

ESTRATEGIAS COMUNICACIONALES UTILIZADAS POR EL ESTADO
PARA DIFUNDIR SUS POLÍTICAS INCLUSIVAS EN CUATRO PAÍSES
DE AMÉRICA LATINA



LOS CASOS DE BOLIVIA, CHILE, COLOMBIA Y ECUADOR

Vicky Quevedo Méndez
(Coordinadora)

Comunicación, Cultura y Sociedad
Chile, 2010

La presente investigación denominada *Estrategias comunicacionales utilizadas por el Estado para difundir sus políticas inclusivas en cuatro países de América Latina* aborda casos de Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador. Para estos efectos, Comunicación, Cultura y Sociedad formó el siguiente equipo, compuesto principalmente por periodistas: del Estado Plurinacional de Bolivia, Sandra Aliaga, Leticia Sainz y Yecid Aliaga; de Colombia, Fabiola Calvo Ocampo; de Chile, Jorge Montealegre Iturra; y de Ecuador, Amelia Ribadeneira y Gabriela Paz y Miño.

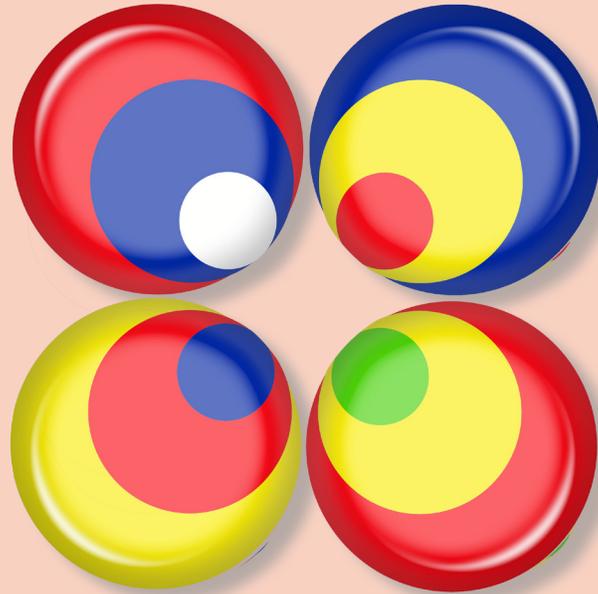
En los análisis de síntesis, referidos a las normativas nacionales respecto de las comunicaciones y las reflexiones sobre las diversas estrategias comunicacionales abordadas, la sistematización estuvo a cargo de Vicky Quevedo Méndez y Jorge Montealegre Iturra.

Esta investigación ha sido realizada gracias al apoyo de la Fundación Ford.
Santiago de Chile, diciembre de 2010.



Para comentar este trabajo o tomar contacto con Comunicación, Cultura y Sociedad,
dirigirse a: Vicky Quevedo Méndez, ccs.cultura@gmail.com

ESTRATEGIAS COMUNICACIONALES UTILIZADAS POR EL ESTADO
PARA DIFUNDIR SUS POLÍTICAS INCLUSIVAS EN CUATRO PAÍSES
DE AMÉRICA LATINA



PRESENTACION

ÍNDICE

I.- PRESENTACIÓN	
Consideraciones sobre comunicación, derechos y normativas.	5
II. ESTRATEGIAS COMUNICACIONALES	
Reflexiones respecto de las estrategias comunicacionales nacionales.	12
III.- REFLEXIONES FINALES	
Coincidencias y propuestas surgidas de los informes nacionales.	20
IV.- INFORMES NACIONALES	
a. Bolivia	23
b. Chile	69
c. Colombia	97
d. Ecuador	125

I.- PRESENTACIÓN

Algunas consideraciones sobre comunicación, derechos y normativas.

Vicky Quevedo Méndez

La presente investigación -“Estrategias comunicacionales utilizadas por el estado para difundir sus políticas inclusivas en cuatro países de América Latina”- surge del interés por saber cómo resuelven los estados o los gobiernos, el desafío de comunicar a la ciudadanía los derechos que a ésta le asisten. Particularmente los de aquellos sectores de la población que viven con escasos recursos económicos. También, de aquellos sectores que viven situaciones de exclusión o vulnerabilidad por razones cuyo origen inmediato no es solamente la situación económica: poblaciones damnificadas por desastres naturales, migraciones o conflictos armados; víctimas de violaciones de los Derechos Humanos y explotación infantil; víctimas, en general, de la discriminación social, de género, étnica, etaria o por discapacidad.

Estas reflexiones tienen como referencia principal los informes nacionales que son el corazón de esta investigación. Para su elaboración nos centramos en derechos que emanan de políticas inclusivas, cuyo objetivo es satisfacer necesidades básicas de las y los más vulnerables. En esta etapa, nos hemos concentrado en cuatro países de la región: Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador, por razones que son representativas de la multiforme realidad de nuestra América. Seleccionamos Bolivia y Ecuador por tratarse de países con alto componente indígena lo que teóricamente lleva al desafío de comunicar con criterios de multiculturalidad, lenguas diversas, regiones geográficas con desarrollos muy disímiles. Colombia por la diversidad de conflictos con que la población se debe enfrentar en el día a día, entre ellos un conflicto armado sostenido desde hace ya 50 años. Y Chile por su grado de desarrollo en cifras macroeconómicas “exitosas” aunque distantes de la percepción ciudadana. Bolivia, Colombia y Ecuador además han vivido procesos participativos en los que, en distintas etapas, experimentaron el desafío de repensar sus respectivas constituciones, asambleas constituyentes que dejaron huellas en el desarrollo de una cultura más ciudadana. Chile aporta, entre otros, con un cambio institucional de otro tipo como es y ha sido la puesta en marcha de una Ley de Transparencia y acceso a la información pública en ejercicio lo que ha obligado a las instituciones a abrir su accionar a la ciudadanía.

La metodología de investigación partió por construir un equipo de trabajo compuesto por destacadas y destacados periodistas de cada país involucrado; es decir, hay una opción de investigar sobre las comunicaciones desde los mismos comunicadores, con sus herramientas metodológicas, sus redes, sus lenguajes. En conjunto seleccionamos tres políticas públicas inclusivas por país. Investigamos con qué estrategias o acciones comunicacionales éstas fueron difundidas, entrevistamos a los respectivos equipos de comunicación de cada repartición pública responsable de la difusión y puesta en práctica de dichos beneficios, estudiamos información anexa disponible en páginas web ministeriales complementada con la opinión de algunas ONGs ligadas a los temas en estudio. Una vez recogida la información, elaboramos un pre-informe por país el que fue devuelto en el marco de un seminario por cada investigación al que convocamos a todas la personas consultadas para tener su retroalimentación y considerar tanto sus aseveraciones como correcciones. Un momento de encuentro entre varios funcionarios públicos del ámbito de las comunicaciones y jefaturas por programas estudiados quienes junto a nuestro equipo en cada país favoreció la producción de análisis muy significativos en los desafíos de cada equipo de comunicación involucrado.

Valga decir que la nuestra es una investigación acotada en el tiempo, si hay equipos de comunicación que en las estrategias comunicacionales estudiadas por nuestro equipo incorporaron información o mayores análisis de impacto con posterioridad al cierre del informe local, no siempre esos insumos pudieron ser incorporados como parte de esta investigación.

Iniciamos la exploración en cada país deseando saber si existen o no normas, leyes que regulen la difusión del contenido de la política pública o si ésta solo depende de la voluntad política de cada gobierno. Para gran sorpresa nuestra nos encontramos con que este es un camino que se va haciendo al andar, y con mayores o menores diferencias la práctica es la misma en los cuatro países: no hay normas claras, presupuestos claros y transparentes (salvo excepciones), estudios de impacto u otros aspectos propios del accionar comunicacional.

Lo paradójico es que esta dimensión del quehacer político, como es el que la población esté informada de sus derechos, particularmente los sectores más vulnerables de las sociedades que estamos construyendo, es un tema que no está en las agendas ni del mundo político, ni de los gobiernos, ni del mundo social ni menos aún del mundo empresarial. En este contexto queremos valorar de sobre manera la actitud innovadora y audaz de la Fundación Ford que no solo financió esta investigación sino que en ese gesto inauguró el apoyo a la instalación de un tema que urge posicionar en todos los estamentos de la sociedad.

La cara ausente de nuestro trabajo es la opinión ciudadana, las de los receptores de mensajes, de los públicos objetivos, de la población beneficiaria de cada estrategia comunicacional estudiada. En el marco de esta investigación no se incluyó un análisis de impacto de las acciones comunicacionales de los diferentes gobiernos.

Lo nuestro ha sido la primera parte, la que emana de los gobiernos y sus estrategias públicas y eso es lo que compartimos en este informe final que difundimos en amplios sectores de la sociedad con el objeto de aportar a un debate sobre el trabajo comunicacional desde las instituciones públicas, con el sueño y el deseo de apelar a la obligatoriedad de los estados de velar por una ciudadanía informada sin la cual las democracias se debilitan.

La estructura de este informe comprende un análisis general de toda la investigación, un comentario analítico sobre las doce estrategias comunicacionales investigadas, reflexiones finales y los informes nacionales de Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador.

Agradecemos en forma muy especial a cada institución o persona consultada por su disposición a colaborar en esta investigación, por haber superado las desconfianzas iniciales propias del poner a disposición pública el trabajo realizado.

Normativa y comunicaciones

Estado de las regulaciones existentes en cada país respecto de la difusión de derechos emanados de políticas públicas inclusivas.

Hablar de norma o de regulaciones de asuntos ligados a la responsabilidad de los gobiernos en la difusión de los derechos de determinadas poblaciones, apela a legislación reguladora del gasto público que como señala el Informe de Bolivia “no considera la comunicación como un elemento independiente, sino más bien como un servicio o instancia complementaria en todos sus niveles”. Situación que es común a los 4 países. Lo anterior se

complejiza aun más si consideramos el deficitario lugar que ocupa la Comunicación en sí misma en la estructura del estado las más de las veces diseminada en diversas reparticiones ministeriales, cada quien con sus lógicas y mecanismos propios. Como señala uno de los informes, “En Chile, la publicidad oficial no tiene una regulación legal específica, ni en cuanto a su definición, objeto, finalidad, control y mecanismos técnicos y jurídicos que determinen la forma en que los órganos de la administración del Estado deben realizar su inversión en esta materia”.

Por otra parte está la rotación de profesionales de los equipos de comunicaciones. Inestabilidad institucional que reduce significativamente la posibilidad de regular el gasto en actividades de comunicación bajo criterios técnicos y conceptuales que se mantengan en el tiempo. Profesionales que suelen ser temerosos a la hora de construir sus acciones comunicacionales dada la falta de claridad en los aspectos legales que eventualmente debiesen regir en su accionar.

Lo que predomina en materia de Gastos en comunicaciones refiere a asuntos de probidad, de transparencia, de diferenciar el gasto en comunicaciones de acciones propias de campaña toda vez que nos acercamos al término de cada gobierno. Es decir, se trata de una preocupación de carácter más político, de frenar eventuales acciones de corrupción, de resguardos de la oposición de turno más que de obligatoriedad del estado de informar a la ciudadanía sobre los derechos adquiridos en cada período. Chile tiene una Ley de Transparencia y acceso a la información pública, cuerpo legal que para los aspectos estudiados en esta investigación es válido consignar, no obstante se trata de un tema que como su nombre lo indica, regula transparencia y acceso, no así el lugar de las comunicaciones en el estado o los aspectos mencionados en los puntos anteriores.

En Ecuador hay una propuesta legal sobre comunicación, que se encuentra en debate dentro de la Asamblea Nacional, un proyecto de ley, no aprobado en los tiempos de esta investigación y que incluirá conceptos y regulación sobre comunicación, información y publicidad –pública y privada- que marcarán el uso de los fondos públicos en los procesos de difusión. En Colombia nos encontramos con el Sistema de Control Interno MECI en el que comunicación es un componente que hace parte de todo el sistema de control interno, por lo tanto, cada institución está obligada a planear y ejecutarla. Con todo, el Informe de Colombia señala que “no todas las instituciones relacionan la información y la obligación de hacerlo con el MECI, en unos casos por desconocimiento o poca asimilación del modelo o porque, como lo expresó un funcionario de Acción Social, limita la actividad comunicativa, es decir, no se aplica”. Y, “A pesar del Modelo Estándar de Control Interno, no es claro que exista una regulación específica sobre comunicación de políticas inclusivas porque comunicación es sólo un componente del subsistema de control de gestión.

Finalmente, una conclusión preliminar que surge es que las normativas vigentes no hacen mayores distinciones técnicas entre publicidad, propaganda e información de utilidad pública. Las legislaciones en comunicación en curso, con algunos matices por cierto, es insuficiente, incompleta y la que existe se cumple parcialmente.

¿Derechos garantizados?

Normalmente el debate sobre una ley o un cuerpo legal que dé origen a un derecho surge desde el gobierno que en ocasiones se hace cargo de una demanda ciudadana o que acorde a su programa de gobierno envía proyectos al legislativo y en circunstancias extremas

cumple con resolver necesidades producto de un desastre, obviamente no previsto como un terremoto. Sabido es que lo que se traduce a un proyecto de ley, finalmente cuando éste es aprobado por el legislativo, el proceso responde al consenso, a la negociación con las bancadas parlamentarias y comisiones respectivas. Las opiniones recogidas en esta investigación señalan que los parlamentarios no velan porque las leyes aprobadas incorporen fondos para informar a los futuros beneficiados respecto de los derechos que emanan de dichas leyes. Se podrán debatir los recursos necesarios para la aplicación de la ley pero no así su difusión. Más de algún funcionario de gobierno nos señaló que una vez aprobada una ley que incorpore políticas inclusivas, el ministerio correspondiente cierra el proceso producto de los costos que se debieron pagar por sostener los debates de la tramitación de la misma. Tal vez si hubiese una norma que obligara a la difusión de los contenidos de ese cuerpo legal la situación sería distinta pero en ausencia de dicha norma, las más de las veces es la voluntad política la que regulará “su bajada a la población beneficiaria”. Un parlamentario señalaba en la prensa de su país que el problema radica en la cultura del papel que rige, una vez firmada, aprobada y promulgada, se cerró el proceso y a otro debate.

La pregunta que se mantiene es quien vela por la ciudadanía, por la información que ésta recibe sobre los nuevos derechos de los que en la prensa se suelen jactar los gobiernos. Ocurre que no todos los derechos son derechos garantizados, beneficios con medidas claras respecto de qué hacer en caso de que los derechos sean vulnerados. En todo el mundo se habla del derecho a la educación o a la salud o a la vivienda, sin embargo sabido es que aquello no es efectivo para quienes viven sin sus derechos básicos asegurados. Existe la extrema pobreza y la pobreza de poblaciones cuyas constituciones señalan que todos tienen derecho a la salud; sin embargo sabemos que eso no es así. Una cultura de información de todo aquello que el ejecutivo promulga está a la base de lo que se ha dado en llamar beneficiarios 2.0 es decir, un sujeto más informado, más exigente, una ciudadana o un ciudadano que se ve a sí mismo como un sujeto de derecho. Un tema que se aprecia en el horizonte, muy a lo lejos. Antes de cerrar este acápite valga decir que sobre aquellos derechos aprobados o emanados de gobiernos anteriores al de turno, no se suelen hacer campañas de difusión para la población beneficiada.

Acceso a la información pública

Una de las barreras con las que se encontró todo el equipo de profesionales que llevó a cabo esta investigación, es el acceso a la información, en algunos casos este fue el mayor obstáculo del presente estudio. Una cultura pública, una institucionalidad pública preparada para dotar de información sobre estrategias comunicacionales utilizadas a quienes la requieran, en mayor o menor medida dista mucho de la realidad de cada repartición pública consultada. Un tema directamente relacionado con que normalmente no se llevan registros, lo que probablemente opera es que más que estrategias lo que se implementan son un conjunto de actividades que se van modificando de acuerdo a las coyunturas de cada gobierno, un tema que ahondaremos en profundidad en el capítulo sobre el análisis de las estrategias comunicacionales.

La existencia de una ley de transparencia y acceso a la información pública facilita estos procesos, sin embargo toma tiempo preparar a los funcionarios, a las estructuras y sus procedimientos para que este avance se logre en plenitud. Lo que sí es complejo de saber es el tema de presupuesto, de costos asociados a la implementación de determinadas estrategias o acciones comunicacionales. Las glosas presupuestarias no son claras, hay quienes incluso incluyen acciones de los propios ministros o sus equipos en la difusión de la política pública

y los derechos que de éstas emanan, ¿cómo cuantificar ello que luego incluyen en sus relatos sobre las estrategias utilizadas? Por lo general la glosa de gastos no permite invertir en medir impactos, salvo en aquellos casos donde el beneficio se traduce en un bono y entonces se mide por la cantidad de gente que lo recibió.

Con todo, la medición de impactos es apreciada como una actividad inviable de realizar por la falta de recursos económicos los cuales una vez difundido el beneficio, cuando esto ocurre, la prioridad se desplaza a los otros temas del programa de gobierno.

Equipos de Comunicación de las reparticiones públicas

La política en sí misma es un acto comunicacional, valga decir que la difusión de derechos está en el ámbito de las comunicaciones. Sin embargo, las más de las veces nos encontramos con equipos de comunicaciones pequeños en consideración a los desafíos comunicacionales de sus reparticiones. Un gran tema de nuestras democracias debiese ser el lugar donde radica la comunicación en la estructura estatal, equipos con funciones claras en áreas como las que estamos planteando.

Al parecer, pesa más la imagen corporativa, el posicionamiento de las autoridades, el vínculo con la prensa para enfrentar determinadas coyunturas, el registro de la prensa diaria para ver cómo se trata a la repartición donde se trabaja. Los gobiernos van de coyuntura en coyuntura, construir estrategias de comunicaciones toma tiempo por razones administrativas, cuesta encontrar eficiencia en el dinamismo público. Y cuando finalmente se logra la aprobación de una estrategia comunicacional, la coyuntura ya está en otra parte. Las acciones comunicacionales que surgen en los respectivos equipos de comunicación de cada repartición pública, una vez elaboradas viene el trayecto de visajes y en cada autorización se modifican aspectos que no son dialogados con quienes planificaron las estrategias originalmente. Una vez aprobados los programas de difusión, las acciones que se realizarán, las estrategias en sí mismas, los equipos de comunicaciones deben implementarlas transformando su rol inaugural más relevante en funcionarios que deben realizar las acciones independientemente del análisis que éstos puedan realizar de lo aprobado. Al interior de cada Ministerio circulan intereses diversos, las estrategias aprobadas deben contener un consenso de dichos intereses donde la prioridad suele estar más ligada a la política.

Si lo relevante es la construcción de una ciudadanía informada, hablar de comunicaciones es hablar de algo más estable. Por otra parte, la comunicación estratégica quien más la ha desarrollado es la empresa privada, la pregunta es cómo ésta es aplicada desde los Estados. La tendencia en la difusión de beneficios para determinadas poblaciones es la alianza con empresas de comunicaciones del sector privado en cuya lógica los equipos de comunicaciones de las reparticiones públicas ha ido quedando más desdibujado. ¿Qué tan protagónicos son los equipos de comunicaciones en el sector público, particularmente en los Ministerios?, una pregunta que no tiene respuesta inmediata y simple porque las comunicaciones en sí mismas, paradójicamente, no ocupan un rol relevante en la estructura del estado. Esto queda en evidencia cuando observamos la estabilidad de los equipos, la rotación de periodistas del sector público es permanente, cambia la autoridad incluso en un mismo gobierno y cambian los equipos o sus directivos. De allí nuestra dificultad para encontrar la información, porque los equipos no son estables, en ocasiones quien trabajó en determinada estrategia ya no trabaja en el Ministerio consultado y no dejó archivo de su trabajo. Otro aspecto necesario de mejorar es la coordinación entre equipos de comunicaciones de diversos estamentos que de algún u otro modo trabajan en la difusión

de un mismo beneficio. Como se señaló en uno de nuestros seminarios, es por estas razones que a veces obtener la información es un trabajo de antropología informática.

En cada uno de los seminarios que realizamos, éstos se transformaron en una instancia más de debate, de reflexión, de análisis del rol de las comunicaciones en la estructura del estado. Una actividad que fue agradecida por quienes a ella acudieron al señalar que no solían tener espacios de análisis más integral sobre su trabajo. Conversaciones que resultaron de gran valor por cuanto cada quien tuvo acceso al análisis de todas las estrategias estudiadas en su país y no sólo de aquella por la que fue entrevistado por nuestro equipo de profesionales.

Estrategias comunicacionales estudiadas

Los diversos beneficios o productos de programas inclusivos en torno a los cuales se desarrollaron las estrategias analizadas en los informes nacionales están resumidos en el siguiente cuadro:

PAIS	BENEFICIO	ÁMBITO DE ACCIÓN
Estado Plurinacional de Bolivia	Bono Madre, Niño-Niña "Juana Azurduy"	Acceso a la salud y desarrollo integral, para disminuir los niveles de mortalidad materna e infantil y la desnutrición crónica de los niños.
Estado Plurinacional de Bolivia	Programa Nacional de Post alfabetización (PNP)	Educación básica para jóvenes y adultos que asegura la continuidad de estudios de las personas alfabetizadas en programa previo de alfabetización.
Estado Plurinacional de Bolivia	Programa Nacional de Lucha contra la Violencia en Razón de Género	Erradicación de violencia en razón de género, en cuatro ámbitos: detección, prevención, atención y la sanción de la violencia.
Chile	Bono Marzo 2010	Ayuda en dinero que el Estado entregó directamente a las familias de ingresos medios y bajos, en el mes de marzo, el de más gastos del año.
Chile	"Beca Valech". Medida de reparación.	Beneficio de educación emanado de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, para víctimas de las violaciones de los Derechos Humanos.
Chile	Subsidio para "Chile unido reconstruye mejor".	Acceso a subsidios habitacionales destinado a personas damnificadas por causa del maremoto y terremoto del 27 de febrero de 2010.
Colombia	Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE)	Despenalización del aborto por tres excepciones: embarazo producto por violación, peligro para la salud de la madre y malformación del feto.
Colombia	Programa Familias en Acción	Iniciativa del gobierno y la banca multilateral de transferencias condicionadas que está dirigido a familias con niños y niñas menores de 18 años.
Colombia	Mujeres en situación de desplazamiento (Auto 092 de 2008).	El conflicto armado en Colombia ha desplazado a millones de personas, entre ellas las mujeres jefas de hogar y sus niños.

Ecuador	“Misión Solidaria Manuela Espejo”,	Personas con discapacidad. Enfrenta enfoque compasivo que hay sobre personas con discapacidad, tradicionalmente excluidas de la sociedad.
Ecuador	“Campaña Tod@s somos Migrantes”	Migración. Enfrenta situación de las personas migrantes, sobre quienes pesa la visión de que son un equivalente a divisas.
Ecuador	“Campaña Rayuela Social”	Derechos de la niñez y adolescencia. Enfrenta situación de niños y niñas, en especial indígenas, que abandonan sus casas y escuelas en Navidad para mendigar en las carreteras.

Los beneficios a veces se enmarcan en la lógica de programas y éstos suelen ser transitorios, el desafío es llegar a políticas públicas que garanticen derechos, avanzar en estrategias de estado más que de gobierno en la construcción de una política pública en comunicaciones.

Hablar de estrategias comunicacionales del sector público en tanto, es apelar a un amplio espectro de acciones o herramientas que pueden incluir desde la difusión de beneficios en cada comuna o departamento del país llevada a cabo por funcionarios territoriales, hasta acciones más propias de la publicidad o el marketing atendiendo al legítimo derecho que los gobiernos tienen en que la población les vincule a determinados avances en la incorporación al sistema de beneficios de la población. Un plan de medios puede formar parte de la estrategia, pero no acotarse sólo a ello. Más de algún funcionario público nos habló del trabajo con la prensa, no obstante aquello apela a la difusión del Ministerio o repartición pública determinada, trabajo que se realiza con un lenguaje masivo y no acotado o especializado a la población beneficiaria determinada. Hay una tendencia a utilizar las estrategias del marketing cuyas piezas de campaña se orientan a informar sobre la existencia del beneficio más que del contenido del mismo. Un claro ejemplo es cuando se invita a acudir a un número de teléfono o a una página web para buscar la información, dando por sobreentendido que los receptores y receptoras –de escasos recursos económicos y culturales- tienen una práctica habitual en el uso de Internet o telefonía, acceso a las nuevas tecnologías que no es necesariamente común en todos nuestros pueblos.

En cada Seminario hubo coincidencia respecto de que las urgencias se comen las estrategias. También se planteó la existencia de una preocupación de las instituciones públicas en la difusión de los beneficios por temor a generar una oferta pública que genere una demanda que desborde la infraestructura y los recursos existentes para contenerla.

