciudadana, ambas en Perú). Así, regulación y autorregulación participativa posibilitan mejores definiciones y exigencias a los medios masivos.
- Las innovaciones de edu-entretenimiento en medios masivos suelen interpelar a personas y familias con respecto a actitudes y compromisos con el cambio social (Citurna Producciones sobre TV infantil, en Colombia). Se ven avances en el campo de las radionovelas educativas para el desarrollo antes mencionadas. No sólo se interviene en el nivel informativo sino también en el formativo.

## Desafíos

- Propiciar el estudio y la reflexión pública sobre los viejos y los nuevos modelos de desarrollo pertinentes, debido al vacío que tenemos hoy al respecto. Igualmente, identificar los que se vienen aplicando, evaluando su efectividad. Hace falta un marco conceptual y operante al respecto.
- América Latina, al haber experimentado un modelo de desarrollo que no consultó ni tuvo en cuenta a las poblaciones involucradas, está hoy sin una dirección clara. Por ello su discusión pública es importante, y debe conseguirse con el apoyo de medios.
- Aumentar la capacidad de los medios alternativos, desde evaluaciones y recomendaciones que respondan al incremento del cambio social. Se trata de producir proyectos comunicativos con sostenibilidad que orienten sus prácticas.
- Aún hay poco debate y conocimiento sobre recepción de medios, en la medida que los ratings responden a metodologías simplistas de sintonía y no de impacto ni de credibilidad. Se requieren nuevas metodologías que midan resultados cualitativos y cuantitativos de manera balanceada.
- Crear espacios de debate sobre la importancia de los medios masivos y evaluar sus posibilidades de cambio, a la luz de las experiencias que se vienen realizando en América Latina.

## Recomendaciones

- Diferenciar clara y tajantemente la comunicación del desarrollo con participación e incidencia, de la propaganda o publicidad institucional, especialmente a nivel político. La primera sirve para pensar y cambiar en diálogo permanente, y la segunda para persuadir y encantar.
- Toda propuesta comunicativa debe trabajar reconociendo que ésta constituye un derecho de todos. Ella se basa en el diálogo que muestre diversidad. Debe garantizar pluralidad y colocar temas de interés público.
- Requerimos proponer políticas públicas de comunicación para el desarrollo en forma conjunta con

los gobiernos o tratando de influir en ellos, enfocándonos en los actores sociales como co-gestores del desarrollo desde la participación ciudadana.

- La comunicación debe pensarse como un proceso social promotor del diálogo y de la gestión de vínculos entre los miembros de una sociedad.
- Realizar investigaciones sobre el quehacer comunicativo, analizando el impacto y los modelos de comunicación que requerimos para el cambio social según las demandas que se vayan presentando.
- Mantener y ampliar la vigilancia ciudadana de los medios y de los procesos de comunicación y desarrollo.
- Hace falta formar observatorios internacionales de medios y procesos de comunicación para el desarrollo que impacten a nivel del continente, buscando las articulaciones necesarias.
- Crear un mecanismo de seguimiento e intercambio continuo en la región sobre comunicación participativa para el desarrollo, posterior al Congreso de Roma.

\* Esta memoria ha sido elaborada por Rosa María Alfaro, coordinadora académica del Seminario Latinoamericano Sin Comunicación No hay Desarrollo.



# seminariolatinoamericano



## Sin Comunicación No hay Desarrollo

Coordinación General:



Instituciones Co-organizadoras:



Con el apoyo de:



Open Society Institute

Fundación W.K. Kellog