Hablar de estrategias comunicacionales también apela al grado de desarrollo de los estados, de los mercados, de la sociedad civil y de los nexos entre las tres instancias, de la capacidad que cada una tiene de trabajar con la otra porque cada sector tiene sus lógicas específicas. En el análisis de las estrategias comunicacionales podremos apreciar matices que derivan de este aspecto.

En los cuatro países se habló de la importancia de las radios comunitarias, de la capacidad de éstas de llegar a poblaciones a las que no se llega a través de medios convencionales. Sin embargo, se planteó el que los gobiernos y sus equipos de comunicaciones no suelen estar preparados para la construcción de alianzas con estos medios de la sociedad civil.

II.- ESTRATEGIAS COMUNICACIONALES

Reflexiones y sugerencias respecto de las estrategias comunicacionales informadas.

A. Estrategias y modalidades.

De acuerdo al propósito del presente trabajo, en cada indagación local y en el desarrollo de los diversos informes nacionales se ha buscado inscribir las formas de información sobre los beneficios inclusivos en estrategias comunicacionales. Éstas serían formas delineadas de divulgación de mensajes originados en proyectos que responden a políticas, planes y programas.

En consecuencia, una estrategia supone una coherencia, una planificación y un tiempo de ejecución y evaluación que difícilmente se pueden armonizar con las urgencias y el ritmo de la política contingente o con los condicionamientos jurídico-administrativos que impone la burocracia estatal. Lo anterior obliga, generalmente, a crear “estrategias” sobre la marcha, sin planificación de mediano y largo plazo que permita un seguimiento y un control social; hay carencia, entonces, de una evaluación de retroalimentación y análisis de impacto; por tanto, disminuyen las posibilidades de redirección o corrección oportunas.

Dicha constatación señala también que existe una cultura organizacional paradójica donde la improvisación es parte de la experiencia, la urgencia es habitual y los imprevistos de la política son previsibles. Y la estructura responde a ello. Esta cultura de administración pública es diferente a la cultura de la empresa privada; por tanto la lógica del uso de las comunicaciones está condicionada por dichas culturas; así, la información canalizada por el aparato público es un fenómeno distinto al de los mensajes emitidos con una lógica de mercado. Así, en el análisis de la difusión de políticas públicas resulta equivocado buscar prioritariamente la aplicación de las herramientas de la mercadotecnia, que corresponde a la lógica de otra cultura: el marketing nace, se desarrolla y se retroalimenta en una lógica de mercado y empresa privada. Por ello, a poco andar de nuestra investigación hubo que renunciar a la búsqueda de estrategias comunicacionales en forma o ideales; es decir, que denotaran una planificación previa a su ejecución, respaldada con estudiados conceptos creativos, definición de público objetivo, justificada planificación de medios y acciones de promoción.

En la lógica, que a veces es inercia, de la administración pública, de cada investigación local resultan, más que propiamente estrategias, lo que preferimos llamar modalidades diversas de comunicación, que se traducen habitualmente en “campañas” puntuales y acciones comunicacionales que integran la experiencia pública tradicional y sus herramientas (información oficial, estructuras nacionales, canales formales, etc.) con herramientas tomadas de la educación popular, la propaganda, la publicidad, la promoción, etc. Es la generalidad. Es decir, más que la aplicación del marketing mix u otras herramientas planificadas con lógica de mercado, desde la práctica comunicacional pública resultan modalidades que contienen lenguajes híbridos donde coexisten recursos precarios de comunicación popular, con otros propios de las RR.PP. o la publicidad, hasta la recurrencia -sofisticada o básica- de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs).

Los resultados son disímiles, con variables –habitualmente políticas- que no son controladas por los comunicadores. A fin de cuentas, en la perspectiva de los resultados, es deseable que la ciudadanía perciba que es informada del beneficio a que tiene derecho

más que sienta que es un elemento de una estrategia o de una campaña solamente alusiva. Así, de las modalidades practicadas para promover los beneficios de las políticas inclusivas, hemos visto que en los cuatro países elegidos se desprenden algunas características comunes y constantes compartidas.

B. Enfoques y audiencias.

El informe referido al Estado Plurinacional de Bolivia da cuenta de tres “juegos” que inciden en el enfoque de las estrategias o modalidades de comunicación. Entendiendo estos juegos como relaciones duales y dialécticas que ilustran la coexistencia en la acción comunicacional de ámbitos aparentemente contradictorios, esta percepción –a la vista de los otros informes nacionales- se puede extrapolar al conjunto:

-Relación nacional-local. El juego entre lo nacional y lo local permite elaborar productos comunicacionales dirigidos específicamente a la diversidad de públicos que encierra la población en sus diferentes contextos y tomando en cuenta sus variadas culturas e idiomas. Esto último es más claro en Ecuador y Bolivia donde la pluralidad idiomática hace necesaria la producción de acciones informativas que consideran esta diversidad.

-Relación mass media-medios locales. El juego entre lo mass mediático y formas locales de comunicación permite equilibrios entre la dimensión universal de los mensajes y la cercanía a las especificidades de las y los beneficiarios.

-Relación beneficiario(a)-gestión pública. La interacción colaboradora entre la población beneficiaria de la política y las y los operadores de la misma contribuye a potenciar el logro de la implementación de la política con la participación del Estado y la sociedad civil.

Adoptando y adaptando este esquema de dualidades y los tres juegos expuestos, resulta lógico deducir que desde los distintos gobiernos se practican diversas modalidades para divulgar un mismo beneficio y que éstas –potenciadas en el conjunto- cubren audiencias amplias, que trascienden el segmento específico del público beneficiado. Al ser la característica común de los beneficios elegidos el que sean “inclusivos”, ello podría suponer una definición de público objetivo predecible; sin embargo, la constante es la que bien indica el informe referido a Ecuador cuando apunta que las estrategias analizadas “además de dirigirse a los potenciales beneficiarios de las políticas, se plantearon llegar a un público objetivo más grande: la sociedad en general. En las tres campañas [de Ecuador] se estableció como una meta cambiar la concepción del público en cuánto a los grupos atendidos, lograr un lenguaje inclusivo y erradicar las visiones paternalistas o lastimeras” (Informe de Ecuador).

C. Mediadores públicos.

A la audiencia integrada por el “público general” y por el “segmento específico”, nos parece pertinente destacar que en estos casos un objetivo estratégico de la comunicación son -o deben ser- los propios funcionarios del Estado que deben participar en la gestión de los beneficios y operar directamente con el público interesado. Es decir, la capacitación interna deviene una labor de gran importancia en la comunicación organizacional para crear y mejorar competencias comunicativas en quienes, desde el servicio público, deben a su vez informar cumpliendo un rol de mediadores entre el gobierno central y la base social.

En esta lógica capacitar para informar desde el servicio público se convierte en

una tarea estratégica que se desarrolla en forma de una cascada que baja por la burocracia estatal –de jefatura a jefatura- y que no siempre llega completa y fluida a los funcionarios y funcionarias que atienden público y deben resolver las dudas de las personas beneficiadas. A mayor capital cultural de los servidores y servidoras públicas, mayores serán sus competencias para informar a “su gente”. Parte del capital cultural es la buena información de origen. Con ella, las modalidades de información en la base social y el uso de las piezas comunicacionales centrales (cartillas, spots, afiches, etc.) pueden ser innumerables y creativas adecuándose a las condiciones locales. El mediador público (del municipio, el consultorio, la escuela, etc.) que logra sintonía con la comunidad se convierte de hecho en un depositario de la confianza pública y eventualmente en un líder de opinión local. En ciertos casos, un atributo esencial de esta persona mediadora es el conocimiento o dominio del idioma originario de la población beneficiaria. En otras palabras, el mediador público es un recurso humano fundamental que debe ser prioritario a la hora de las definiciones de los mensajes y de la capacitación para informar en los niveles de la comunicación interpersonal, grupal y colectiva.

Al respecto, son extensivas a los cuatro casos estudiados las advertencias que hace el Informe de Colombia sobre la “temporalidad” y la “inercia” entre los servidores públicos que se expresan en “el recelo por la renovación periódica y sistemática del nivel directivo y la existencia de estilos de dirección no participativos” y el “escepticismo y desconfianza con respecto a los procesos de modernización y frente a los planteamientos de las nuevas administraciones” (Informe de Colombia). Todo esto que en diversos grados se da en todos los países donde la administración pública tiene inestabilidad laboral por razones de los cambios políticos, incide finalmente en la calidad -de forma y fondo- de la información que recibe la ciudadanía, ante la cual el servicio público debería ser –utilizando una categoría de la publicidad- una gran fuerza de venta en la perspectiva del bien común. En esta óptica el servidor público –hombre o mujer- en cuanto mediador es el penúltimo eslabón en la cadena de transmisión del mensaje: es receptor y emisor al mismo tiempo.

D. Productos tangibles y bienes intangibles.

Un elemento de distinción relevante tanto para la construcción del mensaje como para medir la retroalimentación, estriba en el carácter del beneficio; si éste es un “producto tangible” o un “bien intangible”. Un producto tangible está asociado a un beneficio concreto, valorable materialmente como puede ser un subsidio, bono, vaucher, beca u otro que el beneficiado debe cobrar, retirar, hacer valer, etc. (Informe de Chile) o transferencias que constituyen un apoyo monetario directo (Informe de Colombia).

En cambio, lo que llamamos bien intangible está asociado principalmente a conceptos valóricos y a la sensibilización o concientización. Por ejemplo, en la campaña internacional “Tod@s somos migrantes” el objetivo central fue “difundir el concepto del respeto y del derecho a la libre movilidad y socializar la idea de que no hay seres humanos ilegales y que la migración no es un problema sino un proceso que debe ser abordado y entendido desde un punto de vista integral” (Informe Ecuador). El propio uso de la “@” como un guiño no discriminatorio de género, es un gesto político. En la misma línea, los conceptos de “ciudadanía universal”, “solidaridad y fraternidad”, y el rechazo a toda forma de discriminación, racismo y xenofobia se identificaron como ejes de la campaña (Informe Ecuador) como la Lucha contra la Violencia en Razón de Género (Informe de Bolivia); y son propuestas principalmente valóricas, ideológicas, políticas.

Un término medio entre el producto tangible y el bien intangible lo constituyen, por ejemplo, el Bono Madre, Niño-Niña “Juana Azurduy” y el Programa Nacional de Post alfabetización, ambos de Bolivia; que informan de un beneficio tangible con campañas donde prima el mensaje valórico coherente con el proyecto político ideológico del gobierno. En el ejercicio comunicacional la información específica respecto de un producto tangible (bono, becas, subsidios) predomina un lenguaje racional (indicaciones, valores, ventajas objetivas); en cambio, cuando se trata de un bien intangible (sentimientos, valores), predomina un lenguaje emotivo (imágenes, polisemia, poeticidad). En otras palabras, la comunicación del producto tangible está asociada al lenguaje racional-efectivo y la del bien intangible al emotivo-afectivo.

E. Híbridez de medios y herramientas.

La complejidad de las sociedades en las que se insertan las políticas inclusivas y los beneficios que emanan de ellas, complejizan las modalidades de información renunciando de hecho a una linealidad. Sociedades multiculturales, con grandes brechas de desigualdad económica, llevan en la práctica a buscar estrategias que recurren a medios –primitivos o de última generación- que funcionen complementariamente con los medios de comunicación tradicionales, con aquellos que por antonomasia son los medios: prensa, radio, TV. Todos ellos se utilizan en los beneficios analizados; sin embargo, es pertinente mencionar otros recursos:

-Red interna pública. La información para informar, que se traduce en capacitación al interior de la administración pública y municipal, es recurrente, vital y perfectible. El funcionario público como mediador y penúltimo eslabón en la cadena es un canal estratégico. Al usarse casi intuitivamente, y con cierta inercia, este rol público merece mayor inversión y reconocimiento. Esto merece un estudio especial desde una perspectiva comunicacional y de promoción de derechos. La comunicación cara a cara y de voz en voz deriva en la multiplicación de la información en iniciativas grupales que recurren a herramientas primitivas de transmisión del mensaje como son carteles manuscritos y formas más vinculadas a la educación popular que a la publicidad o la información mediática. En esta línea, la modalidad de manuales ilustrados con dibujos humorísticos es utilizada también desde los niveles centrales (Informes de Chile y Colombia), con la novedad de que hoy el manual se puede “bajar” desde la página web de un ministerio (Informe de Chile). Ilustrativo del aspecto abordado es el Informe de Colombia cuando anota que “aunque el programa Familias en Acción no cuenta con una Estrategia Comunicacional, ha sabido fusionar formas artesanales de comunicación enriquecidas por la comunidad (carteles elaborados a mano y colocados en los centros de salud, en los colegios) con las nuevas tecnologías como videoconferencias y el sistema de mensajes por celular o la web” (Informe de Colombia).

-Medios comunitarios. En la medida en que la información se focaliza en el grupo objetivo y el mensaje debe llegar a los beneficiarios(as) finales, los comunicadores reconocen la importancia que adquieren los medios locales y comunitarios; especialmente las radios comunitarias del mundo rural y comunidades aisladas. Sin embargo, en la construcción del plan de medios y la ejecución presupuestaria, el centralismo margina los medios comunitarios; la inercia de cierto sentido común publicitario, la comodidad administrativa en los sistemas de contratación de servicios y los prejuicios respecto de los prestigios y alcances de los medios locales los deja fuera de la decisión estratégica y son incorporados tardíamente y en condiciones discriminatorias respecto de otros medios.

- **Tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs).** La revolución digital que representan las TICs ha creado una plataforma para el libre flujo de información, ideas y conocimientos en todo el planeta. Así lo es para los cuatro países estudiados, todos ellos parte de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información¹ que propicia garantizar que estos beneficios sean accesibles para todos a partir del reconocimiento de la importancia de Internet para nuestros países “por su función de pasaporte para la participación equitativa y para el desarrollo económico, social y educativo”. Consecuentemente con esa convicción, que también implica un compromiso internacional, hemos visto que junto a la Internet, entre las diversas modalidades también está el uso de los call center, la telefonía celular (mensajes de textos) y twitter. Un ejemplo ilustrativo es la creación de una Plataforma Virtual, que es parte del Plan Bienvenidos a Casa y del programa “Vínculos”, cuya dirección es www.migranteecuadoriano.gov.ec (Informe de Ecuador); programas que también se pueden enmarcar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, siendo uno de ellos: “el fomento de políticas públicas encaminadas a proporcionar un acceso asequible en todos los ámbitos, incluido en el comunitario, a los equipos y programas informáticos, y a la conectividad” (Informe de Colombia).

Respecto de la incorporación de los cuatro países a la sociedad de la información, es pertinente considerar la siguiente síntesis que hemos tomado del documento publicado por las Naciones Unidas *Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe*²

Bolivia

En el decreto supremo 26553 de marzo de 2002, el Presidente de la República manifestó como “deber del Supremo Gobierno nacional incorporar al país a la Sociedad de la Información, mediante la implementación de políticas en un marco legal actualizado, que proteja los intereses y el desenvolvimiento del estado y la sociedad civil, en el uso de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación”. En este mismo documento el Consejo de Ministros decretó 13 artículos donde “se incorpora como política de estado y prioridad e interés nacional, el uso y aprovechamiento de las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación — NTIC, como medios de adquirir y generar conocimientos, que coadyuven a la estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza, e inserción de Bolivia a la Nueva Sociedad de la Información”.

Chile

En el año 1992 el gobierno de Chile inició un programa experimental para proveer conexión a Internet a doce de las escuelas más pobres del país. Éste programa llamado Red Enlaces, impulsado por el Ministerio de Educación, conforma actualmente una comunidad con más de 7000 establecimientos los cuales cuentan con una sala de computación, profesores capacitados en informática educativa y recursos digitales disponibles para el uso

- 1 En la Cumbre de Ginebra de diciembre de 2003, los líderes mundiales declararon: “nuestro deseo y compromiso comunes de construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos”.
- 2 Un estudio de las estrategias nacionales para la incorporación de las TICs en Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador se puede ver en la publicación de las Naciones Unidas: *Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe*. Este documento fue preparado por Martin Hilbert, Experto, Sebastián Bustos, Consultor y João Carlos Ferraz, Director, División Desarrollo Productivo y Empresarial, con el apoyo financiero de la Unión Europea. Cepal, marzo de 2005.

pedagógico. Hoy en día el programa Enlaces está visto como una mejor práctica mundial como esfuerzo para introducir TIC en las escuelas. En junio de 1998 se inició la construcción de una visión integral sobre la Sociedad de la Información. Ese mes el Presidente de la República constituye la Comisión Presidencial “Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación”. Esta comisión presidida por el Ministro de Economía estaba constituida por varios Ministros y Subsecretarios, senadores y representantes del sector privado y la sociedad civil. Su trabajo culminó en Enero de 1999 con la entrega del informe “Chile: Hacia la Sociedad de la Información”.

Colombia

A inicios de 1997 se creó el Consejo Nacional de Informática, el cual estaba conformado por representantes del Gobierno y el sector privado. Como punto de partida para un Plan Nacional de Informática, el Consejo publicó en abril de 1997 los “Lineamientos para una Política Nacional de Informática”. Aunque en el documento se establecieron compromisos claros por parte de cada uno de los sectores involucrados, el “cumplimiento de los mismos ha sido bajo” (CONPES, 2000). Como complemento al documento el sector privado y representantes del Gobierno constituyeron el Foro Permanente de Alta Tecnología, el que presentó al Consejo Nacional de Informática el documento “Bases para una Política Nacional de Informática – Análisis Temático”. Dicho estudio contiene el análisis base de la futura formulación estratégica en el tema. En el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 se definieron cinco objetivos gubernamentales en materia de telecomunicaciones que buscaban incrementar la productividad y la competitividad, además de contribuir a aumentar la descentralización del estado colombiano. Uno de estos objetivos era el de “propiciar el desarrollo de la infraestructura Colombiana de la información”.

Ecuador

Mediante dos resoluciones del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) en Septiembre del 2000 se declaró como política de Estado el acceso universal y el servicio universal de las telecomunicaciones. Se estableció como política el fomento de Internet, con carácter de prioridad nacional, como herramienta para el desarrollo cultural, social, político, cultural y económico del estado ecuatoriano. Refiriéndose a la III Cumbre de Américas en abril 2001, los jefes de gobierno (en Québec, Canadá), el Presidente Constitucional de la República creó en agosto del año 2001 la Comisión Nacional de Conectividad, destacando “que es necesario establecer una comisión para dirigir la agenda nacional de conectividad, donde se incluyan planes estratégicos para las distintas áreas de interés nacional. Esta agenda debe contemplar la implementación de una infraestructura de conectividad, que permita a todos los sectores de la sociedad acceder de manera justa y democrática a las tecnologías de la información y comunicaciones y proporcionar la cultura informática acorde con los nuevos requerimientos de la sociedad, y que, a su vez, permita el crecimiento humano integral de los ecuatorianos.”

F. Alianzas.

-Alianza Estado - Sociedad Civil – Mercado. Las diferentes modalidades vistas permiten llamar la atención sobre los roles en la emisión que asumen –junto al Estado- la sociedad civil organizada y el mercado (Informe de Chile). Las diferentes combinaciones arroja modelos en que priman a) el Estado como emisor único, autosuficiente; b) el Estado como emisor inicial y parcial, que luego de comunicado el beneficio (producto tangible) deja “por completar” la tarea de información a instancias del mercado; c) el Estado como emisor pasivo, que conforme a la promulgación de la ley que otorga el beneficio no se ocupa de su divulgación que –si hay recurso fiscal a captar- puede quedar delegada al mercado;

d) asociación entre el Estado, la organización de la sociedad civil y el mercado de donde surgen roles coadyuvantes de la sociedad civil organizada y de la empresa privada en la información de los beneficios incluyentes (Informe de Chile).

-Alianza con los medios. En este marco es pertinente agregar el objetivo permanente de los Departamentos de Comunicación de la administración pública de incluir en la agenda pública sus temas, para lo cual es imprescindible el establecimiento de alianzas con los principales medios de comunicación para lograr cobertura y apoyo en sus tareas de difusión. En este ámbito –según lo visto en los cuatro informes nacionales- resulta relevante en la construcción de la alianza la incidencia de la propiedad de los medios de comunicación, su orientación política-ideológica y su mayor o menor vinculación con el Gobierno y el Estado; así como las características de las vocerías públicas.

-Alianza con líderes de opinión. En la búsqueda de alianzas que potencien la voluntad comunicativa, está la captación y utilización de diversos liderazgos de opinión cuyo ascendiente ante determinados sectores es importante para la recepción del mensaje. Personajes públicos del espectáculo, el deporte, la televisión son los más efectivos en la comunicación masiva. Esta es una herramienta generalmente aceptada en la cultura mediática, pública y privada, cuya utilización se hace más evidente en la política informada por el estudio de Ecuador.

-Liderazgo de opinión y comunicación testimonial. También el liderazgo político, según los informes nacionales, se utiliza en la comunicación pública potenciando testimonialmente el liderazgo de opinión. Al respecto nos parece útil una breve reflexión. Retomando el esquema de dualidades, dos estrategias alternativas que se conjugan en las campañas son el uso de liderazgos de opinión, por una parte; y del testimonio anónimo, por otra. La definición del uso de estas modalidades, especialmente de sus soportes, puede marcar la diferencia entre la publicidad y la propaganda. Sin embargo, se rompe esta dualidad en la combinación; es decir, cuando el líder de opinión es un líder político que testimonia, el líder deja de ser “transversal políticamente” y el testimonio deja de ser anónimo, agregando al mensaje objetivo una inevitable carga política. Es importante considerar este fenómeno, sea como debilidad o fortaleza según la realidad nacional.

En otras palabras, la presencia de la autoridad política como líder de opinión aparece natural y coherente con la función política cotidiana, cuando la autoridad cumple funciones de vocería y es integrada en las acciones comunicacionales de prensa (inauguración, presentación del programa, conferencia de prensa, anuncios, etc.). Se percibe como información de gobierno, que puede tener diversos énfasis. En ese caso, no se podría decir que es publicidad ni propaganda. Tampoco un uso indebido o reprochable de la situación de poder. El Informe de Ecuador afirma que “es muy significativa la presencia comunicacional del Gobierno en los medios masivos. Cada sábado el Presidente Rafael Correa mantiene un enlace radial que en promedio dura dos horas; los lunes realiza un informe de 10 minutos mediante cadena de televisión (20:00) en el horario estelar; y, los martes se transmite el informe de labores a través de la cadena radial”. Indudablemente es parte de una política comunicacional de Gobierno.

Al respecto, en términos más generales, se puede afirmar que, con diversas estrategias, cada líder político nacional busca copar la agenda con actividades mediáticas diversas, no siempre trascendentales. En los casos de Chile y Ecuador es sabido que los estilos mediáticos de los presidentes –cada uno con sus singularidades- han generado controversias. En

estos casos el emisor es el mensaje; es decir, más allá de lo que “diga” el jefe de Estado –de cualquier país-, el mensaje es su presencia. Su aparición, su imagen, incrementa su propia imagen. Si hay afecto y credibilidad, sus anuncios tendrán una acogida efectiva y afectiva.

En cambio, cuando la presencia de las autoridades políticas es integrada a las piezas publicitarias o de información pública, se corre el riesgo de que la acción comunicacional sea percibida como propaganda de gobierno y promoción de sus figuras. Es una opción delicada, que depende obviamente de las características del líder de opinión. El Informe de Ecuador da cuenta de un caso especial: “La figura del Vicepresidente de la República, Lenin Moreno, fue aprovechada –igual que en otras campañas- para posicionar el trabajo de la “Misión Solidaria Manuela Espejo”. El Segundo Mandatario tiene una discapacidad física como resultado de un disparo a quemarropa en un asalto. Desde entonces se moviliza en una silla de ruedas y esa misma condición, sumada a su actitud (ha sido promotor de campañas del humor y motivador) y a su alto grado de credibilidad (84% de aceptación popular), son aprovechados en la promoción y socialización de los derechos de las personas con discapacidad en el país. [...] La imagen de un Vicepresidente en silla de ruedas sí ha contribuido a establecer una imagen de normalidad, aunque el impacto de este mensaje tampoco ha sido medido” (Informe de Ecuador).

La importancia del liderazgo de opinión también fue considerada en la campaña internacional *Tod@s somos migrantes*. “La Senami ha nombrado varios “embajadores” de la campaña. Estos son personajes públicos, nacionales e internacionales, a quienes se encargó la labor de difundir los contenidos de la campaña, dentro y fuera del país; el primer embajador fue el Presidente Correa. En agosto del 2009, cuando el cantante cubano Silvio Rodríguez visitó el Ecuador, se le dio el mismo encargo. A esta lista se sumó el cantautor argentino León Gieco y el español Joaquín Sabina, además de otros personajes públicos de la música, del arte, de la política nacional e internacional. Todos estos nombramientos simbólicos se hicieron en actos públicos en los cuales los personajes nacionales y extranjeros expresaron su adhesión al concepto de la libre movilidad y, desde sus respectivos ámbitos de acción, se declararon también migrantes. Más allá de esas declaraciones y del simbolismo de unirse a la causa de los migrantes, estos nombramientos no tenían ninguna otra implicación” (Informe Ecuador).

Otra forma de utilización del liderazgo político es con la ambigüedad poética del mensaje polisémico, por ejemplo en el slogan “Yo sí puedo”, de un programa de alfabetización (Informe de Bolivia) en que ese “Yo” puede ser el receptor que lee ese mensaje o el emisor –el Presidente Evo Morales- si la realización gráfica facilita la poeticidad del mensaje.

La otra opción es el uso de la comunicación testimonial o aparentemente testimonial, donde personas anónimas representan sectores representativos de la sociedad, por ejemplo víctimas de un terremoto (Informe de Chile) y emiten el mensaje buscando provocar empatía ante sus pares.

III.- REFLEXIONES FINALES

Relativas a los equipos de comunicaciones de las reparticiones públicas:

- Los ministerios o estructuras oficiales de poder requieren contar con unidades o departamentos de comunicación que tengan condiciones para desarrollar su trabajo de manera estratégica.
- Para poder atender las urgencias y los imprevistos que surgen en la implementación de las políticas públicas es preciso que las unidades comunicacionales tengan atribuciones para reaccionar en forma rápida y eficiente en su ámbito. Para ello debe haber, además de estructuras especializadas, claridad en los presupuestos disponibles.
- Resulta imprescindible que los equipos de comunicación implementen archivos, sistematicen las acciones de difusión de beneficios, que den cuenta de la memoria institucional con todo lo relativo a los convenios, a las estrategias (incluidas las que no han tenido aplicación), con los planes de acción, comunicación e información; con las campañas y piezas comunicativas y, que en aplicación del principio de transparencia se encuentren disponibles y difundidas en los sitios web institucionales.
- Hay determinados beneficios que requieren de la participación de varios estamentos públicos en su divulgación. Se sugiere trabajar en la coordinación entre éstos ya en las primeras actividades ligadas a la planificación de las estrategias comunicacionales que luego se implementarán. Deficiencias en este nivel generan altos costos para la ciudadanía.
- Considerar que la responsabilidad comunicativa de las instituciones públicas no radica solamente en su Departamento de Comunicaciones o equivalente, sino también en los funcionarios y funcionarias que tienen contacto directo con las personas beneficiarias. Al respecto, se propone promover un estudio sobre la cultura y la comunicación organizacional del servicio público y su relación con la comunicación pública, la información sobre derechos y la facilitación de la obtención oportuna de los beneficios. Reforzar la capacitación del servidor público –hombres y mujeres que trabajan en el estado- como un mediador-colaborador estratégico en la cadena de información.

Relativas a la elaboración de estrategias comunicacionales:

- El acceso a la información no solo debe partir de la iniciativa ciudadana, el Estado tiene que buscar los medios de llegar a la población y facilitarle el ejercicio de sus derechos.
- La formulación de una estrategia de comunicación debiese estar precedida de diagnósticos sobre la situación a enfrentar poniendo el énfasis en las poblaciones beneficiadas y sus contextos sociales, económicos y culturales para direccionar las actividades y acciones con efectividad.
- La difusión de las políticas públicas requieren de una planificación estratégica que sea capaz de sostenerse en el tiempo. Improvisar en base a coyunturas políticas constituye un accionar que dista en mucho del deber del estado de informar de manera plena a la ciudadanía respecto de sus derechos.

- Las y los funcionarios públicos localizados en los territorios cuyas reparticiones tendrán un nexo directo con la difusión o puesta en marcha de los beneficios, deben ser capacitados, deben formar parte de la población a capacitar antes del inicio de cada campaña. En ocasiones, son ellas y ellos los voceros directos de los beneficios.
- Es necesario que la difusión de la política pública, incluya, desde su diseño, un sistema de evaluación de impactos. No es suficiente con que la campaña o acción comunicacional transmita un contenido positivo o tenga un buen mensaje, hace falta un sistema que permita determinar si la población comprendió que se trata del ejercicio de un derecho mediante la aplicación de una política pública.
- La coordinación entre la ciudad-centro de la comunicación y los comunicadores regionales para mejorar el diseño de la propuesta e integrar a las entidades distritales en el proyecto debe fortalecerse. Lo usual es escuchar “que el material lo mandan de la capital” o “que las directrices vienen desde allá”; lo ideal sería que sea una construcción compartida que mejore aún más el proyecto de difusión. La capital no es el país y, por tanto, no representa exclusivamente la compleja realidad nacional.
- Se sugiere un vínculo amable y estable con aquellos sectores de la ciudadanía organizada ligados directamente con los temas involucrados en los beneficios a difundir. La construcción de esta alianza asegurará un impacto mayor en el grado de retención de los mensajes de las campañas. Las redes de radios comunitarias no debiesen quedar marginadas de las estrategias comunicacionales por cuanto éstas tiene impactos reconocidos en las localidades.
- Las poblaciones indígenas debiesen tener el derecho a ser informados en sus lenguas. Un porcentaje no menor de las estrategias estudiadas en esta investigación se desarrollan básicamente en castellano.
- Promover la extensión y optimización del uso de las TICs y su combinación creativa con las formas comunitarias y populares de comunicación y organización de la población.

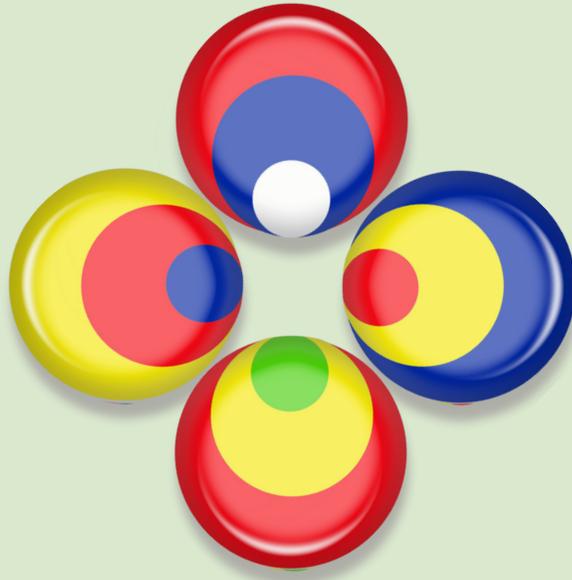
Relativas a difusión de información versus propaganda.

- Si bien es entendible que las y los impulsores de determinados beneficios quieran que la población les reconozca, es deseable no impregnar las campañas de difusión de un sesgo de propaganda porque ello genera sospecha, resta credibilidad, causa rechazo. Se debe dar mayor énfasis a la política en sí, a los beneficios que otorga, a los derechos que permite cumplir y cómo acceder a ellos más que a las loas a las autoridades. Los resultados positivos de la implementación de la política se encargan por sí mismos de las loas. Una actitud de propaganda genera una perturbación de la función pública ligándola a que el gasto en publicidad de un gobierno apunta únicamente a fortalecer su imagen.
- La carencia de Estrategias comunicacionales contribuye a que las comunicaciones se manejen al vaivén de cada momento y ello, contribuye al clientelismo y la corrupción de una manera abierta o sutil.

Relativas a una normativa o cuerpo legal que regule la difusión de los beneficios.

- Una fructífera reunión con la Comisión VI del Senado y la Comisión IV de la Cámara, ambas de Colombia, arrojó la confirmación de la carencia de normativas para la difusión del contenido de la política pública. Cuando se aprueban las leyes, éstas no suelen incorporar presupuesto para su difusión. Esta situación se puede extender a los 4 países que forman parte de esta investigación.
- La legislación reguladora del gasto público, con sus matices en cada país, no considera la comunicación como un elemento independiente, sino más bien como un servicio o instancia complementaria en todos sus niveles.
- La publicidad oficial no tiene una regulación legal específica, ni en cuanto a su definición, objeto, finalidad, control y mecanismos técnicos y jurídicos que determinen la forma en que los órganos de la administración del Estado deben realizar su inversión en esta materia.
- Las normativas vigentes no hacen mayores distinciones técnicas entre publicidad, propaganda e información de utilidad pública. La legislación vigente en comunicación, con algunos matices por cierto, son insuficientes, incompletas y las existentes, se cumplen parcialmente.

ESTRATEGIAS COMUNICACIONALES UTILIZADAS POR EL ESTADO
PARA DIFUNDIR SUS POLÍTICAS INCLUSIVAS EN CUATRO PAÍSES
DE AMÉRICA LATINA



EL CASO DE BOLIVIA

Informe a cargo de Sandra Aliaga Bruch,
Leticia Saínz Rodríguez y Yecid Aliaga Badani

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

- Enfoques y prácticas
- Recomendaciones

1. REGULACIÓN SOBRE EL USO DE FONDOS PÚBLICOS PARA LA DIFUSIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS EN BOLIVIA

- La regulación del gasto público en Bolivia
- La situación de la comunicación desde el Estado
- La legislación vigente
- Políticas públicas para la comunicación pública

2. ESTRATEGIAS COMUNICACIONALES IMPLEMENTADAS EN TRES POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS

1.1 EL PROGRAMA NACIONAL DE POST ALFABETIZACIÓN EN BOLIVIA (PNP)

- 1.1.1 Beneficio
- 1.1.2 Institución responsable de la difusión
- 1.1.3 Comunicaciones
- 1.1.4 Comentarios

2.2 BONO MADRE, NIÑO-NIÑA “JUANA AZURDUY”

- 2.2.1 Beneficio
- 2.2.2 Institución responsable de la difusión
- 2.2.3 Comunicaciones
- 2.2.4 Resultado
- 2.2.5 Comentarios

2.3 PROGRAMA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA EN RAZÓN DE GÉNERO

- 1.1.1 Beneficio
- 1.1.2 Institución responsable de la difusión
- 1.1.3 Comunicaciones
- 1.1.4 Resultado
- 1.1.5 Comentarios

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA Y REFERENCIAS

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas son acciones de autoridades públicas en el seno de la sociedad que dan respuesta a una situación o problema relevante que afecte seriamente a una población. Estos medios que el gobierno utiliza para transportarnos de una situación de insatisfacción y/o ausencia de algo a una situación ideal o mejorada en ese aspecto, son las iniciativas o conjunto de normativas y decisiones estatales para atender asuntos en diversos campos como la educación, salud, economía, trabajo y otras en beneficio de la población. Dichas iniciativas son plasmadas en planes, programas y/o proyectos.

Bolivia participa en la presente investigación a través de tres políticas públicas que tienen que ver con esfuerzos que realiza el país en la búsqueda de avanzar en el ejercicio efectivo de derechos humanos en los ámbitos de la educación, salud y de una cultura de paz:

- Programa Nacional de Post Alfabetización en Bolivia (PNP)
- Bono Madre, Niño-Niña “Juana Azurduy”
- Programa Nacional de Lucha Contra la Violencia en Razón de Género

Al hablar de política inclusiva en países como los nuestros, es fundamental explicar el concepto en función a lo que significó la construcción de sociedades discriminatorias y excluyentes. El concepto de “inclusión” nace en oposición a la “exclusión” histórica que caracteriza a los proyectos políticos, sociales y económicos que impulsaron la “discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona.” (Art. 14, Constitución Política del Estado, 2009)

La consideración del presente contexto histórico en Bolivia facilita la comprensión de algunos artículos en la Constitución Política del Estado actual como el Artículo 3 que recalca que *“la nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano.”* Esta puntualización responde a la exclusión histórica de estos pueblos y miles de ciudadanos y ciudadanas, de la consideración del poder en Bolivia.

Por lo tanto, la presente selección de tres políticas públicas inclusivas corresponde a normativas urgentes que intentan angostar las brechas de desigualdad existentes entre mujeres y hombres que componen la sociedad en su conjunto:

- El *Bono Madre, Niño-Niña “Juana Azurduy”* tiene por finalidad hacer efectivos los derechos fundamentales de acceso a la salud y desarrollo integral, para disminuir los niveles de mortalidad materna e infantil y la desnutrición de crónica de los niños. La muerte de miles de mujeres por causas relacionadas al embarazo, parto y puerperio que puede ser evitada con el acceso oportuno a servicios de salud apropiados; y con la muerte, los derechos ya no existen. Por otro lado, la desnutrición crónica en la niñez tiene consecuencias por demás nefastas en el desarrollo humano de las capacidades posteriores para afrontar los desafíos a nivel intelectual y físico a lo largo de la vida, mellando su derecho a ejercer plenamente sus derechos humanos.

- El *Programa Nacional de Post alfabetización (PNP)* desarrolla la educación básica para jóvenes y adultos con el objetivo principal de asegurar la continuidad de estudios de las personas alfabetizadas en el programa previo de alfabetización “Yo, sí puedo”. Se trata de ofrecer un servicio de actualización a un millón de personas entre la población mayor de 15 años que no pudo completar la educación básica, y por ende, quedó excluida de los beneficios que otorga una formación integral con aspiraciones a mejorar sus condiciones de vida.
- El *Programa Nacional de Lucha contra la Violencia en Razón de Género* plantea una estrategia para contribuir a la erradicación de esta violencia en cuatro ámbitos: detección, prevención, atención y la sanción de la violencia. Las personas que viven violencia cotidiana encuentran obstáculos para desarrollar plenamente sus potencialidades y ejercer a cabalidad sus derechos ciudadanos en todas las dimensiones de la vida.

El presente documento presenta los resultados del análisis efectuado sobre las estrategias de comunicación utilizadas para impulsar el efectivo cumplimiento de estas políticas públicas a la luz de procesos de publicidad y propaganda versus información.

Las acepciones tradicionales de publicidad y propaganda radican en que ambas son estrategias comunicacionales que intentan posicionar algo en la mente de la personas. La publicidad trata de servicios y productos; la propaganda, de ideas. La publicidad busca vender y la propaganda, propagar. Las dos tienen que ver con el manejo del poder y con modelos sociales, económicos y políticos determinados.

La confusión entre propaganda y publicidad fue generada gracias a que en los últimos 30 años, la propaganda –como estrategia de comunicación- se ha prestado muchas técnicas de la publicidad. Muchos partidos buscan vender la imagen de sus candidatos tal cual fueran un producto. En vez de ocuparse de explicar el programa o los objetivos de la candidatura, venden la simpatía, la seguridad que inspira o finalmente una mirada tierna.

Contrastados ambos con el derecho a la información y comunicación de la población, tropezamos con un elemento cuasi subversivo: la información es poder. Que la ciudadanía tenga conocimiento pleno de cómo se maneja el poder, sus estructuras, de quiénes las manejan y con qué presupuesto; y más aún, que hombres y mujeres del país conozcan sus derechos y exijan las condiciones para ejercerlos, son coordenadas que posibilitan objetivamente demandar a las y los gobernantes a cumplir con el mandato constitucional de velar por el bienestar y desarrollo integral de la población en su conjunto.

El acceso a la información pública exige mecanismos concretos, en funcionamiento, a través de los cuales la ciudadanía pueda conocer cómo se maneja cualquier instancia de decisión que atañe a los intereses de la colectividad. La transparencia hace a la comprensión precisa de esta información, a que sea completa y accesible.

Se partió de la hipótesis de que las estrategias de comunicación utilizadas por el Estado tienden en mayor medida a pensar en cómo beneficiar a quien emite la comunicación; en desmedro de un enfoque más bien orientado a acciones comunicacionales que favorezcan y fortalezcan a quienes la reciben. Toma tiempo y esfuerzo asumir que uno tiene el derecho de ejercer los derechos que forman parte de discursos abstractos de larga data. Ése es el reto de las políticas públicas inclusivas. Se trata de instalar en el imaginario social que ahora sí toca a la población históricamente excluida del ejercicio práctico, real de sus derechos; acceder en términos concretos y cotidianos al beneficio que otorgan estas políticas públicas. Fuera de las condiciones y mecanismos en funcionamiento que el Estado debe garantizar en su propia estructura para que esto suceda, la difusión de la información que requiere la población para acceder al beneficio, es imprescindible. Y ésta debe estar hecha a su medida.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Cuando hablamos de cómo difundir las políticas públicas inclusivas, estamos hablando de cómo difundir los derechos. En sí, el marco es la búsqueda de profundizar la democracia. Hay una tendencia mundial de avance y profundización de los derechos humanos que busca denodadamente salir del discurso para impregnarse de realidad.

Por ello este tema es tan apasionante y la responsabilidad de todos y todas nosotras –involucradas en este tipo de procesos- es neurálgica.

Partimos de un concepto básico, relativamente nuevo del derecho a la información y comunicación. Si lo reconocemos y lo practicamos, estaremos tomando muy en cuenta a la población beneficiaria de las políticas antes que a cualquier otro tipo de intereses. Desde este enfoque, informamos acerca de lo que necesita conocer la población para ejercer sus derechos y acceder a los beneficios de las políticas públicas.

Art. 106 de la Constitución Política del Estado

I. El Estado garantiza el derecho a la comunicación y el derecho a la información.

En el marco del Proyecto Regional, el caso boliviano seleccionó políticas públicas que tienen que ver con el derecho a recibir educación de manera universal y gratuita.

Art. 17 de la Constitución Política del Estado

Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación.

- con el derecho a la salud especialmente aspectos como la nutrición infantil y la maternidad segura;

Art. 35 de la Constitución Política del Estado

I. El Estado, en todos sus niveles, protegerá el derecho a la salud, promoviendo políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso gratuito de la población a los servicios de salud.

Artículo 45 de la Constitución Política del Estado

V. Las mujeres tienen derecho a la maternidad segura, con una visión y práctica intercultural; gozarán de especial asistencia y protección del Estado durante el embarazo, parto y en los periodos prenatal y posnatal.

- con el derecho a no sufrir violencia, tanto en el ámbito público como privado;

Art. 15 de la Constitución Política del Estado

II. Todas las personas, en particular las mujeres, tienen derecho a no sufrir violencia física, sexual o psicológica, tanto en la familia como en la sociedad.

III. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia de género y generacional, así como toda acción u omisión que tenga por objeto degradar la condición humana, causar muerte, dolor y sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como privado.

La presente investigación indagó sobre el marco normativo que regula el uso de fondos públicos para la difusión de políticas públicas por un lado; y por el otro, sobre las formas y capacidades del Estado boliviano para difundir información sobre las políticas

públicas seleccionadas que permitan a la ciudadanía a avanzar en el ejercicio real de sus derechos. La información es vital para impulsar la conciencia y el conocimiento necesario para ejercer el derecho a los beneficios de las políticas pública inclusivas.

Dicho esto, entendemos que en la gestión gubernamental, no se puede aislar la estrategia de comunicación de una política pública en particular, del contexto, del conjunto del proyecto político del gobierno. Ineludiblemente, cualquier política pública impulsada por el gobierno forma parte de su apuesta política, económica, social y cultural para el país en el marco de su plan nacional de desarrollo integral. En ese sentido, habrá que entender que en consecuencia, las estrategias de comunicación de esas políticas públicas serán diseñadas con el sello del gobierno.

Desde esa perspectiva, buscamos conocer el acento que pusieron las estrategias en resaltar de manera propagandística los logros del gobierno y de sus gobernantes. La pregunta de la cual partimos entonces fue si la comunicación gubernamental sobre las políticas públicas privilegió la difusión de las características, alcances y beneficios de las mismas, o fue utilizada principalmente para exaltar la imagen del gobierno.

A continuación, presentamos los hallazgos del análisis efectuado. Identificamos enfoques y prácticas comunes en el trabajo comunicacional realizado en torno a las tres políticas públicas mencionadas, con matices y acentos diferenciados. Sobre esta base, formulamos algunas recomendaciones que tienen la única pretensión de contribuir a optimizar el uso estratégico de la comunicación desde el Estado, para impulsar el tránsito de los derechos de una enunciación constitucional a su ejercicio cotidiano de plena ciudadanía en la búsqueda de profundizar la democracia.

Enfoques y prácticas

- Se nota una influencia significativa de la escuela de información, educación y comunicación (IEC) y de movilización social en el diseño de las estrategias. Son altamente participativas.
- Se identificó esfuerzos por plantear –en los tres casos- estrategias de comunicación, entendidas éstas como la articulación de un conjunto de acciones comunicacionales coherentes con los objetivos planteados, para llevar adelante procesos que proporcionen a la sociedad la información y el conocimiento requeridos para demandar el ejercicio de sus derechos y acceder a los beneficios de las políticas públicas.
- Se partió de estrategias que en su diseño, plantearon concretar y ejecutar acciones comunicativas planificadas, señalando los medios y mecanismos de cómo lograr y hacer realidad cada objetivo de la ruta crítica, explicitando dentro de ésta, el rol de cada acción comunicativa. En ninguna de las tres políticas se recurrió al simple listado de materiales a producir.
- En este sentido, las estrategias de comunicación utilizadas para difundir estos derechos trascendieron el plano de los medios masivos de comunicación. Clasificaron públicos internos y externos asignando variadas formas y medios de comunicación de cómo llegar a éstos de manera diferenciada, en la búsqueda de contribuir a la implementación de las políticas públicas.
- Se identificó un alto grado de flexibilidad y dinamismo en las estrategias impulsadas. Éste resultó ser un ingrediente *sin e qua non* para responder oportunamente a las exigencias de las complicaciones surgidas en la implementación de las políticas. Ello implicó hacer ajustes sobre la marcha para atender imprevistos en cuya solución, la comunicación jugó un papel significativo.

El proceso de implementación de las políticas públicas seleccionadas condujo a entender las transformaciones necesarias que el país debe encarar para instalar políticas públicas inclusivas que intentan llegar a la población en su conjunto. No basta sólo voluntad política ni firme decisión, hace falta una institucionalidad en el país que tenga la capacidad de asumir los retos que se propone. En el breve análisis que nos tocó hacer, pudimos constatar que la institucionalidad que tenemos en varios campos es aún muy precaria, requerimos fortalecerla. Lograr la inclusión requiere organización, recursos humanos, económicos y materiales, infraestructura orientada hacia ese objetivo y experiencia.

- Las deficiencias en la implementación de las políticas en sí repercuten en el trabajo comunicacional. La comunicación apoya la gestión estratégica, si ésta es deficiente, la comunicación no puede resolver el problema.

- Por otra parte, los problemas conceptuales que presenta la formulación de las propias políticas afectan la posibilidad de establecer líneas comunicacionales coherentes.

- Tres juegos que inciden profundamente en el enfoque de una estrategia de comunicación:

- El juego entre lo nacional y lo local permitió elaborar productos comunicacionales dirigidos específicamente a la diversidad de públicos que encierra la población boliviana en sus diferentes contextos y tomando en cuenta sus variadas culturas e idiomas.

- El juego entre lo más mediático y otras formas y medios de comunicación local permitió un equilibrio entre la dimensión universal de los mensajes y la cercanía a las especificidades de las y los beneficiarios, elemento crucial que permitió un mayor grado de influencia en el comportamiento y comprensión de las personas.

- El juego entre la población beneficiaria de la política y las y los operadores de la misma permitió contribuir de manera holística al logro de la implementación de la política.

- En la mayor parte de los mensajes hay una convocatoria individual al ejercicio de los derechos humanos en el marco de lo colectivo.

- Los procesos de incidencia política que son básicamente estrategias de comunicación resultan excelentes herramientas de acercamiento a las autoridades y sectores claves para agendar los temas de las políticas públicas y abogar por su aplicación con quienes tienen responsabilidades en la implementación de las políticas. Las autoridades locales pueden ser agentes facilitadores u obstaculizadores de la implementación de las políticas por lo que la coordinación con éstas es vital.

- Existe una institucionalidad comunicacional precaria en los ministerios estudiados. No hay un marco legal que proteja ni facilite el trabajo comunicacional. No existen unidades de comunicación adecuadamente equipadas, con suficientes recursos humanos y presupuesto que permita atender las necesidades comunicacionales. Además, la sobrecarga de trabajo de las y los responsables de la comunicación y la burocracia estatal obstaculizan frecuentemente el cumplimiento de los objetivos de las estrategias de comunicación y no facilita la atención a imprevistos o a los reajustes de emergencia.

Frente a estas carencias, los equipos de comunicación de estos ministerios requieren trabajar con productoras o agencias de comunicación para desarrollar sus mensajes en diversos formatos. Ello implica hacer un estricto seguimiento a la producción de estos materiales en consulta permanente con los equipos técnicos y políticos multidisciplinarios para garantizar la precisión en el manejo del tema.

Recomendaciones

- Los ministerios o estructuras oficiales de poder requieren contar con unidades o departamentos de comunicación que tengan condiciones para desarrollar su trabajo de manera estratégica.
- Los equipos de comunicación deben tener atribuciones para participar en las decisiones del equipo técnico y político multidisciplinarios encargados de la formulación, diseño e implementación de las políticas públicas.
- Para poder atender las urgencias y los imprevistos que surgen en la implementación de las políticas públicas es preciso que las unidades comunicacionales establezcan un relacionamiento estable y fluido con medios de comunicación y periodistas, que tengan convenios con productoras de comunicación que garanticen la inmediata elaboración de materiales gráficos, radiales y audiovisuales, que cuenten con la disponibilidad presupuestaria que les permita celeridad en su trabajo; todo ello en el marco de un flujo burocrático ágil para la toma de decisiones y acciones.
- La formulación de una estrategia de comunicación para impulsar una política pública inclusive requiere partir de un diagnóstico de la situación a enfrentarse, de las características de los públicos y de los medios nacionales y locales. Es preciso conocer las resistencias a la implementación de la política y sus porqués, las barreras de todo tipo que pueden impedir ésta y también los elementos facilitadores que proporcionan apoyos. Todo ello debe ser analizado previamente a la elaboración de una Estrategia de Comunicación para direccionar las actividades y acciones con efectividad.
- Es preciso tomar en cuenta el contexto general político y social a la hora de diseñar una estrategia de comunicación para impulsar una política pública.
- La obsecuencia en el trato a las autoridades, la exaltación de su imagen y de la imagen del partido impulsor de la política pública hace que la misma caiga bajo sospecha, resta credibilidad, causa rechazo. Si bien es inevitable ligar la política pública con sus impulsores, hay que medir la presencia en equilibrio dando mayor énfasis a la política en sí y a los beneficios que otorga, a los derechos que permite cumplir. La ecuación de información vs. propaganda debe estar inclinada hacia el conocimiento de la población de sus derechos y cómo acceder a ellos más que a las loas a las autoridades. Los resultados positivos de la implementación de la política se encargan por sí mismos de las loas.

1. Regulación sobre el uso de fondos públicos para la difusión de políticas públicas inclusivas en Bolivia.

El tema de la comunicación en el Estado Plurinacional de Bolivia es un tema de abordaje complejo por varias razones:

Primero, porque el Estado en su estructura y el conjunto de normas que hacen a la legislación reguladora del gasto público no consideran la comunicación como un elemento independiente, sino más bien como un servicio o instancia complementaria en todos sus niveles. Ello reduce su alcance a cuestiones operativas por un lado, y a actividades que más tienen que ver con relaciones públicas, por otro.

El segundo y más complejo elemento, es la vulnerabilidad de las instancias que trabajan temas comunicacionales en el Estado hacia cambios de estructura, naturaleza, objetivos y jerarquías. Con demasiada frecuencia impulsan cambios de gobiernos y desde los

gobiernos. Ello provoca no sólo que exista muy poco control sobre los resultados e impactos de las diferentes campañas y acciones comunicacionales llevadas a cabo desde el Estado, sino que reducen la posibilidad de regular su gasto bajo criterios técnicos y conceptuales a prácticamente cero.

Tercero, porque a pesar de la carencia de formalización institucional en las estructuras del Estado y la legislación, la comunicación en general y la propaganda y publicidad estatales en particular, son uno de los pilares fundamentales de la actual gestión gubernamental.

Para analizar la temática, se ha partido de tres enfoques: la regulación del gasto público en Bolivia en general, la situación institucional de la comunicación en el Estado y la situación de la legislación en relación a ella.

La regulación del gasto público en Bolivia

A partir de la recuperación de la democracia (1982) se fue gestando un proceso político de modernización del Estado orientado a mejorar su capacidad de gestión que le permita encarar el proceso de aceleramiento de la economía mundial.

Muchas de las reformas en Bolivia dependieron de nuevas instituciones o de modificaciones al sistema administrativo. En ese sentido, a partir de la última década se vive una etapa de aprobación de leyes reformadoras, entre ellas la Ley de Administración y Control Gubernamentales (Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990) orientada hacia la eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión pública con base en resultados.

La Ley 1178 se constituye en un instrumento jurídico institucional que tiene la visión de modernizar el Estado mediante sistemas normativos de planificación e inversión pública y de administración y control de los recursos y su correspondiente optimización a fin de lograr la eficacia de la administración pública. Dota de preceptos esenciales para programar, organizar y ejecutar en forma integrada la captación y el uso de los recursos, así como de un sistema técnico de control que contribuye a mejorar un proceso administrativo basado en la asunción plena de las responsabilidades inherentes a la función pública.

Para lograr la eficacia en la gestión pública gerencial, la Ley N° 1178 establece un modelo de administración y control de regulación del funcionamiento de las entidades públicas basado en un criterio técnico conocido como enfoque de sistemas. Este enfoque significa aplicar el concepto, características y funcionamiento de los sistemas¹ a la administración pública. Bajo la lógica de este enfoque, los sistemas de administración y de operación de las entidades son considerados como un todo funcional, donde el intercambio de insumos y productos, y la interacción e interrelación permanente, son la regla del funcionamiento en todos ellos.

La Ley N° 1178 en su art. 2 señala:

Los sistemas que se regulan son:

a) Para programar y organizar las actividades:

- Programación de Operaciones
- Organización Administrativa
- Presupuesto

1 Un sistema es un conjunto de componentes o partes que tienen un orden preestablecido y armónico y que se interrelacionan e interaccionan entre sí a fin de lograr objetivos comunes, definición descrita en el Compendio Didáctico, Ley 1178, pp:14

b) Para ejecutar las actividades programadas:

- Administración de Personal
- Administración de Bienes y Servicios
- Tesorería y Crédito Público
- Contabilidad Integrada

c) Para controlar la gestión del sector público:

- Control gubernamental, integrado por el Control Interno y el Control Externo Posterior

La descripción anterior no identifica a los sistemas nacionales de planificación e inversión pública evidenciándose una falencia de precisión. Estos sistemas son fundamentales porque definen las líneas de acción y prioridades para la gestión pública orientando el carácter instrumental de los sistemas de administración y control.

La integración de los sistemas, a lo largo del proceso administrativo, se inicia con la Programación de Operaciones que define los objetivos, estrategias y políticas en un periodo determinado y en el marco de los sistemas nacionales. La Ley otorga primacía a este sistema y obliga a que deriven de él las características de los demás sistemas administrativos.

Partiendo entonces de este marco legal, no existe en el Sistema de Programación de Operaciones un proceso para la comunicación desde el Estado, en donde se defina conceptos, se dé lineamientos técnicos para la producción de material educativo, informativo o político, o se diferencie, a ese nivel, la publicidad de la información de contenidos.

Sólo el Sistema de Administración de Bienes y Servicios menciona en los procedimientos de contrataciones directas, la posibilidad que tienen (y los procedimientos para hacerlo) las entidades públicas para contratar, de manera directa y sin licitaciones, servicios de publicidad a través de medios de comunicación televisiva, radial, escrita u otros, de acuerdo a las características particulares que los distinguen. La normativa establece los procedimientos para la solicitud del gasto, los contratos, los desembolsos, pero no menciona en ningún momento cuestiones inherentes a la calidad de la publicidad, requerimientos técnicos y mucho menos conceptuales o, menos aún, la necesidad de evaluar los impactos y resultados de este gasto.

Los objetivos de esos materiales y cualquier producción audiovisual, o impresa que se elabore, dependerán de las y los funcionarios de esa repartición y el monto que destinen dependerá naturalmente de cuánto de sus presupuestos puedan gastar en difusión o de que logren fondos de cooperación internacional, en especial en el caso de programas bajo tuición de los ministerios de educación y salud.

Es importante mencionar que todas las instancias gubernamentales cuentan con un área, oficina, unidad o dirección (éstas varían en cada repartición por la falta de regulación en el modelo) encargada de la comunicación. Depende de cada repartición o incluso de la autoridad ejecutiva de turno, el nivel o importancia asignado a la instancia encargada de comunicación, pudiendo ser una oficina de prensa -encargada de las notas de periódicos y contactos con medios-, una unidad que produce materiales informativos, educativos, etc., o una unidad de asesoramiento de naturaleza más política.

De igual forma, todas las instancias tienen la posibilidad de ejecutar fondos en la partida de comunicación prevista por los sistemas de la Ley SAFCO (Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales). Las partidas más obvias son la 255 donde se

puede inscribir gastos de publicidad y la 256 donde se puede inscribir gastos de imprenta y servicios de fotografía; la contratación de empresas por la vía de consultorías también es otra posibilidad, en especial en los casos en que es necesaria la producción de materiales. Una última opción es inscribir la comunicación como un programa ministerial, que es el caso del Ministerio de la Presidencia en este momento. Esta modalidad permite una acción más abierta y la posibilidad de una mayor asignación de recursos además de contar con fondos para personal, infraestructura, etc.

La situación de la comunicación desde el Estado

En Bolivia, se ha convertido prácticamente en una costumbre el hecho de que cada gobierno que comienza su gestión, se estrena en el Congreso con la aprobación de una nueva Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE). Es decir, con frecuencia, los gobiernos nuevos han cambiado la estructura creando o cerrando ministerios, direcciones. Lo hacen normalmente sin considerar las funciones y los funcionarios que están eliminando de facto. Estos cambios en la estructura y conformación del Poder Ejecutivo afectan, naturalmente, a los órganos encargados de la comunicación.

Entre los años 1982 y 1993, existió en Bolivia con cierta estabilidad² el Ministerio de Informaciones. El año 1994, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada aprobó una nueva Ley LOPE creando el Ministerio de Comunicación Social, cuya función abarcaba todo lo inherente a la comunicación social:

- a) Formular y aplicar políticas de comunicación social asegurando su compatibilidad con las estrategias aprobadas por el Presidente de la República.
- b) Organizar y desarrollar un sistema de información que averigüe y sistematice demandas sociales y de opinión pública.
- c) Dirigir y coordinar la comunicación interministerial y las acciones de información y difusión de las políticas de gobierno.
- d) Promover, a través de los medios de comunicación, la difusión nacional e internacional de la imagen del país, en coordinación, en este último caso, con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- e) Planificar, orientar y ejecutar la política de relación del Poder Ejecutivo con los medios de comunicación masiva, representando al Gobierno como el portavoz del Presidente de la República y del Gabinete Ministerial.

Este intento de organizar de manera más coherente el área estatal de la comunicación que podía haber derivado en un mejor escenario legislativo, fue modificado en 1997 cuando el siguiente gobierno lo elimina en su LOPE. La unidad de comunicación pasa a depender del Ministerio de la Presidencia y adquiere diferentes denominativos hasta que el año 2003, el presidente Carlos Mesa, comunicador y periodista, aprueba la creación de la Dirección Nacional de Comunicación, dependiente del Ministerio de la Presidencia, desde la cual se intenta nuevamente hacer una gestión de comunicación social para el desarrollo. Finalmente, el gobierno del Presidente Evo Morales define la modalidad de programa dependiente del Ministerio de la Presidencia, adoptando un enfoque operativo en función a las necesidades políticas y propagandistas de su gestión.

Los ministerios más relacionados con políticas públicas inclusivas mantienen unidades de comunicación que tienen diferentes roles en cada repartición y la difusión de campañas comunicacionales e informativas se administra, por lo general, bajo una partida

² El gobierno de Jaime Paz Zamora suprime el Ministerio por decreto supremo el año 90 para convertirlo en una Secretaría de Informaciones dependiente del Ministerio de la Presidencia; sin embargo, el Ministerio de Informaciones es restituido el año 1991.

presupuestaria en cada programa o con la ayuda de donaciones y cooperación internacional dependiendo la temática.

En todos los casos, los controles son ejercidos a la ejecución del gasto y en ningún caso a elementos técnicos o conceptuales.

La legislación vigente

La ausencia de una dependencia de nivel jerárquico destinada a la comunicación, genera también importantes disociaciones en materia de legislación.

Fuera de esta legislación general para el uso de recursos públicos, hay artículos en otras Leyes que hacen mención a la temática, pero al carecer de un marco normativo coherente, quedan aislados, se desconoce su existencia y muy pocas veces son cumplidos.

Un ejemplo de esa situación se da con el artículo 60 de la Ley de Telecomunicaciones, que plantea una conceptualización diferente de la difusión mediática:

Art. 60°.- La radiodifusión que comprende la transmisión de sonido, video y otros tipos, es un servicio de interés público que tiende a elevar el nivel cultural y exaltar los valores nacionales para conservar la tradición. Propende a fortalecer los principios de la moral, la dignidad de la persona humana y la familia, así como de la amistad y cooperación internacionales.

Entre los mismos artículos, se dispone que la difusión se produzca tanto en castellano como en idiomas nativos, pero más importante aún, la Ley establece que ciertas actividades deberían estar exentas de pago:

Art. 67°.- Las emisoras están obligadas a realizar transmisiones sin pago alguno en los siguientes casos:

- a) El contemplado en el artículo anterior.
- b) Grave emergencia nacional, guerra o alteración del orden público.
- c) Mensajes o avisos relacionados con la salvaguardia de la vida humana (SVH), y de buques, aeronaves o artefactos navales o aéreos que se hallen en peligro.
- d) Programas cívicos y de alfabetización.
- e) Anuncios de interés general, libre de cómputo comercial, hasta noventa segundos por hora, a simple requerimiento de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Si este tipo de artículos pudieran ser utilizados, el Estado probablemente tendría muchas más posibilidades de difusión de información sin tener que ajustar los presupuestos ministeriales. Se podría interpretar los incisos d) y e) como difusión de contenidos informativos y educativos sobre diversas problemáticas.

Existen otros artículos que podrían ser utilizados de igual forma en legislación sobre la niñez y adolescencia, el código penal, etc. Sin embargo, la falta de una conceptualización genérica y coherente del tema desde el Estado hace que estos sean elementos aislados de la legislación sin aplicabilidad práctica.

Lo cierto es que la legislación en comunicación en Bolivia es insuficiente, incompleta y la que existe se cumple parcialmente.

Políticas públicas para la comunicación pública

Vale la pena incluir en este sector algunos aportes que ayudan a reflexionar en torno a las posibles características que una normativa regulatoria de los fondos públicos debería tomar en cuenta a la hora de esgrimir procedimientos y procesos. En esta línea destaca la propuesta de un comunicólogo boliviano, José Luis Exeni, que planteó la noción de políticas públicas para la comunicación pública. Lo hizo sobre la base de varios aportes teóricos de Luis Ramiro Beltrán, ganador del Premio McLuhan.

Exeni sostiene esta noción como:

- "...un conjunto de principios, normas, aspiraciones y respuestas racional y deliberadamente adoptados;
- para orientar, mediante procesos de estimulación positiva o negativa, en el marco de objetivos previamente establecidos de predicción-decisión-acción, los procesos de transmisión e intercambio de información;
- información referida a intereses y objetivos colectivos, en función de situaciones y problemas socialmente considerados –en un lugar y tiempo determinados- de reproducción o cambio social;
- destinados a promover o revitalizar las representaciones colectivas y otorgar sentido y evaluación a la acción social organizada;
- considerando como sujeto (fuente) y objeto (destinatario) al Estado, la sociedad o ambos, y cuya implementación es definida por la estructura estatal."

2. ESTRATEGIAS COMUNICACIONALES IMPLEMENTADAS EN TRES POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS

2.1 EL PROGRAMA NACIONAL DE POST ALFABETIZACIÓN EN BOLIVIA (PNP)

Entre las reformas estructurales que impulsa el gobierno del Presidente Evo Morales figura el Programa Nacional de Alfabetización y su continuación, el Programa Nacional de Post Alfabetización.

Durante la primera gestión de gobierno (2006-2009) se ejecutó el Programa Nacional de Alfabetización con el título y lema “Yo, sí puedo” basado en el método cubano de alfabetización audiovisual del mismo nombre y con el asesoramiento técnico de especialistas de esa nacionalidad. Posteriormente y luego de declarar a Bolivia “territorio libre de analfabetismo”, se inició el Programa Nacional de Post Alfabetización (PNP) que desarrolla la educación básica para jóvenes y adultos con el objetivo principal de asegurar la continuidad de estudios de las y los alfabetizados en el Programa “Yo, sí puedo” y, además, ofrecer un servicio de actualización a un millón (1.000.000) de personas entre la población mayor de 15 años que no pudo completar la educación básica.

El PNP es parte del proceso de acceso y permanencia en el sistema educativo, que tiene altos niveles de abandono y ausentismo, y de mejoramiento de las competencias laborales para sectores marginados y excluidos del mismo. Se desarrollará en el periodo 2009 – 2013 y, adicionalmente, pretende aportar en la “formación integral para una participación más eficiente y eficaz en la vida política, económica y social de los ciudadanos”³. El PNP es un programa que será utilizado como referencia para su implementación en otros países en el marco del ALBA (Alianza para los Pueblos de Nuestra América).

El contexto del Programa Nacional de Post Alfabetización⁴

El gobierno de Evo Morales asumió, desde el inicio de su gestión, posiciones críticas al modelo neoliberal y a las muchas políticas generadas por los gobiernos de Bolivia en el periodo 1982 – 2004⁵. Entre las más controversiales están las críticas a la Reforma Educativa implementada en 1994 con el financiamiento de organismos internacionales.

Aunque la Reforma de los 90 era ambiciosa en su intento de mejorar las condiciones de la educación primaria en áreas rurales, introduciendo conceptos de interculturalidad y bilingüismo, la misma no logró consensos entre los actores clave pues su diseño se manejó de manera centralizada. Para los críticos de esa Reforma, los niveles de inversión pública y los resultados e impactos fueron más bien insuficientes.⁶ El enfoque de interculturalidad y bilingüismo se aplicó parcialmente y de manera particularmente compleja en áreas rurales donde las y los maestros no fueron capacitados para el manejo adecuado de los módulos en idiomas nativos⁷.

3 Documento de presentación del Programa “Yo, sí puedo seguir”.

4 Muchos datos se obtuvieron de la Memoria de gestión 2009 del Programa de Post Alfabetización que no fue publicada ni distribuida.

5 Bolivia inició su vida democrática en 1982 después de más de 20 años de gobiernos militares dictatoriales.

6 Ver sobre la temática: Villaume, Gary “Municipalización, Diagnóstico de una Década: 30 Investigaciones sobre Participación Popular y Descentralización: Educación y Municipio”, ILDIS, Plural Editores, La Paz, 2004 y PIEB, “Examen Parcial: La reforma educativa boliviana 1992 – 2002” La Paz.

7 Los módulos se distribuyeron gratuitamente en aimara, quechua, guaraní y castellano como segunda lengua y en las materias de lenguaje, matemáticas y ciencias de la vida.

Los indicadores de educación, 11 años después de su promulgación el año 1994, siguen siendo inaceptables en términos de escolaridad, tasa de analfabetismo, ausentismo escolar, etc.

Otro elemento que hace al contexto en el que se lanza la política es la importante carga ideológica del nuevo gobierno. Termina de raíz con la Reforma Educativa “neoliberal” financiada por el Banco Mundial e introduce una nueva propuesta a través de la Ley de Educación Avelino Siñani – Elizardo Pérez que actualmente se encuentra en proceso de debate y discusión en la Asamblea Plurinacional.

En términos comunicacionales, el gobierno del Presidente Evo Morales, desde el inicio de su primera gestión en 2006, desarrolló una intensa campaña de propaganda bajo el lema “*Evo cumple*” y dentro de la cual se promociona las propuestas de políticas públicas que el gobierno pretende desarrollar especialmente en las áreas de salud y educación. La lucha contra el analfabetismo es uno de esos objetivos y, como mecanismos de ejecución, los programas “*Yo, sí puedo*” y luego el “*Yo, sí puedo seguir*”.

El Programa “*Yo, sí puedo*” fue ampliamente difundido por el gobierno, sin embargo, el Programa Nacional de Post Alfabetización, “*Yo, sí puedo seguir*”, no tuvo el mismo apoyo ni atención para su difusión. Ello resultó en una disminución del interés otorgado a este programa por parte de los medios de comunicación y la opinión pública.

2.1.1 Beneficio

Tanto el Programa de Alfabetización como el de Post Alfabetización son implementados en cumplimiento del Art. 84° de la nueva CPE que señala textualmente “el Estado y la sociedad tienen el deber de erradicar el analfabetismo a través de programas acordes con la realidad cultural y lingüística de la población”; en el marco de la Revolución Educativa impulsada por el gobierno del Presidente Evo Morales. Son ejecutados bajo tuición del Ministerio de Educación y Culturas y control y gerencia del Viceministerio de Educación Alternativa.

El 21 de diciembre de 2008 y como resultado del Programa de Alfabetización “*Yo, sí puedo*”, Bolivia fue declarada libre de analfabetismo. UNESCO avaló este resultado. El hecho de que 824.101 ciudadanos y ciudadanas accedieran al Programa Nacional de Alfabetización constituye un fenómeno social sin precedentes por las características de una población que vive en extrema pobreza, de difícil accesibilidad en las comunidades rurales y de exclusión de género y de otras adversidades sociales, políticas y económicas. El Programa de Alfabetización ocupó los primeros lugares de atención en la difusión de logros del gobierno y, en todos los casos, la presentación de sus objetivos, contenidos y resultados, han estado vinculadas a la imagen y slogans de propaganda oficial.

Con un presupuesto de 50 millones de dólares para 5 años de implementación (2009-2013), el objetivo fundamental del PNP es lograr que al término del mandato de gobierno del Presidente Evo Morales, los bolivianos y bolivianas tengan como mínimo grado de preparación el equivalente al sexto grado de primaria.

El Programa imparte clases audiovisuales en los 9 departamentos del país: 112 provincias y 335 municipios. Tiene 175.558 beneficiarios directos (alumnos inscritos y con asistencia regular). Hasta junio de 2010 fueron graduados 10.796 alumnos y alumnas que concluyeron el segundo año de capacitación y, para diciembre de 2010, se planea inscribir a 400.000 estudiantes más, incorporando a pueblos indígenas originarios de las tierras bajas que recibirán una formación inicial en su propio idioma.

Trabaja con tres cartillas que no solamente nivelan los conocimientos básicos sino

también los de lecto-escritura, comprensión y comunicación, nociones básicas de aritmética y generales de salud y medioambiente. Se apoya en el método de “Yo, sí puedo seguir”, que utiliza la televisión, la videoclase y cartillas como estrategia educativa, coordinados por un facilitador que acompaña el proceso de 15 participantes por punto educativo⁸. Asimismo, establece que las y los participantes, al concluir el Programa, tengan el nivel de aprendizaje equivalente a 6^o de primaria reconocido por una certificación académica que les permitirá continuar con los siguientes niveles del sistema educativo y acceso al bachillerato técnico diversificado o a alguna profesión u oficio del subsistema de educación comunitaria técnica reconocida en el sistema boliviano.

En la Memoria de gestión 2009, el Director Benito Ayma presenta el PNP de la siguiente manera: “El Programa fue concebido sobre la base de la organización de un proceso integrador en el que se interrelacionan dialécticamente la educación y el desarrollo de capacidades técnico productivas que les permita a los y las participantes desempeñarse mejor en el ámbito laboral. La metodología audiovisual utilizada en la alfabetización y ahora en la post alfabetización ha sido contextualizada a la realidad nacional, considerando las características regionales, idiomáticas y culturales. El PNP, al elevar el nivel de escolaridad boliviana, eleva el autoestima y el sentido de pertenencia de las personas jóvenes y adultas, quienes pueden asumir un rol más importante en la sociedad y en su comunidad, contribuyendo así de manera determinante al desarrollo fructífero del pueblo boliviano”.⁹

2.1.2 Institución responsable de la difusión

El Programa Nacional de Post Alfabetización depende del Viceministerio de Educación Alternativa del Ministerio de Educación y Culturas. La máxima autoridad es el Director Nacional que coordina tareas con directores departamentales y municipales y sus actividades son organizadas en tres áreas: pedagógica, financiera y administrativa. Recibe su financiamiento del Tesoro General de la Nación y del gobierno de Venezuela y la coordinación técnica y pedagógica está a cargo de técnicos cubanos que apoyan a Bolivia en el marco de los acuerdos del ALBA.

En el organigrama de la institución, no existe un área o unidad específica de comunicación y el único profesional que se hace cargo de las tareas depende del área pedagógica. En los hechos, sin embargo, el comunicador se relaciona directamente con la Dirección Ejecutiva del PNP y con la Dirección de Comunicación del Ministerio de Educación y Culturas.

2.1.3 Comunicaciones

El área de comunicación

Para un Programa de alcance nacional con los objetivos que se ha propuesto, lo primero que salta a la vista es la ausencia de una unidad o área de comunicación y la presencia de un solo profesional que debe ejecutar todas las tareas de comunicación del Programa tanto a nivel central como de los 9 departamentos: elaborar los materiales informativos en todas sus fases (diseño, producción, edición); planificar y ejecutar la distribución a nivel nacional; hacerse cargo del relacionamiento con los medios de comunicación; mantener contacto permanente con las unidades de comunicación tanto del Ministerio de Educación y Culturas como del Viceministerio de Educación Alternativa y, finalmente, apoyar técnicamente en la producción de los materiales educativos especialmente video y cartillas.

8 El Programa denomina “punto educativo” a los centros de clase que se organizan en cualquier lugar del país donde se llegue a 15 inscriptos como mínimo.

9 Memoria inédita del PNP de la gestión 2009

Además de esta situación que genera una permanente crisis por la sobrecarga de trabajo para el responsable de comunicación¹⁰, no cuenta con los equipos básicos necesarios ni con los recursos humanos mínimos para la ejecución de sus tareas (mensajero, secretaria, etc.). Tampoco tiene una oficina propia sino compartida con el área legal y administrativa.

Al describir la situación del área, Juan Fernández, Responsable de Comunicación, sostiene que “todos exigen trabajo de comunicación pero nadie apoya las gestiones en que se solicita más personal, más recursos técnicos e incluso mayor presupuesto para materiales (Cds, papel, etc.) y ni pensar en un mayor presupuesto para contratar personal porque incluso el que sostiene a todo el Programa está siempre en déficit... la situación del área no podía ser más precaria y seguimos trabajando pese a esa precariedad porque estoy convencido que hay bolivianos y bolivianas que deben sacrificarse para que otros compatriotas salgan de la pobreza y la única manera de hacerlo es estudiando... por eso nuestra tarea es tan importante...”¹¹

Documentos de trabajo

El área de comunicación cuenta con cinco documentos que son la referencia para la ejecución de sus tareas: una Estrategia de Comunicación elaborada en la gestión 2009; un Plan Integral de Comunicación para la gestión 2010; un documento de planificación de visitas departamentales; el plan operativo anual (POA) y un presupuesto referencial para gastos de comunicación que fue aprobado pero no tiene desembolsos regulares.

Estrategia de comunicación 2009

Durante la gestión 2009, el Responsable de Comunicación elaboró una propuesta de trabajo con un enfoque de comunicación participativa y, en sus partes salientes, proponía tres ejes de acción: promoción institucional, movilización ciudadana y publicidad. Definía los públicos y algunos de los materiales promocionales que debían utilizarse para llegar a ellos. Al iniciar la gestión 2010 el comunicador¹² autor de esa propuesta, cesó en sus funciones pero el documento quedó en el área como documento de trabajo. La Estrategia de Comunicación plantea y conceptualiza las tareas del área de la siguiente manera:¹³

“La promoción institucional será diseñada para lograr efectos emotivos, de apropiación y de identificación social con el Programa y con las políticas del gobierno.

La movilización social se considera en torno a la alfabetización, la salud, el acceso a los medios de comunicación social, las migraciones, la urbanización, el empleo no agrícola (industrial o de servicios). La movilización social es una respuesta al cambio y al mismo tiempo aumenta e incrementa la predisposición de la gente al cambio.

En la movilización social todos los sectores sociales son objeto de influencia para que la comunidad como un todo se movilice y apoye las acciones que el Programa desarrolla en beneficio de la población participante.

Esta movilización social contempla cuatro abordajes para conseguir legitimación, apoyo y recursos humanos y financieros:

Movilización política: se dirige a las autoridades que tienen poder decisorio y obtiene su apoyo político y la obtención de recursos para los objetivos del Programa.

Movilización gubernamental: informa y obtiene la cooperación y ayuda de los servicios oficiales y otras organizaciones del gobierno que pueden dar apoyo directo o indirecto.

Movilización comunitaria: informa y obtiene compromisos de los líderes locales

10 El responsable de la Unidad de Comunicación es el comunicador Juan Fernández.

11 Entrevista con el comunicador Juan Fernández.

12 El profesional que tenía a su cargo la unidad hasta diciembre de 2009, fue el Lic. Germán Román y en su reemplazo ocupa las funciones el Lic. Juan Fernández.

13 Documento de Estrategia de Comunicación del Programa, elaborado por el Lic. Germán Román, ex responsable de comunicación.

políticos, religiosos, sociales y tradicionales, así como de las ONG's, grupos de organizaciones de mujeres y cooperativas, club de madres, organizaciones productivas campesinas y originarias.

Movilización de los beneficiarios: informa y motiva a los beneficiarios del Programa mediante convocatorias por medios alternativos tradicionales y masivos.

La movilización social implicará durante la implementación del Programa, actividades como:

- Una demostración pública semestral, por ejemplo, desfile de escolares y autoridades y la comunidad acompañados con altoparlantes móviles y distribución de material promocional (gorras, poleras, autoadhesivos) y educativo (volantes, trípticos, cartillas) y preparación de pancartas y pasacalles, la misma que finaliza en una plaza pública para la realización de un evento artístico cultural, en la que se difundirán mensajes alusivos a los logros del Programa.
- Perifoneo permanente por una semana, dos horas diarias previas al desfile utilizando altoparlantes móviles para dar mensajes referidos al Programa.
- Fiesta popular con presencia de grupos invitados donde se premiará y otorgará reconocimientos a los dirigentes comunales, autoridades municipales, facilitadores, supervisores, "seducas"¹⁴ que hayan destacado por su contribución en el éxito del Programa.

La **Publicidad** tomada en cuenta como un instrumento comunicacional específico que puede ser educativo, promocional y de propaganda. En medios masivos tendremos: spots, cápsulas informativas y documentales para televisión, jingles y cuñas para radio, separatas de prensa. En medios no formales: afiches, banners, gigantografías, trípticos, volantes, etc.)"

En cuanto a los **públicos meta**, la Estrategia propuso la siguiente clasificación:

Tipo de Público	Contexto	Público objetivo
Directo	Institucional	Gobiernos Municipales, facilitadores, supervisores
	Social	Comunidades indígenas y campesinas Organizaciones sociales urbanas y rurales Proveedores de servicios
Indirecto	Gubernamental	Ministerio de Educación, Viceministerio, Comisión de Educación del Parlamento
	Regional	Prefecturas, Alcaldías
	Privado	Proveedores de Servicios
	Institucional	Cooperación Internacional ONGs
Aliados estratégicos	Social	Comités de Vigilancia, otros
	Comunicacional	Empresas de medios de comunicación, comunicadores y periodistas
Actores internos de la EC	PNP	Personal interno del PNP, del Ministerio de Educación y del Viceministro de Educación Alternativa y Especial
	Asesores	Cubanos y Venezolanos

El "Plan Integral de Comunicación 2010"¹⁵ elaborado por el nuevo responsable en la gestión 2010, plantea, por su parte, también 3 ejes de acción:

15 El Plan integral de Comunicación 2010 es de autoría del Lic. Juan Fernández actual encargado de comunicación del PNP.

14 Servicios Departamentales de Educación

Eje de acción I: Promoción institucional

Eje de acción II: Comunicación, educación e información IEC.

Eje de acción III: Movilización ciudadana y comunitaria (ferias, marchas, eventos culturales, festivales folklóricos, teatrales, etc.).

El primer eje de acción de Promoción Institucional tiene como objetivo difundir y promocionar los eventos y actividades del Programa y define como público objetivo para tales actividades a las autoridades del gobierno central. En el acápite de mensajes incluye un listado de los materiales que producirá en la gestión y los define conceptualmente pero no figuran en el documento los contenidos mínimos de esos mensajes.

En el segundo eje de Comunicación, educación e Información, el documento precisa los objetivos estratégicos:

OBJETIVO ESTRATEGICO

1. Promover el enaltecimiento de quienes participan del Programa.
2. Incrementar la población beneficiaria del Programa con la inscripción de nuevos participantes.
3. Cambiar comportamientos y prácticas discriminatorias a quienes participan del Programa.
4. Proporcionar al participante un ambiente acorde a sus necesidades e intereses que le permita desarrollarse sin sensación de fracaso para poner en práctica sus conocimientos.
5. Que los participantes analicen, discutan y propongan alternativas de solución, con respecto al Programa.
6. Participación activa de los participantes del Programa para conocerles mejor.

Finalmente, en el tercer eje, de Movilización ciudadana y comunitaria, el objetivo se define como la información y difusión de los eventos de movilización y no precisa las acciones de movilización.

Planificación del área de comunicación para visitas departamentales¹⁶

El área de comunicación realiza una planificación anual de visitas a capitales de departamento cuyo cronograma coincide con el lanzamiento del PNP y actividades educativas de las y los capacitadores en cada región. En el documento, se plantea como objetivo de las visitas “difundir y promocionar los eventos y actividades institucionales que permiten consolidar el posicionamiento institucional del Programa Nacional de Post Alfabetización para lograr una población informada por medios de comunicación masivos (prensa radio y televisión), medios no formales (afiches, trípticos, cartillas, paneles de información y otros) y medios alternativos (altoparlantes, murales, gigantografías, banners, señalética)” Las actividades a realizar en las visitas se refieren a la reproducción de las vídeo clases restantes en Lengua Castellana y Matemática y producción de insumos para elaborar los materiales de visibilización del Programa, de acuerdo al plan estratégico comunicacional 2010.

Por otra parte, el informe señala que en todas las visitas programadas para la gestión 2010, el área de comunicación presentará los siguientes materiales:

Historias de Cambio: Recoge el testimonio de vida de participantes con una singular historia que dejan grandes aprendizajes.

Separata de prensa: Instrumento informativo de circulación masiva que deberá incluirse en ediciones de periódicos de circulación nacional.

16 La información está consignada en el documento Planificación del área de comunicación para visitas departamentales 2010

Boletín Institucional: Es una publicación distribuida de forma regular, generalmente centrada en un tema principal, para proporcionar información de interés a sus miembros o empleados.

Memoria Institucional 2010: Contendrá una revisión pormenorizada de todo el proceso ejecutado en el programa incluyendo los logros más importantes, los objetivos propuestos y los resultados obtenidos, durante la gestión.

Documental: Se trata de un documento audiovisual preparado con entrevistas, imágenes de apoyo y relato de audio que pueda transmitir por cualquier medio audiovisual (televisión, talleres, seminarios, presentaciones) los logros y objetivos conseguidos por el Programa.

Insumos para la grabación de las vídeo clases restantes: De acuerdo a requerimiento que debe ser presentado por la Asesoría Cubana.

Evento o producto local: Sujeta a definición por cada departamento, pudiendo ser ferias educativas, festivales culturales y/o souvenir (llaveros, bolígrafos, agendas, etc.)

Plan Operativo Anual (POA) 2010

Este documento es un requisito de la administración del Estado donde deben consignarse todas las actividades planificadas en el año, los presupuestos requeridos y los indicadores que mostrarán si los resultados obtenidos lograron los objetivos propuestos.

El área de comunicación del PNP, se plantea los siguientes objetivos, resultados e indicadores en la gestión:

PLAN OPERATIVO ANUAL 2010 *	
OBJETIVO: Difundir y promocionar los eventos y actividades institucionales que permiten consolidar el posicionamiento institucional del Programa Nacional de Post Alfabetización.	
RESULTADO: Población informada por medios de comunicación masivos (prensa radio y televisión), medios no formales (afiches, trípticos, cartillas, paneles de información y otros) y medios alternativos (altoparlantes y autoparlantes, murales, gigantografías, banners, señalética).	
IND.	DESCRIPCIÓN
1	Desarrollada una metodología para la implementación de la Estrategia de Comunicación que le dé el sustento teórico, basado en: análisis del estado situacional del PNP, el diseño estratégico, la ejecución, los sistemas de seguimiento y monitoreo y el sistema de evaluación con sus correspondientes indicadores.
2	Elaborado un plan integral de comunicación que parta de un análisis de situación institucional en base al cual definir los diferentes públicos destinatarios, el contenido de los mensajes y los canales adecuados para la difusión de las actividades del PNP.
3	Posicionada la imagen institucional del PNP y con ella sus objetivos, propósitos y filosofía.

4	Desarrollado los componentes comunicacionales como ejes de acción: i) la promoción institucional, ii) Comunicación, educación e información y iii) la movilización ciudadana y comunitaria, en el marco de una comunicación participativa, intercultural y de género.
5	Coordinado todas las acciones comunicacionales con el Viceministerio de Educación Alternativa y Especial, la Dirección General de Post Alfabetización y la Dirección de Comunicación - UNICOM del Ministerio de Educación.
6	Planificado y coordinado actividades comunicacionales con los Responsables Departamentales de todas las oficinas del PNP en el interior del país.
7	Planificado, coordinado y organizado actividades comunicacionales del componente IEC (Comunicación, Educación e Información) con el Área Pedagógica del PNP (Talleres, seminarios, etc.)
8	Realizado actividades de enlace y difusión con medios de comunicación masiva (prensa, radio y televisión) para posicionar, difundir y promocionar los objetivos institucionales del PNP.
9	Diseñado, elaborado y producido los materiales de comunicación para, información, difusión y promoción del PNP: IMPRESOS (boletín informativo mensual, plegables, afiches, cartillas, carpetas, informes, memoria de gestión, banners, gigantografías, señalética y otros), AUDIOVISUALES (Video documentales, cápsulas informativas y spots para televisión.) y AUDIO (cuñas, jingles, cápsulas informativas, composiciones musicales, canciones, himnos, etc.)
10	Planificado campañas de difusión vía organización de ferias institucionales itinerantes en distintos departamentos y municipios del país.
11	Monitoreado los medios de comunicación contratados que difundan publicidad, anuncios, avisos, spots, cuñas y jingles sobre el Programa.
12	Registrado en audio y video testimonios, entrevistas, encuentros institucionales, talleres de capacitación, planificación, evaluación, seminarios, etc. de todas las actividades desarrolladas por el PNP, destinadas a la conformación del banco de datos y la memoria institucional (graduaciones, apertura de puntos y clases de Post alfabetización en sus diferentes etapas "oleadas"; entrega de certificados, etc.) a nivel nacional.
13	Elaborado escaletas y guiones técnicos y literarios para radio y televisión.
14	Reuniones realizadas con directores de medios de comunicación, editores y jefes de prensa, además de líderes de opinión, investigadores y estudiosos destacados del ámbito educativo.
15	Presentado informes de las actividades desarrolladas.

(*) Cuadro de elaboración propia en base al documento POA 2010, entregado por el Licenciado Juan Fernández.

Presupuesto del área de comunicación (expresado en bolivianos)¹⁷

	CONCEPTO	PRODUCCION	DIFUSION	Sub TOTAL
1	Producción de materiales de piezas de comunicación: Impresos, audiovisuales, radio y exteriores.	Bs. 250.000	Bs. 700.000	950.000
2	Seminarios, cursos, talleres, otros			50.000
3	Viajes terrestres y aéreos			50.000
4	Equipamiento técnico			150.000
5	Material de escritorio			7.000
	TOTAL GENERAL Bolivianos			1.207.000
	TOTAL GENERAL Dólares			171.205,67

Productos de comunicación

En la gestión 2010 se elaboró tres cuñas para televisión: dos de convocatoria a los cursos y una por el aniversario del PNP; tres cuñas radiales en el mismo sentido; cinco canciones de identificación del Programa; un afiche; historias de vida y dos artículos que fueron publicados en el periódico del Ministerio de Educación.

Contenido de los materiales

PRODUCTO	TEXTO
Primer spot y primera cuña radial	<p>Locutor: Yo sí puedo seguir</p> <p>Locutor: El PNP asegurará la continuidad de los estudios de los recién alfabetizados</p> <p>Imagen y voz de Evo Morales: Quiero que haya cero de analfabetismo en Bolivia, una de las propuestas para liberar nuestros pueblos.</p> <p>Locutor: la Post alfabetización incorporará 10.000 grupos en los 327 municipios de Bolivia con 150.000 participantes hasta fin de año y hasta el 2013 un millón de bolivianos habrán alcanzado el quinto grado de primaria</p> <p>Yo si puedo seguir</p> <p>La Post alfabetización avanza</p> <p>Ministerio de Educación</p>
Segundo spot y segunda cuña radial	<p>Voz de fondo de anciana: Querido hijo.. espero que estés bien...aunque estés</p> <p>Locutor: Desde la implementación del PNA más de 1 millón de personas en territorio boliviano han aprendido a leer y escribir y hasta el año 2013 con la PA y el compromiso de todos, ellos habrán alcanzado el quinto grado de primaria..por una nueva Bolivia digna para todos la PA avanza</p> <p>Ministerio de Educación</p>

¹⁷ El tipo de cambio oficial es de 7,05 Bolivianos por dólar estadounidense

<p>Cuña y spot de aniversario</p>	<p>Ha transcurrido un año de la PA, un año de éxitos y logros de todas y todos los bolivianos Ven a celebrar el primer aniversario del PNP en la feria educativa demostrativa de las video clases este lunes 22 de marzo de 9 a 14 horas en los predios de la Honorable Alcaldía Municipal de La Paz Yo sí puedo seguir La Post alfabetización avanza Ministerio de Educación</p>
<p>Canción 1 – productora Aruwiri a dos voces y coro Música andina</p>	<p>Hemos dado ya un gran paso Por construir una Bolivia Una Patria nueva con justicia y dignidad Porque todo es posible Para un pueblo que ha sufrido y que ha decidido construir su libertad Bolivia libre de analfabetismo Firme y dispuesta a avanzar mucho más Con la Post Alfabetización Bolivia tendrá un destino mejor Con la Post Alfabetización todos nuestros sueños se harán realidad Con la Post Alfabetización todas nuestras metas se pueden lograr Con la Post Alfabetización no habrá más barreras que nos puedan parar La revolución educativa avanza ya con la Post Alfabetización Yo si puedo seguir, yo si puedo seguir Para que mi Bolivia avance</p>
<p>Canción 2 productora Aruwiri a dos voces y coro Música andina</p>	<p>Sé bien que si cambio yo Bolivia también cambiará El cambio avanza ya y nadie lo detendrá Ya sé leer y escribir y no quiero quedarme así Porque yo creo en mi país yo sí puedo seguir Con la Post Alfabetización Bolivia puede seguir Con la Post Alfabetización todos podemos seguir Con la Post Alfabetización ya es una realidad Juntos cantemos esta canción Yo si puedo seguir</p>
<p>Canción 3 – productora Aruwiri a dos voces y coro Música andina</p>	<p>Puedo seguir puedo seguir por Bolivia si puedo seguir Es mi derecho y mi obligación conquistar mi superación Porque la Post alfabetización ya es una realidad Por Bolivia y por todos sus hijos por su grandeza y dignidad Porque la Post alfabetización ya es una realidad Por Bolivia y por todos sus hijos Por su grandeza y dignidad.. su dignidad Ahora la post alfabetización llegará allí hasta donde tu estés De este a oeste y de norte a sur Para que Bolivia pueda crecer Viva la Post alfabetización</p>

<p>Canción 4 – productora Aruwiri a dos voces y coro Música andina</p>	<p>Muchos ya dijeron que sí Tú que estás esperando Toma el lápiz y el papel y emprende la lucha No des tregua y no des cuartel al analfabetismo Liberate de sus cadenas a un mañana mejor Está en nuestras manos Lograr nuestros sueños Tu participación es vital en la Alfabetización Eres dueño de tu libertad y éste es tu derecho Si cambias tú Nuestra Bolivia cambia</p>
<p>Canción 5 – productora Aruwiri a dos voces y coro Música andina</p>	<p>Antes me engañaban Antes me trataban como si fuese animal Que volvé mañana, mejor ya no vuelvas, dejame de fastidiar Ahora si es diferente, ya cambió la historia, estamos de igual a igual ya cambió mi suerte me quité las vendas ahora ya puedo mirar Antes trabajaba de noche y de día tan sólo para el patrón porque me decía que yo le debía y que me hacía un favor ahora que ya leo y escribo y entiendo sé que era un explotador gracias al gobierno del hermano Evo esclavo más ya no soy y si quisiera yo le escribiría a nuestro Presidente y en esa carta yo le diría sé que sí se puede</p> <p>ajajay y decías que no.... Me voy pero volveré y seremos millones y si quisiera yo le escribiría a nuestro Presidente y en esa carta yo le diría gracias Presidente</p>
<p>Afiche de aniversario</p>	<p>Los meses se incluyen de junio 2010 a junio 2011 y la foto que ocupa un gran porcentaje del afiche es del Presidente Evo Morales con el Director del PNP, Benito Ayma. No tiene texto e incluye solamente el título Yo, sí puedo seguir.</p>

Las primeras cuñas televisivas y radiales contienen información sobre los objetivos del PNP e incluyen la imagen del Presidente Morales y su convocatoria. Las canciones, en cambio, anuncian la existencia del Programa y los argumentos del Gobierno para dedicar recursos y trabajo a esta política pública como una respuesta al analfabetismo que sufre Bolivia. El único afiche producido es alusivo al aniversario del PNP y no contiene información sobre el Programa, es un calendario en realidad, con la foto del Presidente Evo Morales y del Director Benito Ayma.

2.1.4 Comentarios

Como se puede percibir por la descripción realizada, el área de comunicación del PNP está desprovista de los elementos básicos para realizar su trabajo tanto en términos de recursos económicos, técnicos y humanos como también de planificación. Contrarresta estas falencias con dedicación y mística el funcionario responsable del área.

Benito Ayma, Director del PNP es el primero en reconocer estas debilidades¹⁸. “No tenemos lo suficiente en ninguna área de trabajo... permanentemente estamos con problemas pero la convicción de que el trabajo debe seguir se basa en el aliento que nos da la gente que acude masivamente a la convocatoria de los cursos... la gente sabe que tiene que aprender a leer y escribir... somos su esperanza de mejorar...”.

18 Entrevista realizada al Director Benito Ayma el 7 de abril de 2010.

Al mismo tiempo, sostiene Ayma “a los medios de comunicación no les interesa difundir nuestros logros... nos cobran doble y hasta triple por ser una institución estatal y como no tenemos los recursos no podemos pagarles...”.

Lo cierto es que la planificación del área de comunicación –independientemente de las consideraciones que pudieran hacerse respecto a su calidad conceptual y propositiva- no se ha cumplido. No existe un plan de medios, ni un plan de difusión y, lo más importante, el área de comunicación, sobrecargada de trabajo, ejecuta tareas respondiendo a las necesidades apremiantes del PNP. Además, sus mensajes se pierden en la intensa coyuntura informativa que genera el proceso político que vive el país.

El incumplimiento de la estrategia comunicacional en relación a las líneas informativas, contenidos de los mensajes, o un plan de medios para la difusión de los Programas tienen consecuencias graves:

En relación a los medios:

- Las discrepancias políticas entre el Gobierno y los dueños de importantes medios de comunicación privados generan una situación de complejo acercamiento entre los funcionarios encargados de comunicar resultados de gestión y las redacciones de esos medios.

- Muchos medios hacen hincapié en la “intervención” venezolana y cubana antes que en los logros en atención a su oposición manifiesta en contra del gobierno de Evo Morales.

- Se planificó reuniones informativas –como se puede ver en los documentos del área de comunicación- con los directores de medios comerciales e incluso con los propietarios de esos medios, tanto a nivel nacional como departamental, con la intención de establecer alianzas y hacerles conocer información sobre el Programa pero no se cumplió.

- No existe una relación permanente de información a los medios y a los periodistas que cubren el área educativa que probablemente hubiera generado un mayor interés informativo de parte de ellos. Las entregas tienen que ver con eventos de coyuntura y no con el desarrollo y avances del Programa.

- La entrega informativa que se hace desde las unidades de comunicación del Ministerio de Educación y del Viceministerio de Educación Alternativa pocas veces están referidas de manera puntual y concreta, al PNP.

- La Unidad de comunicación del PNP no cuenta con un plan de medios que resulte de una investigación de datos sobre audiencias de esos medios, no se sigue un criterio de llegada a los públicos definidos en sus documentos estratégicos.

- Algunos productos generados en el área de comunicación –como por ejemplo las historias de vida que rescatan en las visitas departamentales- son publicadas en algunos medios de menor circulación como un “favor” por gestiones personales del comunicador, “lo hacen cuando les sobra un espacio o cuando ellos deciden”.

En relación a los mensajes:

- El slogan del Programa de Alfabetización “Yo, sí puedo” tuvo un importante presupuesto de difusión y fue posicionado en el marco de la campaña de propaganda del Gobierno y del Presidente con el slogan “Evo cumple”.

- El PNP no cuenta con ese mismo presupuesto de difusión. Los medios, al no contar con información constante sobre el desarrollo del Programa, lo vinculan a la primera etapa, al Programa de Alfabetización cuyo slogan “Yo, sí puedo” fue muy bien posicionado.

- La difusión de los programas de alfabetización y post alfabetización y slogans “Yo, sí puedo” y “Yo, sí puedo seguir” priorizan el posicionamiento de la imagen del Presidente Evo Morales como un Presidente que cumple con sus promesas y que sus políticas son efectivas. Difícilmente se puede encontrar informaciones que den cuenta de la participación ciudadana y de las repercusiones de los programas en la mejora de la situación de la educación en Bolivia.

- El énfasis de parte del Gobierno y de las autoridades del sector educación de priorizar “el cumplimiento de la promesa política del Presidente” al contenido y éxito de los programas, genera pronunciamientos políticos de la oposición criticando por ejemplo la intervención venezolana.

- Los niveles de la educación en Bolivia han estado siempre en situaciones críticas no sólo por los accesos de la población más pobre sino también por la calidad misma de la educación. La ejecución de los programas sin duda ha mejorado esta situación, a la luz de los datos que el propio Gobierno entrega, pero ello no se refleja en la difusión informativa.

- El Área de Comunicación difunde información sobre eventos de aniversario, actividades del Director o de las autoridades de Educación pero no de los logros del Programa.

- Se programa la producción de algunos materiales y la distribución pero según los documentos obtenidos en la propia unidad, no se sigue un plan de difusión o de alimentación a los públicos que los propios documentos estratégicos proponen.

- Los mensajes, especialmente las cinco canciones compuestas para el PNP, tienen un contenido político movilizador pero no informan sobre el PNP. Por otra parte, cuentan con una musicalización característica de la zona andina del país e ignora las otras zonas. Este detalle podría ser un factor de desmotivación en el área oriental del país por sentirse convocados a través de sus símbolos e imágenes propias de su región.

En relación a las actividades del área de comunicación:

- Los eventos organizados por el Área de Comunicación –según sus informes– corresponden a reuniones de evaluación o reuniones de planificación y coordinación de personal del Programa. Los eventos propuestos en la Estrategia de Comunicación como los de movilización social o las reuniones con periodistas y medios de comunicación no fueron llevadas a cabo.

- Los informes de gestión muestran que las cartillas producidas son parte de los materiales de capacitación del Programa, pero no hay mención de materiales desarrollados para el público destinados a informar o socializar los beneficios del Programa.

- El Plan Operativo Anual de la Unidad de Comunicación planifica actividades de comunicación sobre las que no hay información posterior, y varias no son desarrolladas. Un ejemplo muy concluyente de esta falencia puede verse en la actividad planteada de reuniones con editores de medios de comunicación que consigna como resultado “reunión realizada”.

- La propuesta del POA tiende a reforzar acciones de propaganda y no de difusión del Programa. Por ejemplo, mediante las movilizaciones se busca, que el “Programa fortalezca la gestión ministerial, impulsando acciones de posicionamiento institucional”.

2.2 BONO MADRE, NIÑO-NIÑA “JUANA AZURDUY”

2.2.1 Beneficio

Bolivia presenta la segunda tasa de mortalidad materna más alta en América Latina –después de Haití- 222 por cada mnv (ENDSA 2008); y una tasa de mortalidad infantil estimada en 50 defunciones por cada mil nacidos vivos (ENDSA 2008). El escenario de mayor ocurrencia de estas muertes son comunidades y municipios de las zonas periurbanas pobres del área urbana y del área rural en general. Ello significa un promedio de 623 mujeres que mueren cada año por complicaciones durante el embarazo, parto y posparto, según el Plan Estratégico 2009-2015 del Ministerio de Salud. Estos resultados son típicos de políticas públicas de salud de exclusión de grandes sectores de la población a servicios de salud y al acceso al bienestar. Alrededor del 74% de la población no está cubierta por la seguridad social de corto plazo.

El artículo 18 de la Constitución Política del Estado boliviano establece que todas las personas tienen derecho a la salud, y que el Estado debe garantizar la inclusión y el acceso a la salud de todas las personas, sin exclusión ni discriminación alguna. Asimismo, en el artículo 45, parágrafo V, establece que las mujeres tienen derecho a la maternidad segura, debiendo gozar de especial asistencia pre y postnatal y protección del Estado durante el embarazo, parto y puerperio.

El Plan de Desarrollo Nacional 2006 - 2010 está enfocado al “vivir bien”. El objetivo definido en este Plan para el sector salud es lograr la eliminación de la exclusión social en el acceso a la salud. Desde este enfoque, se impulsa iniciativas como el Programa de Desnutrición Cero y políticas de erradicación de la extrema pobreza. Siendo la desnutrición uno de los principales problemas de salud pública en el país (1 de cada 3 personas a nivel nacional y 5 de cada 10 en el ámbito rural carecen de acceso a la canasta básica alimentaria por falta de recursos), el gobierno busca estrategias para incrementar la seguridad alimentaria y los medios de vida sostenibles, promoviendo la equidad de género y los enfoques participativos.

Al realzar la importancia de la nutrición infantil en el desarrollo humano de las capacidades para afrontar los desafíos a nivel intelectual y físico a lo largo de la vida, y con el propósito de reducir los elevados índices de mortalidad materna e infantil, el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, mediante Decreto Supremo N° 0066 del 3 de abril de 2009, crea el Bono Madre-Niño/niña, denominado “Juana Azurduy”.

El Bono Juana Azurduy instituye un incentivo económico “para el uso de los servicios de salud por parte de la madre durante el periodo de embarazo y el parto, así como el cumplimiento de los protocolos de control integral, crecimiento y desarrollo de la niña o el niño desde su nacimiento hasta que cumpla dos años de edad”. El Bono consiste en:

- pagos de 50 bs (7 US\$) a las mujeres por asistir a 4 controles prenatales durante su embarazo más un pago final de 120 bs. (17 \$us) por asistir a su parto institucional y un control post-natal.
- 12 pagos de 125 bs. (18US\$) por llevar a los niños y niñas menores de 2 años a 12 controles bimestrales integrales de salud.

2.2.1 Institución responsable de la difusión

El Ministerio de Salud y Deportes es el responsable de la administración

(infraestructura, funcionamiento, equipamiento y financiamiento) y del pago del Bono “Juana Azurduy”; y por lo tanto, de la difusión del beneficio del mismo. Sin embargo, de acuerdo al marco institucional del Bono, planteado en el Decreto Supremo, los servicios departamentales de salud deben apoyar con los servicios de salud que sean requeridos para la implementación del Bono en el territorio departamental correspondiente; los gobiernos municipales participan en la afiliación de las beneficiarias y la implementación de los servicios de salud requeridos en la jurisdicción territorial municipal; y las redes y equipos móviles de salud tienen la responsabilidad de prestar los servicios de atención integral de salud, realizar la verificación del cumplimiento de los controles y brindar la información correspondientes de acuerdo a la reglamentación. Todo ello implica labores de coordinación que tienen su correlato en tareas comunicacionales para garantizar la implementación del Bono.

Entre enero de 2009 y enero de 2010, el Asesor de Comunicación del Ministerio de Salud fue Rolando García. En entrevista realizada a García el 30 de junio de 2010, comentó sobre las dificultades del trabajo comunicacional por falta de personal y recursos. Explicó que el Ministerio no contaba con una Unidad de Comunicación, y por lo tanto, nunca existió un Plan Operativo Anual para realizar sus tareas con la consiguiente inexistencia de un presupuesto directo para el área de comunicación. Cada Proyecto ejecutado por las diferentes áreas del Ministerio cuenta con un rubro destinado a comunicación en su planificación estratégica. Parte del presupuesto para materiales se lo tuvo que armar con recursos de los programas que tenían alguna relación con el Bono.

La parte sustantiva del presupuesto para la implementación de la Estrategia de Comunicación fue una asignación verbal del Vicepresidente de la República a mediados del año 2009. Se trata de un ofrecimiento de 11 millones de bolivianos (aproximadamente 1.571.000 \$us) que no se hizo efectivo oportunamente. Sin embargo, se gastó 9 millones de bolivianos hasta diciembre de 2009, con cuentas que aún no se ha terminado de pagar a los medios de comunicación contratados para la difusión de los mensajes, principalmente pautas televisivas. “El BJA fue básicamente financiado por el Tesoro General de la Nación de manera muy desordenada” afirma García.

Sumado a estas carencias, la administración del BJA efectuada por el Ministerio de Salud que debió velar por la infraestructura, funcionamiento, equipamiento y financiamiento del mismo tropezó con innumerables problemas de organización. Las dificultades en su aplicación por una serie de situaciones no previstas en la estrategia de implementación, obligó al equipo de comunicación a sortear soluciones mientras el proceso iba avanzando.

García explica que el contexto de salud al momento de arranque del BJA era muy complicado por dos epidemias serias que estaban en ese momento en su auge: la gripe H1N1 y el dengue. “El tiempo y esfuerzo principal del Ministerio eran dedicados a las epidemias, restando dedicación al BJA. Fuera de ello, el contexto político de terrorismo y conflictos con la oposición conspiraron sistemáticamente contra la estrategia de salud nacional. Había que reforzar la imagen del Ministro de Salud, Ramiro Tapia, a fin de establecer su credibilidad en la población, propiciando el clima más adecuado para que ésta crea en sus mensajes de salud”. Todo ello intensificó y complicó el trabajo comunicacional.

Finalmente, cuando sobrevino el cambio de gobierno en enero de 2010, a pesar de que fue reelecto el Presidente Morales, “en el Ministerio de Salud se desmanteló el equipo y comenzó una etapa de mayor ineficiencia en la gestión. De enero a junio, la cobertura no superó 60.000 beneficiarias, a diferencia del segundo semestre de 2009 que sobrepasó las 300.000”.

Coordinación

La coordinación con directores de comunicación de otros ministerios fue

principalmente para elaborar y difundir algunos materiales impresos con programas afines con el BJA. UNICEF apoyó de manera significativa en esta línea.

En concordancia con las exigencias de la implementación del Bono, se tuvo que coordinar con varios actores y actoras claves involucrados en el proceso:

- **Trabajadores en salud:** las y los médicos –en opinión de García- fueron un “pilar fundamental de la campaña de comunicación porque se encargaron de difundir el material, la información y hacer funcionar el BJA”.

- **Fuerzas Armadas:** Hubo que sensibilizar a los miembros de las Fuerzas Armadas que tenían la tarea de distribuir el Bono a los lugares más alejados, sobre la importancia de su labor y hacerles conocer los reglamentos de pago del Banco. Fue preciso darles una orientación clara y precisa en el área de comunicación para que manejen su parte de la acción con eficiencia. García recuerda por ejemplo, que “los militares llegaban a algunas comunidades rurales y su plan era distribuir el Bono durante 4 horas y listo. Estos procedimientos debían ser comunicados oportunamente a las beneficiarias porque de lo contrario, no se enteraban del plan y cuando llegaban a cobrar, ya los representantes de las Fuerzas Armadas se habían ido.”

- **Entidades bancarias:** Surgieron innumerables problemas con las entidades bancarias encargadas de efectuar los pagos. Hubo instrucciones de pago con error, maltrato del personal a las beneficiarias, beneficiarias que no conocían el monto exacto a cobrar recibieron “sanciones” ilegales de las entidades bancarias por retrasarse en el cobro del Bono. Se tuvo que hacer un proceso de sensibilización con las entidades bancarias para que comprendan su responsabilidad en el proceso y no incurran en abusos a las beneficiarias por su ignorancia.

- **Alcaldías municipales:** Estas instancias eran claves en aspectos procedimentales que por sencillos que parezcan, su inobservancia obstaculizaba el cobro del Bono. En un plano general, se tomó contacto con la Federación de Asociaciones Municipales.

En el área rural, eran las alcaldías las que debían facilitar fotocopias de los documentos requeridos para el cobro del Bono. Las dificultades que existen para conseguir una fotocopia en los municipios rurales convierten la acción en un reto prácticamente inalcanzable sin el apoyo institucional. Ello significó por ejemplo, añadir a los mensajes de difusión pública, instrucciones a las madres para que hagan fotocopias de sus documentos para todo el año a fin de no enfrentar este problema mes a mes.

Productoras de comunicación

Se trabajó con más de una productora de comunicación. Donato Espinoza fue contratado para elaborar el material radial e incluso produjo una canción para el Bono. Para el material audiovisual se contrató a la Productora SCORZO.

Para efectuar este tipo de contrataciones, uno de los problemas fue la imposibilidad de cumplir con los procedimientos administrativos establecidos en esta materia. La burocracia estatal aletarga los procesos y frecuentemente impedía contar -dentro de los plazos fijados por la Estrategia- con los materiales comunicacionales requeridos para las diversas actividades programadas. Ello llevó a cometer varios “atropellos administrativos” como los llama García, ocasionando posteriormente problemas con el pago a los contratados e inconveniencias para el área de comunicaciones.

El personal ministerial de comunicación dio un seguimiento estrecho a la elaboración de todos los materiales. Tropezaron continuamente con la imposición de algunos criterios del personal de salud y de varias autoridades en la elaboración de los mensajes e imágenes,

sin tomar en cuenta criterios profesionales de comunicación. Un ejemplo ilustrativo de este tipo de situación es acerca de la imagen de coronela de Juana Azurduy. García se oponía a utilizar una figura militar guerrera que representa la muerte para dar un mensaje de vida. Sin embargo, desde el Palacio de Gobierno y otros políticos del Movimiento al Socialismo (MAS), insistieron en reivindicar la figura de Juana Azurduy en términos políticos a tiempo de mostrarla como madre. Ésa fue finalmente la imagen utilizada en toda la Estrategia.

2.2.1 Comunicaciones

La Estrategia de Comunicación elaborada en el Ministerio de Salud y Deportes fue presentada en abril de 2009, como un Plan Estratégico de Comunicación del Bono “Juana Azurduy”.

La introducción del mismo comienza con una afirmación que da cuenta de la naturaleza de la estrategia propuesta: “Uno de los aspectos más importantes dentro la promoción de la salud consiste en iniciar procesos y estrategias que proporcionen a la sociedad los medios necesarios para mejorar su salud y ejercer un mayor control sobre la misma.”

Aplica el Modelo General de la Comunicación Pública, que de acuerdo al colombiano Juan Camilo Jaramillo, “...ofrece las herramientas conceptuales y metodológicas necesarias para direccionar la comunicación en las entidades del Estado como un proceso de apoyo a su gestión estratégica” y propone la movilización social como eje articulador de la comunicación, concebida como bien público e instrumento de construcción democrática de la sociedad.

El Plan Estratégico de Comunicación del Bono “Juana Azurduy” establece dos objetivos y tres líneas de acción:

Objetivos:

- Coadyuvar a la construcción de una ciudadanía informada sobre temas de educación para la vida.
- Posicionar en el imaginario colectivo de la sociedad boliviana que el Bono es la acción que realiza el gobierno del Estado Plurinacional para reducir la mortalidad materna e infantil.

Líneas de acción:

- Corporativa – proyectar coherencia entre la política pública estatal (Plan Nacional de Desarrollo), la sectorial (salud) y el Bono “Juana Azurduy”.
- Informativa – mejorar la interlocución del Ministerio de Salud y Deportes con la sociedad en el debate sobre la importancia y beneficios del Bono.
- Educativa y movilizadora – contribuir a la formación y la pedagogía ciudadanas respecto a la educación para la vida y la reducción de la morbi-mortalidad materna e infantil.

Componentes del Plan y audiencias:

Los componentes del Plan consistieron en una campaña masiva de educación para la vida y una campaña informativa y promocional. Para el primero, definió como mensajes fuerza la responsabilidad, nutrición, calidad de vida (vivir bien); utilizando las TICs, audiovisuales (cuñas radiales y televisivas), impresos, vallas callejeras y visitas a medios de comunicación.

La estrategia identificó como su audiencia primaria a mujeres en edad fértil en general y en particular a mujeres embarazadas; además de padres y madres de familia y población joven y adolescente. La audiencia secundaria del Plan fueron las y los trabajadores en salud, Fuerzas Armadas, organizaciones sociales, entidades bancarias, prefecturas, gobiernos locales y los servicios departamentales de salud. También consideró audiencias importantes a las direcciones locales de salud, los servicios departamentales de educación, ONGs, profesores, unidades educativas, universidades, colegios de profesionales, medios de comunicación y la opinión pública en general.

Diseño vs. Realidad:

Claramente, el diagnóstico del cual se partió para impulsar la estrategia de comunicación fue hecho en las oficinas del Ministerio, y resultó insuficiente cuando se llegó al terreno. Una cosa es informar sobre los procedimientos en abstracto y otra, es identificar en el terreno las necesidades de la población para acceder al beneficio. Supuestamente, esta tarea no debería ser responsabilidad del área de comunicación, sin embargo si así se presenta la situación, tiene que tomar la iniciativa. No hay nada más frustrante que enviar mensajes, informar o promocionar algo que no tiene asidero, sentido o posibilidades de concretarse.

Uno de los problemas más serios que enfrentó la implementación del Bono es que para acceder a éste, las mujeres necesitaban presentar su cédula de identidad y el certificado de nacimiento de sus hijos e hijas menores de dos años. La dificultad se visibilizó al constatar que no existía clara conciencia de parte de muchas mujeres sobre la importancia de contar con una cédula de identidad. El ejercicio de su derecho a la identidad no era ni una necesidad, ni mucho menos una prioridad. Este tipo de hallazgos implicaron adaptaciones y ajustes inmediatos de la Estrategia, porque no es lo mismo informar a las madres gestantes acerca de los requisitos y documentación que exige el acceso al bono, que comenzar un proceso de conscientización sobre la necesidad de contar con ese tipo de documentación que nunca habían tenido porque supuestamente nunca la habían necesitado.

Por lo tanto, antes de lanzar la campaña de información sobre los procedimientos para tener acceso al BJA, a la luz de la cantidad de mujeres, niños y niñas indocumentadas fue necesario llevar adelante una campaña masiva de cedulação gratuita, especialmente en áreas rurales y zonas periurbanas que componen los cinturones de pobreza de las áreas urbanas. Ello exigió sobre la marcha un trabajo comunicacional. Forma parte de cualquier estrategia de comunicación generar conexión y flujos de comunicación que permitan garantizar la implementación de una política pública, especialmente si es una política inclusiva en un país como Bolivia.

Se puso en marcha actividades de coordinación con autoridades y otros actores y actoras claves de las comunidades para que faciliten el ingreso de brigadas a los municipios con la tarea de proveer:

- Certificados de nacidos vivos
- Cédula de identidad de padres y madres
- Carnet de salud infantil
- Certificados de bautizo

La infraestructura para impulsar estas actividades en el área rural es insuficiente y se requirió el apoyo de la comunicación para lograr el cometido. Las charlas educativas trataron la naturaleza del BJA, la importancia del parto institucional y el derecho a la identificación.

Incluso fue necesario idear la coordinación con párrocos para que extendieran certificados de bautizo a fin de lograr la expedición de las cédulas de identidad. La Estrategia

de Comunicación debía generar esta conexión y los flujos de comunicación que permitieran garantizar la implementación de la política pública.

La situación fue aún más compleja al descubrir la falta de interés manifiesta por parte de muchos padres y madres de familia para documentar a sus hijos e hijas. Se tuvo que desarrollar charlas educativas sobre la importancia de la cédula de identidad para acceder a los privilegios de ciudadanía. Pero además hubo que lanzar un proceso de sensibilización a las autoridades correspondientes a fin de que faciliten y agilicen la obtención de la documentación requerida.

En este sentido, la estrategia de comunicación tuvo que hacer enormes esfuerzos para impulsar la implementación del Bono. Dicha ejecución –como se explicó anteriormente– no sólo involucraba a los y las beneficiarias de la población en general, sino que exigía la triangulación de esfuerzos de coordinación entre la Unidad Ejecutora (Ministerio de Salud y Deportes), las autoridades municipales y locales, las y los agentes y actores de salud local, párrocos, servicios de identificación a cargo de la Policía Boliviana, Fuerzas Armadas, unidades bancarias, autoridades comunitarias originarias. Todos ellos debían estar debidamente informados acerca de sus responsabilidades y tareas concretas en la implementación del BJA.

En el Informe sobre Seguimiento y Evaluación al cual se logró acceder (sin fecha) que presenta el Ministerio sobre el proceso, no hace referencia explícita a la importancia de la estrategia de comunicación, pese a que en el FODA (análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) realizado mencionan como debilidad la “resistencia al llenado de los formularios únicos del BJA por personal fijo en los servicios de salud” y como amenaza la “falta de interés de las familias para sanear los documentos y requisitos para el BJA”. El reglamento de pago resultó ser muy rígido. Este tipo de apreciaciones saltan a la vista como asuntos en los que una pertinente intervención comunicacional era necesaria.

Campaña informativa y promocional.

Para el segundo componente referido a la campaña informativa y promocional, se previó la organización y desarrollo de nueve eventos de lanzamiento del pago (uno por departamento de Bolivia) el 27 de mayo de 2009 simbólicamente, en vista de que es el Día de la Madre en Bolivia. En el acto central, realizado en la ciudad de Cochabamba, el Presidente del Estado Plurinacional inició el pago del Bono a mujeres y niños y niñas de cero a dos años de edad. Asimismo, se llevó adelante acciones informativas permanentes y sostenidas de alcance nacional dando cuenta de quiénes tienen el derecho a recibir el Bono, cuándo, cómo y en qué condiciones (montos, tiempos y mecanismos).

Actividades.

El Plan definió tres componentes de comunicación: prensa, comunicación social y comunicación organizacional. El costo de la elaboración y difusión de los productos comunicacionales para el año 2009 ascendió a 9.192.922 bs (1.313.275 US\$).¹⁹

Prensa.

Las actividades de este componente comprendieron todo lo relacionado a una labor realizada en y con los medios de comunicación. El Plan de Medios contó con un presupuesto de 6.700.522 bs. (957.217,00 \$us) para hacer difusión de spots y mensajes a través de los grandes medios comerciales y de aquellos medios locales y comunitarios en todo el país.

19 Se usó una tarifa cambiaria de 7bs por 1 US\$ que es un promedio de las leves oscilaciones que tuvo la moneda nacional en los últimos años.

La producción de los spots en castellano, aymara, quecha y guaraní costó 242.400 bs. (34.628 US\$). Además, la inversión en publicaciones en periódicos en forma de separatas, orejillas o publicaciones en revistas especializadas fue de 50.000 bs. (7.142 US\$)

Comunicación social.

A partir de la consolidación de un Comité de Comunicadores, se planificó la coordinación de las acciones de comunicación en los niveles de intervención. Éstas comprendieron el diseño de pautas para 18 paquetes de piezas comunicacionales dirigidas por público objetivo, la distribución de los materiales gráficos y audiovisuales, ayuda memorias para voceros oficiales de los servicios de salud con mensajes básicos para uniformar los discursos y reuniones con instituciones públicas y privadas en búsqueda de colaboración para reproducir los materiales informativos elaborados.

El material impreso fue producido en gran parte por el equipo que logró armar García desde la Asesoría de Comunicación del Ministerio de Salud. Éste comprendió un responsable de diseño gráfico, otro de organización de eventos y un tercero de relación con los medios.

La difusión de la campaña de lanzamiento por radio y televisión costó 1.500.000 bs (214.000 US\$)

Comunicación organizacional.

Se buscó asegurar la participación de las autoridades políticas de niveles nacional, departamental, municipal y distrital en las acciones programadas de la campaña. Por otro lado, se produjo gigantografías, paneles, papelógrafos, murales y vitrinas informativas; y se usó parlantes de perifoneo en establecimientos de salud para difundir los mensajes de la campaña. Se elaboró material y se capacitó al personal encargado de brindar información y orientación a la población sobre el Bono. Las actividades bajo este componente significaron un costo de 700.000 bs (100.000 US\$)

Contenidos.

En las líneas de comunicación contempladas en la Estrategia, se determinó una estructura de mensajes con el propósito de uniformar la información sobre el BJA que incluye los siguientes elementos:

- ¿Qué es?
- ¿Quiénes son las personas beneficiarias?
- ¿Cómo acceder al BJA?
- ¿Cuánto reciben los y las beneficiarias?
- ¿Dónde deben inscribirse?
- ¿Qué documentos deben presentar?
- ¿Cuál es el procedimiento de inscripción?

En relación a los mensajes claves destacados en la Estrategia, logramos identificar sólo uno que presenta alguna inclinación propagandística pro gobierno:

“El Estado ya protege a las madres embarazadas”

El objetivo general del Plan de Comunicación final presentado por el Ministerio de Salud en relación a combatir la desnutrición infantil es “desarrollar intervenciones en comunicación que proporcionen condiciones favorables para la adopción individual y colectiva de comportamientos nutricionales saludables y para el consumo de micronutrientes y alimentos fortificados con micronutrientes”.

Los dos lemas elaborados para sostener la campaña como mensajes de posicionamiento fueron:

Bono Juana Azurduy: una oportunidad para la vida
Un niño sano: nuestro presente, nuestro futuro

La Estrategia promocionó un sentido de movilización ciudadana para el ejercicio de los derechos constitucionales. Actuó en dos niveles: uno nacional y otro local. Todas las actividades comunicacionales tuvieron este enfoque.

Las cuñas radiales y televisivas elaboradas de una duración entre 20 a 40 segundos, fueron difundidas con el objetivo de reforzar los mensajes priorizados. Tuvimos la oportunidad de acceder a siete cuñas televisivas, de las cuales dos contienen básicamente píldoras informativas sobre aspectos puntuales de cómo acceder al Bono, dos parten de una base promocional e incluyen breves datos sobre el Bono, otras dos movilizan en torno a los beneficios a los que apunta el Bono en relación a la importancia de la salud materna e infantil y la nutrición, y finalmente una es netamente propagandística en torno a la figura presidencial. Utilizan diversos formatos que van desde una canción de cuna con dibujos animados, breves diálogos y mini dramatizaciones hasta entregas netamente informativas.

Las cuñas radiales presentan un mosaico que guarda correlación con la entrega televisiva. Los afiches, trípticos y cartillas fundamentalmente contienen información sobre el procedimiento de inscripción, los documentos requeridos y datos de referencia para lograr mayor información. Por otro lado, se programó entrevistas con las y los voceros del sector en diferentes espacios comunicacionales para explicar en mayor detalle procedimientos y objetivos del Bono.

Medios utilizados

Radio: redes nacionales y radios locales, rurales

Audiovisuales: redes televisivas y canales locales

Impresos: afiches, folletos, volantes

TICs: se difundió mensajes a través de listas de correo electrónico y la página web del BJA.

Otros: charlas y ferias informativas en centros de estudio culturales, farmacias, cafés, restaurantes, mercados, plazas principales, clubes deportivos, centros ocupacionales, organizaciones de base, organizaciones territoriales de base. Se recurrió al perifoneo callejero, altoparlantes en los mercados y supermercados, periódicos murales.

Etapas de intervención:

- Sensibilización (para generar una conciencia ciudadana en torno a la importancia de los objetivos del BJA)
- Lanzamiento (involucra a las autoridades locales y las insta a implementar el BJA como parte de su responsabilidad política en salud)
- Posicionamiento (posicionar en el imaginario colectivo de la sociedad boliviana que el BJA es la acción que realiza el gobierno para reducir la mortalidad materna e infantil)
- Mantenimiento
- Relanzamiento

Información/publicidad/propaganda:

En cuanto a la distinción entre estas tres líneas de acción, Rolando García reflexiona afirmando que “no se puede separar el mensaje informativo dirigido a la ciudadanía de cómo acceder a la política pública, de la promoción de la misma como una acción del gobierno que la impulsa”. Advierte que éstos son mensajes entrelazados por naturaleza. “Un niño bien

nutrido disminuye sus posibilidades de enfermar o morir y esto ocurre porque el gobierno se ha preocupado por otorgarle recursos durante sus primeros dos años para que acceda a mejores niveles de nutrición”.

La información o el mensaje que maneja la Estrategia de Comunicación gira en torno al derecho que le permite ejercer el BJA como una política pública inclusiva y cómo acceder a él; pero además se propaga la filosofía del gobierno y su acción en ese camino. En el contexto general, el esfuerzo se entrelaza con los otros programas de gobierno que reflejan el mismo sentido y se acompaña varios mensajes con el lema gubernamental de “Evo cumple” que acompaña la gestión del Presidente Morales.

2.2.1 Resultado

De acuerdo a declaraciones oficiales formuladas por el Ministro de Salud Ramiro Tapia en marzo 2 de 2010, una evaluación inicial en torno al BJA reporta que el subsidio logró cubrir el 98% de los municipios bolivianos, habiendo beneficiado a más de 400.000 personas entre mujeres, niños y niñas menores de 2 años. Asimismo, el incremento de atención médica a madres gestantes y niños y niñas menores de 2 años fue de un 99,6% por efecto de BJA. Un cálculo estimado sobre el tamaño de la población beneficiaria del BJA está alrededor de las 450.000 personas.

Estos resultados de la aplicación de la política hablan por sí mismos. La Estrategia de Comunicación cumplió parcialmente con los dos ejes planificados. Todo el funcionamiento del Bono involucró acciones comunicacionales. Los asuntos en general y más aún, los problemas que surgieron, requirieron de respuestas de comunicación.

“Intentamos implementar la Estrategia de Comunicación en su totalidad pero no fue posible por la cantidad de incendios que tuvimos que apagar a medida de las confusiones e imprevistos que su aplicación presentaba”. García relata otro ejemplo de las complicaciones surgidas: El Sistema de Salud (centros, redes, servicios departamentales de salud) está financiado por el municipio en cuanto a infraestructura y por la gobernación, en cuanto a personal de salud. Entonces, éstos para asegurarse de que quienes buscaban acogerse al Bono eran pobladoras del municipio en cuestión, exigían facturas de luz u otros documentos que en el área rural difícilmente tiene la mayoría de los y las pobladoras. Ello produjo problemas. No se tomó en cuenta el modus operandi de estas instancias al organizar la implementación de los pagos, y por lo tanto, las directrices produjeron confusión en las beneficiarias.

Por falta de capacidad, nunca se realizó una evaluación de impacto de la Estrategia de Comunicación, sin embargo, para Rolando García un indicador clave que da cuenta del éxito de la misma se cifra en la cantidad de personas que fueron beneficiadas por el Bono. “A más largo plazo, habrá que ver si existe una disminución en las tasas de mortalidad materna e infantil y de desnutrición infantil como resultado directo o indirecto de esta política” sostiene García. En todo caso, parte de una inferencia importante para analizar el accionar comunicacional: si la política tuvo éxito es porque la gente accedió al beneficio, y si accedió es porque contó con la información para hacerlo.

2.2.2 Comentarios

En términos globales, se puede concluir que el Plan Estratégico de Comunicación del Bono “Juana Azurduy” respondió a informar a los y las beneficiarias de la política pública que instala, promoviendo la participación ciudadana.

Un análisis superficial del presupuesto destinado a los grandes medios y redes mediáticas podría llevar a conclusiones equivocadas. Es imprescindible tomar en cuenta la

diferencia de costos de emisión de cuñas y mensajes entre radio y televisión por un lado, y por el otro, entre redes nacionales y medios locales, comunitarios y rurales:

- El costo del plan de medios en televisión representa el 90% de la inversión mientras que el de radio, el 10%.
- Un análisis detenido muestra que el 80% del presupuesto destinado a televisión estuvo dirigido a las 7 redes televisivas nacionales, siendo que el 20% restante alcanzó a 21 medios locales televisivos.
- En el caso del presupuesto destinado a radio ocurre algo parecido. El 24% del presupuesto fue invertido en 5 redes nacionales de radio, mientras que con el 76% restante, se contrató espacios en 115 radioemisoras locales y rurales, en castellano e idiomas nativos.

Si bien existió un efecto “propagandístico” para el gobierno que impulsa esta política, éste se debe más a los resultados obtenidos en la misma que a un esfuerzo comunicacional por exaltar las bondades del gobierno. La visibilización de las autoridades públicas involucradas en el proceso -el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia y las y los operadores- se dio durante los actos de lanzamiento y el momento de difundir los resultados de la aplicación de la política. El esfuerzo comunicacional técnico y presupuestario invertido respondió fundamentalmente a informar a la población objetivo sobre cómo acceder al beneficio de la política pública y a instruir a las y los actores involucrados en el proceso sobre los procedimientos de ejecución del Bono.

Por lo tanto, a pesar de no haber regulaciones legales específicas ni explícitas que determinen la forma en que los órganos de administración del Estado deben realizar su inversión en difusión, la estrategia de comunicación desplegada para el Bono “Juana Azurduy” respondió a impulsar a los y las ciudadanas a hacer uso de sus derechos en virtud de la información proveniente del Estado. Ello no quiere decir de ninguna manera que no se propone la definición de este tipo de regulaciones. No olvidemos las dificultades que atravesaron los responsables de la estrategia mencionada por conseguir fondos oportunamente para responder a los objetivos planteados por el propio bono.

Otra consideración importante es que las estrategias de comunicación dependen estrechamente de la infraestructura, presupuesto, condiciones y posibilidades ciertas de ejecución de las políticas públicas lanzadas. La comunicación no puede suplir las deficiencias estructurales de un sistema que no funciona. En ese sentido, encuentra un obstáculo infranqueable para desarrollar su responsabilidad. Por ello, es vital que la instancia responsable de la comunicación participe en el diseño de ejecución de la política misma, para identificar y alertar sobre las necesidades comunicacionales que requiere cada paso del proceso, qué efectivamente se puede decir y qué no, cómo minimizar los problemas y otros en el encuadre de la responsabilidad social que implica informar sobre la base de la realidad y no de los buenos deseos. Hay que hacer los esfuerzos necesarios para bajar el discurso de las y los políticos a la realidad, alejada de la demagogia que puede causar más daño que bien. La imagen de la realidad no se construye con palabras sino con acciones y resultados tangibles.

3.3 PROGRAMA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA EN RAZÓN DE GÉNERO

3.3.1 Beneficio

Contexto

El Gobierno de Bolivia, a través del Decreto Supremo No. 29272 de fecha 12 de septiembre de 2007, aprobó el “Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Productiva y Soberana, para Vivir Bien”. En este marco, el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, dependiente del Ministerio de Justicia, elaboró el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades “Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien”, aprobado mediante Decreto Supremo No.29850 de 10 de diciembre de 2008.

Los datos sobre violencia en razón de género que maneja el Ministerio de Justicia dan cuenta de que en Bolivia, siete de cada diez mujeres sufren algún tipo de violencia en sus hogares, en un 75% de los casos tiende a ser repetitiva y no suele ser denunciada por las víctimas. Del total de mujeres que declararon haber sufrido violencia en sus hogares, el 53% no tomó ninguna acción y sólo poco más de un 17% realizaron denuncia.

El mismo análisis previo al Plan de Lucha contra la Violencia en Razón de Género ubica a las instituciones o instancias que participan en el proceso de recepción, procesamiento y sanción de los casos de violencia intrafamiliar: Brigadas de Protección a la Familia, Servicios Legales Integrales Municipales, Centros de Salud, Fiscalías, Juzgados y otras, como instancias con escasez de recursos humanos y presupuestarios, deficiencia en su infraestructura, frecuente práctica del mecanismo procesal de “conciliación” a título de preservar la institucionalidad de la familia, antes que preservar el bienestar de sus integrantes y una serie de falencias para dar respuesta a personas que viven en situación de violencia.

Asimismo, en la administración de la justicia ordinaria existe desconocimiento sobre la Ley 1674 de Violencia en La Familia o Doméstica y falta de voluntad política para su aplicación, falta de sanción al agresor. El acoso político se constituye en una forma de violencia que obstaculiza la participación y representación política de las mujeres en todos los ámbitos: nacional, departamental y especialmente en el nivel municipal.

A partir del análisis de estos problemas, el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades²⁰, ha identificado en el “Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades”²¹ el siguiente macroproblema: “Persiste una cultura de naturalización de violencia contra las mujeres, que se expresa en altos índices de violencia física, psicológica, sexual, económica, patrimonial política y en la impunidad de la violencia en razón de género”.

En este sentido, el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades está estructurado en seis ejes troncales de desarrollo:

- Económico, productivo y laboral
- Educativo
- Salud
- Violencia en razón de género
- Participación de las mujeres en espacios de decisión
- Fortalecimiento institucional para la ejecución de las políticas nacionales mencionadas

Dentro del eje de violencia en razón de género, se encuentra el Programa Nacional

20 D.S. N° 29894

21 D.S. N° 29850 de 10 de diciembre de 2008

de Lucha contra la Violencia en Razón de Género, que plantea una estrategia para contribuir a la erradicación de esta violencia en cuatro ámbitos: detección, prevención, atención y la sanción de la violencia.

Beneficios:

Los beneficios de la aplicación de esta política pública saltan a la vista cuando el 70% de la población femenina vive situaciones de violencia, sin considerar que en Bolivia, por falta de instrumentos precisos de recolección de datos y la omisión de los mismos por parte de las y los operadores de salud generan un subregistro importante de violencia escondida. Si se hace el análisis de las consecuencias que genera la violencia en la vida de las víctimas; cuando vemos que son los hombres los que están vulnerando las vidas de las mujeres, niñas, niños y otros hombres.

La visión del Plan es la siguiente: “El 2020 Bolivia reconoce el aporte de las mujeres al desarrollo del país. Este reconocimiento está expresado en la igualdad de oportunidades para el acceso a servicios, la plena participación en espacios de decisión y la distribución equitativa de los recursos económicos, tecnológicos y patrimoniales, creándose las condiciones para una vida libre de violencia en razón de género”.

3.3.1 Institución responsable de la difusión

El Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, entendiendo que la comunicación en sus diversas formas puede ser una de las principales aliadas en la tarea de prevención y lucha contra la violencia en razón de género, diseñó la “Estrategia de Comunicación del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia de Género”.

Esta estrategia identifica aliados estratégicos en tres niveles: nacional, departamental y municipal. Asimismo trabaja con las y los aliados de manera interinstitucional (diferentes instituciones y ministerios) e intrainstitucional (dentro del Ministerio de Justicia):

- Autoridades del Ministerio de Justicia
- Autoridades del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades
- Autoridades de los gobiernos departamentales
- Autoridades de los gobiernos municipales
- Ejecutivos de ONGs e instituciones que trabajan por la igualdad de género y en defensa de los derechos humanos.
- Medios de comunicación social.
- Unidad de comunicación del Ministerio de Justicia
- Unidades departamentales de género
- Unidades de género de los gobiernos municipales
- Redes de prevención y atención de la violencia intrafamiliar
- Servicios legales integrales municipales
- Brigadas de protección a la familia

Uno de los componentes fundamentales de la Estrategia de Comunicación es el de abogacía o incidencia política que pretende lograr el compromiso, las adhesiones morales necesarias, los apoyos logísticos requeridos y las voluntades individuales e institucionales por parte de las autoridades nacionales, prefecturales y municipales, dirigentes de organizaciones y movimientos sociales para que apoyen las acciones del Programa. Este componente se logra mediante la introducción del tema de violencia en razón de género en la agenda pública mediática (prensa, radio y TV) y mediante la difusión de información sobre los resultados del Programa y las acciones del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades en el boletín trimestral que se difunde de manera electrónica e impresa.

3.3.1 Comunicaciones

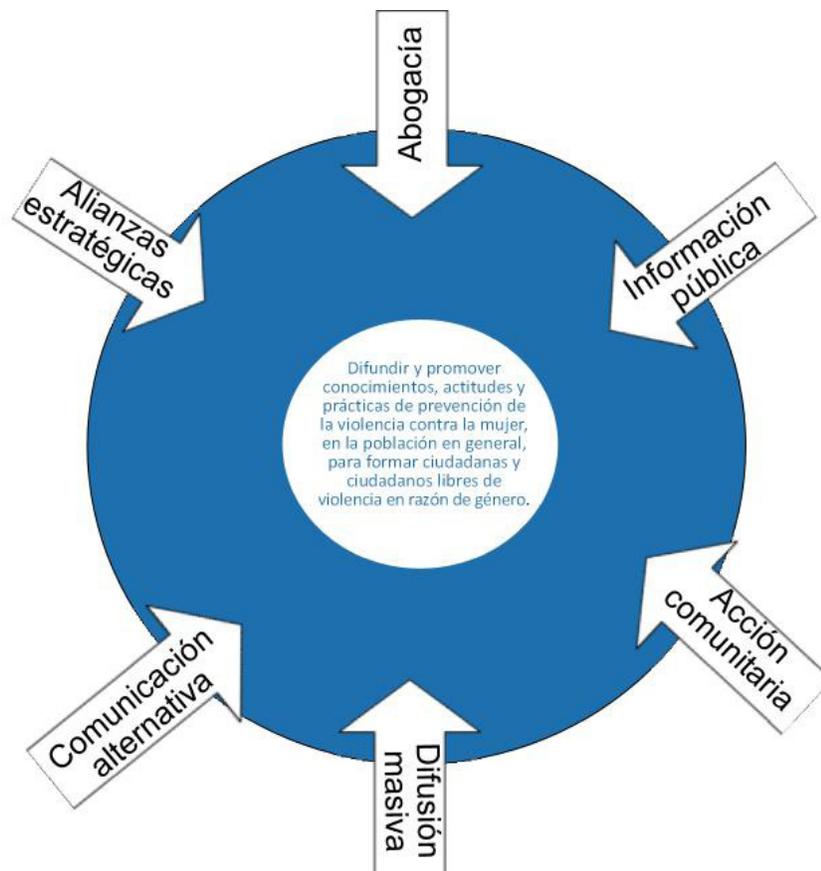
La propuesta de la estrategia de comunicación se basa en un enfoque integral que se refleja en los públicos meta a los que va dirigida, incluyendo mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes y de manera especial, hombres del área urbana y rural de Bolivia; además, operadores de servicios de atención a la violencia, autoridades públicas, líderes de opinión y medios de comunicación.

El objetivo general de la estrategia es:

- Difundir y promover conocimientos, actitudes y prácticas de prevención de la violencia contra la mujer, para formar ciudadanas y ciudadanos libres de violencia en razón de género, dentro de nuestra conformación como Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario de Bolivia.

Objetivos específicos:

- Difundir información a mujeres, hombres, jóvenes y adolescentes sobre las características, causas, consecuencias y dimensión de la violencia en razón de género, la normativa y los servicios de atención a víctimas de violencia.
- Informar y sensibilizar a autoridades y servidores públicos de las brigadas de protección a la familia, servicios legales integrales municipales, fiscalías de familia y juzgado sobre la normativa, procedimientos y calidad y calidez en la atención.
- Desarrollar acciones de comunicación masiva y alternativa para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y la prevención de la violencia en razón de género.



- Promover la incorporación de la violencia en razón de género como tema de agenda pública, involucrando y comprometiendo a aliados estratégicos, autoridades, líderes comunitarios, instituciones que trabajan en el tema de violencia y medios de comunicación social en la promoción de una vida sin violencia.

Los componentes están resumidos en el siguiente cuadro:

La estrategia de la difusión, los materiales comunicacionales y los medios es la siguiente:

INTERPERSONALES – GRUPALES

Reuniones informativas

- Autoridades del Ministerio de Justicia
- Autoridades del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades
- Autoridades de los gobiernos departamentales
- Autoridades de los gobiernos municipales
- Ejecutivos de ONGs e instituciones que trabajan por la igualdad de género y en defensa de los derechos humanos.
- Medios de comunicación social

Reuniones técnicas

- Unidad de comunicación del Ministerio de Justicia
- Unidades departamentales de género
- Unidades de género de los gobiernos municipales
- Redes de prevención y atención de la violencia intrafamiliar
- SLIMs
- Brigada de Protección a la Familia

IMPRESOS

- Tríptico institucional del VIO
- Tríptico informativo sobre la Ley 1674 (urbano / rural)
- Tríptico informativo sobre la violencia contra la mujer (urbano / rural)
- Tríptico informativo sobre la violencia sexual (urbano / rural)
- Tríptico informativo sobre violencia y acoso político
- Cartilla informativa sobre la violencia contra las mujeres
- Cartilla informativa sobre prevención de la violencia masculina
- Cartilla informativa sobre noviazgos violentos
- Afiches de promoción de la denuncia de la violencia contra las mujeres
- Afiches de prevención de la violencia contra las mujeres dirigido a hombres
- Afiches contra la violencia sexual a niñas, niños y adolescentes
- Afiches de prevención de los noviazgos violentos
- Afiche sobre violencia y acoso político
- Gigantografías de prevención de la violencia dirigidas a la población en general
- Stickers contra la violencia para minibuses, trufis, taxis y micros
- Stickers viales para micros
- Boletín informativo trimestral
- Fichero con temas de violencia contra la mujer e igualdad entre hombres y mujeres para conductores de programas radiales, televisivos y para periodistas.

ALTERNATIVOS O DE NUEVA TECNOLOGÍA

- Material de apoyo electrónico para reuniones y talleres
- Boletín electrónico trimestral
- Pagina web – Link del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades
- Banco de datos relacional:
 - a. Recursos humanos del Ministerio de Justicia
 - b. Recursos humanos del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades
 - c. Recursos humanos de las Unidades departamentales de género
 - d. Recursos humanos de las Unidades de género a nivel municipal
 - e. Recursos humanos de SLIMs
 - f. Organizaciones sociales de mujeres
 - g. ONGs que trabajan por las mujeres
 - h. Medios de comunicación social

MASIVOS

- Cobertura en medios radiales y televisivos
- Prensa libre – Notas de prensa
- 8 Cuñas radiales:
 - a. Promoción de la denuncia de la violencia y difusión de los SLIMs.
 - b. Prevención de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes
 - c. Prevención de la violencia contra las mujeres
 - d. Prevención de la violencia contra las mujeres dirigido a hombres
 - e. Promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
 - f. Prevención de noviazgos violentos
 - g. Promoción responsabilidad compartida y redistribución de las tareas del hogar
 - h. Promoción masculinidad positiva (Sindicatos de transporte)
- 5 Spots televisivos
 - a. Promoción de la denuncia de la violencia y difusión de los SLIMs.
 - b. Prevención de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes
 - c. Prevención de la violencia contra las mujeres
 - d. Prevención de la violencia contra las mujeres dirigido a hombres
 - e. Promoción responsabilidad compartida y redistribución de las tareas del hogar.

ALTERNATIVOS – ACCIÓN COMUNITARIA

- 1 Concurso Nacional de Graffitis y Murales “Por una vida sin violencia para las mujeres”
- 10 presentaciones de la obra teatral popular de prevención de la violencia contra las mujeres
- 10 ferias en los mercados del área rural
- Discos compactos musicales con mensajes contra la violencia difundidos en automóviles del transporte público.

Estrategia	Actividades o Productos comunicacionales	Indicadores	Fecha	Presupuesto Bs.
Alianzas estratégicas Información pública	Reuniones informativas	Se han realizado al menos 4 reuniones con autoridades a nivel interministerial	Octubre y Noviembre	
	Reuniones técnicas	Se han realizado al menos 5 reuniones con técnicos a nivel departamental y municipal.	Octubre y noviembre	
	Boletín trimestral electrónico e impreso	1 boletín informativo publicado y distribuido a nivel nacional (2.000 ejemplares)	Octubre	
	Tríptico institucional del VIO	1 Tríptico institucional del VIO publicado y distribuido a nivel nacional (5.000 ejemplares)	Octubre	3.240
	Tríptico del PIO	5.000 Trípticos impresos y distribuidos	Septiembre	3.240
	Libro del PIO	500 planes impresos	Septiembre	30.890
	Resumen Ejecutivo del PIO	500 resúmenes ejecutivos impresos	Septiembre	4.000
	Rotafolio para difusión del PIO	3 rotafolios cada uno diferente para la socialización del PIO	Octubre	3.000
	Banner del PIO	1 roller de 1.80 x 80 cm. para la socialización del PIO	Octubre	450
	Banner del VIO	1 banner de 2x3 metros del VIO	Octubre	

Estrategia	Actividades o Productos comunicacionales	Indicadores	Fecha	Presupuesto Bs.	
Difusión masiva	Trípticos, afiches y material promocional sobre violencia contra la mujer "25 de noviembre Día Internacional contra la violencia hacia las mujeres"	Trípticos, afiches y material promocional diseñado 10.000 Trípticos 2.000 Afiches 1.000 Separadores de libro 1.000 letreros para la chapa de la puerta 5.000 listones / manillas 8 gigantografías Alquiler 4 estructuras gigantografías	Noviembre	7.000 6.000 6.000 700 4.000 2.000 24.000 30.000	
	Tríptico sobre la Ley 1674	10.000 trípticos de la ley 1674	Noviembre	6.000	
	Trípticos, afiches y material promocional sobre violencia contra la mujer e igualdad entre hombres y mujeres dirigida a la población masculina	10.000 trípticos 2.000 afiches 5.000 stickers 1.000 letreros de acrílico	Noviembre	6.000 6.000 3.000 10.000	
	Producción y difusión de 5 cuñas radiales y la canción del VIO	5 cuñas radiales y una canción producidas		Octubre	10.000
		Difusión durante el mes de noviembre en 6 radios ERBOL, FIDES, Panamericana, Patria Nueva, Pachamama, San Gabriel		Noviembre	40.000
	Producción y difusión de 3 Spots y el video clip del VIO	3 spots y un video clip producidos		Octubre	25.000
		Difusión durante el mes de noviembre en 5 canales (Red Uno, ATB, RTP, Televisión Boliviana, UNITEL)		Noviembre	250.000

	Eventos de movilización social "25 de noviembre"	2 ferias en el Municipio de La Paz - Feria dominical de las culturas - Festival del 29 de noviembre en la plaza Villarroel	Noviembre	
	Marcha por el Día Internacional contra la Violencia hacia la Mujer	Participación de organizaciones sociales, unidades educativas e instituciones públicas en la Marcha del 29 de Noviembre	29 de noviembre	
Información Pública	4 programas de difusión de las acciones del VIO en la radio Patria Nueva	4 programas realizados: - Participación política de la mujer - Plan Nacional de Juventudes - Adultos mayores y discapacitados - Violencia en razón de género	Septiembre Octubre	
	Plan de medios por el Día de la Mujer Boliviana	4 entrevistas televisivas 4 entrevistas radiales	Octubre	
	Salutación en prensa escrita por el Día de la Mujer Boliviana	1 publicación en el periódico La Razón	11 de octubre	7.000
	Plan de medios por el 25 de noviembre	4 entrevistas televisivas 4 entrevistas radiales 1 nota de prensa	25 de noviembre	
	Publicación por el 25 de Noviembre	1 publicación en el periódico La Razón	25 de noviembre	7.000
TOTAL				494.520

Lamentablemente en todo este tiempo de investigación, hubo tres cambios en la dirección de la Unidad de Comunicación y por diferentes aspectos burocráticos no tuvimos acceso a los avances realizados, a las evaluaciones ni a los resultados logrados a lo largo de la gestión. Tampoco tenemos conocimiento de la difusión del total de productos comunicacionales inicialmente planificados, sin embargo logramos acceder a varias de las cuñas radiales, spots televisivos, afiches, trípticos y algunos otros materiales difundidos por los diferentes medios de comunicación.

3.3.1 Resultado

Utilización de medios, instrumentos y contenidos

Dentro de la estrategia de comunicación y sus públicos existe una aproximación muy interesante en cuanto a la identificación de comportamientos detectados y comportamientos deseados de cada población meta que vale la pena resaltar. Plantea pasar de un comportamiento detectado a uno deseado, definiendo una estrategia comunicacional antibarrera para cada una de las poblaciones meta. Estas estrategias son pequeños objetivos en sí mismos y coadyuvan con las metas y el espíritu de la política pública. Por otra parte, los públicos están identificados en tres grandes grupos: población beneficiaria (mujeres, hombres y adolescentes), operadores (personal de salud, de educación, SLIMs y Brigadas de Protección a la Familia) y socios estratégicos (entidades y autoridades de gobierno, ONGs, medios de comunicación, sindicatos, colegios y universidades). Esto supone un diagnóstico previo de los públicos en cuanto a comportamientos y por supuesto, indicadores de éxito para la estrategia de comunicación.

Es también interesante puntualizar que cada producto comunicacional, dividido

también en grupos: interpersonales, masivos, impresos y alternativos de acción comunitaria, cuenta con esquemas creativos propios que identifican el público al que va dirigido, el o los objetivos, el tono o manera y las acciones deseadas que contrastan y fortalecen los comportamientos esperados después de las estrategias antibarrera.

Es decir que la estrategia comunicacional tiene elementos que están interrelacionados e interactúan entre sí para lograr el objetivo general de la estrategia de comunicación. El detalle al que llega desde los objetivos, elementos, públicos, materiales comunicacionales y líneas de contenido es exquisito, por lo menos desde el planteamiento y sin entrar en la ejecución de los productos.

Podemos señalar que de todos los materiales a los que tuvimos acceso entre los que se encuentra: afiche “basta de violencia contra la mujer, tríptico “para romper la barrera del silencio”, tríptico “ley 1674, contra la familia o doméstica”, folder, letrero para puerta, separadores de libro, gigantografías, guías operativas para prestadores de servicios, cartillas informativas sobre la situación de la violencia contra las mujeres, spots televisivos y cuñas radiales, no encontramos indicios de propaganda política a favor del actual gobierno.

A la luz de la investigación, aunque sin la certeza de los avances realizados, ni de los resultados alcanzados en términos de exposición de las audiencias a los productos, podemos señalar que los materiales son de carácter informativo y promocional de la política pública en cuestión. Dan cuenta de las instancias a las que pueden acudir las personas que viven violencia, la denuncia constante contra la violencia, la información sobre las leyes que protegen a las mujeres, los manuales o guías para trabajar la violencia desde una visión integral que involucra sectores educativos y de salud, la insistencia en hacer una ciudadanía activa mediante incidencia política, etc.

3.3.2 Comentarios

- Revisada la estrategia comunicacional, señalamos que el diseño responde a los objetivos planteados, es integral, convoca (sino a todos) a la mayoría de las y los actores que tienen algo que decir sobre la violencia en razón de género.
- Existe la marcada intención de trabajar la problemática de la violencia en razón de género desde un ámbito interinstitucional y de manera transversal a las diferentes entidades e instituciones tanto públicas como privadas.
- El grado de detalle para la realización de cada producto comunicacional así como los objetivos que persigue cada uno de ellos y a quién va dirigido es muy fino.
- La estrategia señala y recalca la importancia de que todas las instancias puedan acceder a la información sobre violencia, sin embargo a la hora de hacer la investigación pudimos ver que el acceso a la información requerida para el análisis de esta consultoría parece clasificada y no existe una real voluntad de facilitar la investigación por parte de los funcionarios del Ministerio.
- No obtuvimos acceso a informes de evaluación, resultados ni objetivos alcanzados, por lo que no es posible evaluar la ejecución de la estrategia.
- Los productos comunicacionales a los que tuvimos acceso son de carácter informativo y promocional de la política pública, dirigida a las y los beneficiarios de la misma.
- Así mismo, los productos comunicacionales siguen la lógica tanto de los esquemas creativos como de los objetivos y públicos a los que están destinados.

Bibliografía consultada y referencias:

Legislación boliviana:

- Ley 1178 de de Administración y Control Gubernamentales
- Decreto Supremo 25964: Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.
- Ley 1632 de Telecomunicaciones

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Presupuesto Institucional por objeto del gasto y por tipo de gasto del Ministerio de la Presidencia, Programa de Comunicación Social y Gubernamental

Dirección Nacional de Comunicación Social

Historia Jurídica del área de Comunicación del Estado elaborado por Miriam Saavedra, 2004.

Villaume, Gary "Municipalización, Diagnóstico de una Década: 30 Investigaciones sobre Participación Popular y Descentralización: Educación y Municipio", ILDIS, Plural Editores, La Paz, 2004.

PIEB, "Examen Parcial: La reforma educativa boliviana 1992 – 2002" La Paz.

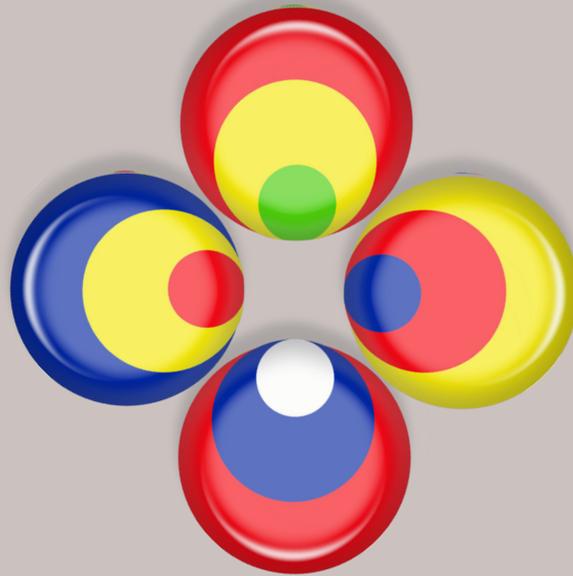
Documentos internos:

- Memoria de gestión 2009 del Programa Nacional de Post Alfabetización
- Estrategia de Comunicación del PNP 2009
- Plan integral de Comunicación 2010
- Plan Operativo Anual 2010
- Documento de Planificación de visitas departamentales 2010
- Documento de presupuesto de la unidad de comunicación 2010
- Materiales de difusión (spots, cuñas y audio de las canciones)
- Líneas de comunicación de la Estrategia de Comunicación del Bono Juana Azurduy. 2009
- Planillas de inversión en medios 2009 del Ministerio de Salud y Deportes para la difusión de spots del Bono Juana Azurduy.
- Plan Nacional para el pago-actualización de datos, beneficiarios y cedula gratuita del Bono Juana Azurduy. Octubre de 2009.
- Plan Estratégico de Comunicación del Bono Juana Azurduy 2009.
- Plan de Comunicación: campaña de lanzamiento y posicionamiento del Bono Juana Azurduy "una oportunidad para la vida". Enero 2010.- Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades- Plan Nacional de Lucha contra la Violencia de Género- Estrategia de Comunicación del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia de Género- Materiales de comunicación

Entrevistas (2010):

- Ing. Benito Ayma, Director del PNP
- Lic. Juan Fernández – Director de Comunicación del PNP
- Lic. Germán Román – ex Director de Comunicación del PNP
- Lic. Lucio Rocha - asistente de Dirección del PNP
- Lic. Samuel Villegas - especialista del Sistema de Información de Género del Ministerio de Justicia.
- Lic. Irma Campos - Directora de Género del Ministerio de Justicia.
- Lic. Gonzalo Calderón – ex Director del Bono Juana Azurduy.
- Lic. Rudy Betancourt - Comunicador Social encargado de la Estrategia de Comunicación del Bono Juana Azurduy en 2009.
- Lic. Rolando García – Ex Asesor de Comunicación del Ministerio de Salud y Deportes.

ESTRATEGIAS COMUNICACIONALES UTILIZADAS POR EL ESTADO
PARA DIFUNDIR SUS POLÍTICAS INCLUSIVAS EN CUATRO PAÍSES
DE AMÉRICA LATINA



EL CASO DE CHILE

Informe a cargo de Jorge Montealegre Iturra

I.- INTRODUCCIÓN

¿Cómo el Estado informa sobre nuevos beneficios incluyentes a una población diversa? ¿A través de qué medios de comunicación? ¿Recurre a los medios comunitarios en sus políticas de difusión? ¿Cuál es la frontera entre la información técnica de contenidos imprescindibles para el ejercicio de los derechos ciudadanos y la publicidad que informa en una lógica de mercado? ¿Hay sinergia entre Estado, Sociedad Civil y Mercado cuando se trata de comunicar beneficios públicos a la población vulnerable? Las preguntas y sus eventuales respuestas deberían ser insumos en la generación de un debate sobre la necesidad de los sectores excluidos de estar plenamente informados sobre nuevos derechos o servicios públicos dirigidos a ellos.

El diagnóstico empírico señala que la información de beneficios surgidos de políticas inclusivas debe sortear diversos obstáculos para llegar con la oportunidad y claridad que requiere su destinatario. La visibilidad de una información que contiene beneficios inclusivos, y que ésta se instale como parte de la agenda pública, depende de una diversidad de factores; desde la creencia en las instancias editoriales –tipo profecía autocumplida- de que “las buenas noticias no son noticia” hasta la decisión interesada por ocultarla u omitirla, pasando por las infinitas posibilidades de ruidos comunicacionales que pueden alterar su claridad en la recepción.

Decimos que se trata de informaciones eclipsadas porque las oculta la sombra de otras, las cuales logran, atraen o se les otorga mayor visibilidad. Las razones que marcan esa prioridad, que hace preferidas a unas y preteridas a otras, también son diversas y pueden ir desde una simple lógica de mercado (hay noticias que “venden más”) hasta una estricta línea editorial que favorece ciertos contenidos y receptores. También la opacidad puede ser producto de una presentación o alusión llamativa, por ejemplo publicitaria, carente de la claridad necesaria para que sea eficaz como información para el destinatario final. Construye socialmente realidad, refuerza una cierta percepción de ella (Berger y Luckmann, 1991) e instala en el imaginario un relato, recurriendo a una audiencia amplia donde, contradictoriamente, no resulta privilegiada como destinataria la que más necesita claridad en la información.

A pesar de la invisibilidad, la opacidad tras los artificios o la máxima reducción en los medios de comunicación, que suele afectar a la información que supuestamente “no es noticia” para su público objetivo, la información eclipsada no desaparece ni el hecho a informar deja de existir ni dejan de tener la información algunas de las personas interesadas. Sin embargo, oscurecida, matizada, relegada o minimizada, en la sombra y el silencio aumenta el riesgo a que la información de derechos ciudadanos y beneficios públicos pase inadvertida y por ende no acceda a las personas que se benefician con ella. En dicho escenario se produce una doble exclusión; es decir, se refuerza la exclusión original de la persona beneficiada con una política que pretende ser inclusiva, al dificultar que se entere oportunamente de su derecho; también, se consagra una exclusión más extendida que afecta al conjunto de la ciudadanía que tiene derecho al acceso a la información.

La información genuina, por tanto, es un elemento esencial en la contribución al desarrollo de políticas inclusivas; sin embargo, la información supuesta (es decir, aquellos mensajes aparentemente informativos que tienen un fin propagandístico o demagógico) puede resultar un elemento contradictorio que puede reproducir y prolongar la exclusión. En este caso, pensando en los sectores carenciados o vulnerables en diversos ámbitos y por diferentes razones, entendemos por inclusión la incorporación de la totalidad de la población a las prestaciones de los distintos sistemas funcionales de la sociedad (político, educacional, de salud, etc.), con la garantía de condiciones mínimas de bienestar para cada ciudadano y ciudadana (Melillo et al, 2001: 83). El desafío es “completar” la llamada “totalidad de la población” con políticas inclusivas efectivas.

En este marco, hemos seleccionado ejemplos de programas inclusivos recientes que están en desarrollo en Chile. En ellos, como se verá, encontramos diversas voluntades de comunicación, distintos emisores de los mensajes y diferentes alianzas para lograr la recepción del mensaje y hacer efectivo los derechos comunicados. Por otra parte, los tres ejemplos seleccionados en Chile están referidos a tres ámbitos que se diferencian claramente entre sí por el origen puntual de las razones de exclusión y de interés del Estado por llevarlos a cabo:

a) Situación económica familiar, por ello el seguimiento al subsidio por carga familiar: el “Bono marzo”.

b) Violaciones de los Derechos Humanos, por ello el seguimiento a la difusión de las becas de estudios para las víctimas de prisión política y tortura: la “beca Valech”.

c) Empobrecimiento por desastres naturales, por ello el seguimiento al subsidio como beneficio habitacional para las personas damnificadas por el terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010: “Chile unido reconstruye mejor”.

En los tres casos se trata de derechos “garantizados”; en el sentido de que ya están otorgados; es decir, ya están aprobados formalmente por las autoridades del Estado, están sancionados legalmente y financiados; es decir, no son reivindicaciones a conseguir desde el punto de vista formal general, pero sí de hacerlas efectivas como conocimiento y materialización. El requerimiento que habría, desde la naturaleza de este trabajo, es el de la mejor información para que los programas que contienen los mencionados beneficios se ejecuten oportuna y correctamente, sin que haya eventuales beneficiarios que se queden sin ejercer su derecho por falta de información.

La característica mencionada del beneficio podría eximir al Estado de recurrir a una “comunicación seductora” (Vera, 1992), con artificios persuasivos publicitarios y de propaganda; es decir, tratar al beneficio como un “producto” que hay que “vender” con las técnicas de la publicidad; o tratarlo como un logro gubernamental, asociando el beneficio a un mensaje ideológico y político haciendo propaganda. Hoy la distinción no es tan clara y podría decirse que se hace publicidad que es propaganda y viceversa. Sin embargo, igualmente el Estado debe informar sobre los beneficios que otorga; independientemente de la construcción de imagen que haga el Gobierno de turno en su administración de la coyuntura.

En los casos que nos ocupan, decíamos, el comunicador puede ahorrar esfuerzos seductores e informar con claridad, sin eclipsar lo principal: el beneficio, ya que no hay un desafío de convencimiento sobre los atributos positivos del apoyo estatal ni una discusión pendiente sobre ellos. Establecido el beneficio, queda comunicar con eficiencia –con eficacia y optimización de recursos– a sus destinatarios cómo disfrutarlo como un derecho adquirido que debe estar garantizado.

En estos casos, entonces, las preguntas son: ¿se produjo esa comunicación?, ¿desde qué plataforma institucional?, ¿el presupuesto del programa correspondiente contemplaba invertir en la comunicación del beneficio? ¿con qué estrategia comunicacional se realizó? ¿cuál fue el resultado final de la comunicación, tanto en elementos de comunicación como en la respuesta de las personas beneficiadas? Finalmente, ¿es el Estado el portador de la buena noticia o delega factualmente en otro emisor la comunicación de los derechos ciudadanos? Como decíamos, lo que está eclipsado o ensombrecido en comparación con lo refulgentes que pueden ser otros contenidos que copan la agenda y ocupan el interés masivo, sigue siendo parte de la realidad y –a veces contra todo pronóstico dictado por el sentido común– desarrolla sus propios canales de comunicación desde una lógica de servicio público y búsqueda del bien común.

II.- TRES MEDIDAS INCLUYENTES EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE CHILE

Los tres beneficios seleccionados son conocidos como “Bono marzo 2010”, “Beca Valech” y “Subsidio para damnificados”, para su descripción y análisis el informe sobre cada uno de ellos está ordenado en: a) el beneficio o producto; b) su plataforma institucional; c) la estrategia comunicacional para su difusión; y d) resultados.

II.1. Subsidio por carga familiar: “Bono marzo 2010”.

II.1.1. El beneficio o producto.

El llamado Bono Marzo 2010 (Ley N° 20.428) consiste en una ayuda en dinero que el Estado entregó directamente a las familias de ingresos medios y bajos, de manera extraordinaria, para apoyarlas en marzo, que es uno de los meses de mayores gastos para el grupo familiar (marcado principalmente por el inicio de clases). Se trata en términos específicos de un bono solidario de 40 mil pesos por cada carga familiar debidamente acreditada²².

El bono marzo 2010, tiene como antecedentes otros dos bonos inmediatamente anteriores: los Bonos de Apoyo a la Familia (BAF), otorgados en marzo y agosto de 2009. Las características de los beneficiarios son similares, pero el objetivo de cada uno de los bonos es distinto. En el caso del BAF marzo 2009 (Ley 20.326) fue un beneficio extraordinario de 40 mil pesos por carga familiar y que se pagó durante el mes de marzo 2009 a las familias de ingresos medios y bajos a fin de paliar los efectos en Chile de la crisis económica internacional. Por su lado, el BAF agosto 2009 (Ley 20.360) fue otorgado como una ayuda adicional a las familias de ingresos medios y bajos para paliar los gastos del invierno; consistió en la entrega de un bono de \$ 40.000 durante el mes de agosto de 2009, por cada carga familiar. Hay cierta continuidad, pero no podemos decir que se trata del mismo producto o beneficio ya que cada uno ha respondido a situaciones de vulnerabilidad coyunturales, cada una con una connotación estacional diversa.

En esta línea de bonos de apoyo a la familia surgió la iniciativa del bono marzo 2010 –que fue promesa de campaña presidencial- sin contar obviamente que su entrega coincidiría con los imprevisibles efectos del terremoto-maremoto que el país sufrió en febrero del 2010. El universo de beneficiarios del Instituto de Previsión Social (IPS) con derecho al Bono marzo 2010 es de 944.044 personas. (El número de personas beneficiadas se amplía a dos millones, considerando –además de los beneficiarios del IPS- a aquellos pensionados de AFP, Mutualidades, compañías de seguro, Capredena y Dipreca, con derecho al Bono Marzo 2010). Las personas beneficiadas tienen este derecho en la medida de que son:

a) Beneficiarios de Asignación Familiar, por sus cargas acreditadas al 31 de diciembre de 2009 y con derecho a percibir dichas asignaciones pues su ingreso promedio bruto mensual fue menor o igual a \$ 457.954 en el primer semestre de 2009. Se incluye: los trabajadores, los titulares de PBS y de subsidio por discapacidad mental por sus descendientes acreditados; los titulares de pensión de cualquier régimen previsional incluidos los de pensión no contributiva exonerados.

b) Beneficiarios de Asignación Maternal, con derecho al 31 de diciembre de 2009.

²² Por la nomenclatura usada (bonos y cargas familiares) es posible que haya confusión con otros beneficios, por ejemplo con el bono por hijo nacido vivo o adoptado, instaurado el año 2009. El Bono Marzo 2010 no tiene ninguna relación con el Bono por Hijo Nacido Vivo o Adoptado pues este último corresponde a uno de los beneficios del nuevo Sistema de Pensiones Solidarias y consiste en un aporte en dinero que incrementa el monto de la pensión de la mujer a través del otorgamiento de un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado. Se otorga a todas las mujeres que cumplen con los requisitos y se hayan pensionado a contar del 1° de julio de 2009 (ya sea a través del Pilar Solidario de la Reforma Previsional, AFPs o por medio de una pensión de sobrevivencia).

Según Circular N° 2624, del 25 marzo de 2010, de la Superintendencia de Seguridad Social, existirá derecho al bono si al 31 de diciembre de 2009 se encontraba acreditado el reconocimiento del causante de asignación maternal o si dicho reconocimiento se efectúa con posterioridad pero por un período que incluya el 31 de diciembre de 2009. Esta asignación sólo se hace exigible a partir del 5° mes de gestación y se paga en forma retroactiva.

c) Beneficiarios de Subsidio Único Familiar (SUF) por sus cargas acreditadas al 31 de diciembre de 2009, la Entidad Administradora es la respectiva municipalidad que otorga el beneficio.

d) Personas registradas, al 31 de diciembre de 2009, en Chile Solidario. Si no son beneficiarios de SUF les corresponderá 1 bono por familia.

II.1.2. La plataforma institucional

Las instituciones responsables de la difusión del Bono Marzo 2010 fueron el Instituto de Previsión Social (IPS) y la Subsecretaría de Previsión Social. Mismas instituciones que estuvieron a cargo de la difusión de los anteriores Bonos de Apoyo a la Familia. Del mismo modo, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social cumple rol de vocero principal.

En el caso de los Bonos de Apoyo a la Familia correspondientes al año 2009, también apoyó en la difusión la Superintendencia de Seguridad Social.

En el marco del Bono Marzo 2010, la responsabilidad del IPS se traduce en la administración de la entrega del beneficio así como su difusión. Por su parte, el BancoEstado sólo está encargado del pago del beneficio, lo que en materia de difusión sólo lo obliga a contar con material disponible en cada una de sus sucursales (afiches, folletería), material que es confeccionado y entregado por el IPS. Desde el punto de vista operativo el desafío mayor es la administración de la demanda, contando con un comportamiento del usuario que “es más presencial que no presencial” y, por tanto, parte de la comunicación está dirigida a evitar que la red de distribución sea sobrepasada; es decir, que lleguen más beneficiarios que los que corresponde. Por ello parte del mensaje es la calendarización del proceso.

II.1.3. Estrategia comunicacional

El Bono marzo 2010 institucionalmente ha sido tratado con un esfuerzo comunicacional similar a la inversión hecha a ese respecto en la promoción de los bonos anteriores ya mencionados. Consultadas las personas responsables del ISP, en este sentido, testimonian que “las acciones comunicacionales fueron casi las mismas para todos los bonos. Se consideró principalmente publicidad en medios escritos, medios radiales, folletería, afiches, pendones y la televisión del Metro”. Agregando que “a la hora de elegir los medios a utilizar y el mensaje, se consideró prioritariamente al público al que se quería llegar”. Respecto de los recursos invertidos en la difusión de los bonos, según el ISP, son los siguientes:

BAF – marzo 2009	: \$ 180 millones.
BAF – agosto 2009	: \$ 183 millones
Bono - marzo 2010	: \$ 196 millones

Para la creación y ejecución del diseño comunicacional, en el caso del Bono Marzo 2010, el equipo del IPS trabajó en conjunto con “180 grados”, agencia que ha prestado servicios al IPS desde este año 2010, “pero que no fue contratada especialmente para esta campaña”. Campaña tras la cual no hay una estrategia comunicacional escrita, respecto de sus conceptos creativos centrales y estrategia de medios. Tanto es así que en la selección

de imágenes y lemas deciden ejecutivos que no son del área de las comunicaciones. “Las urgencias se comen la estrategia”, explica el encargado de comunicaciones refiriéndose a la forma de trabajo en la administración pública.

Respecto de una eventual distinción técnica o conceptual entre las herramientas de comunicación utilizadas, el IPS no ve su rol en el ámbito de la publicidad. “Considerando que el objetivo de la difusión que realiza el IPS es dar a conocer la existencia de beneficios proporcionados por el Estado así como la forma en que la ciudadanía puede acceder a ellos, las acciones comunicacionales tienen un fin meramente informativo. Por lo tanto, entra simplemente en el ámbito de la difusión de información técnica”.

Para estos fines se utilizaron diversos medios para responder consultas, entre ellos canales de atención directa y otros no presenciales:

a) Atención directa: se habilitaron 355 puntos de consulta entre municipios, módulos de atención en centros comerciales y otros, que se sumaron a los 141 Centros de Atención del IPS. En general estas locaciones, a las que habría que sumar las sucursales del BancoEstado estaban apoyadas por piezas de promoción tales como: pendones, folletería, afiches de diversos tamaños; gigantografías y adhesivos. En algunas ocasiones, stands y fotografías.

b) Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs), habilitando los siguientes canales de atención no presenciales, optimizando un recurso importante del IPS cual es una buena base de datos y un software que permite recurrir a estas herramientas sin necesidad de necesitar más gente:

- Portal www.bonomarzo2010.cl, que en el mismo marzo tuvo más de un millón de visitas;
- Línea telefónica gratuita 800 550 200, que en marzo atendió alrededor de 361 mil 800 llamadas.
- Recepción de mensajes de textos en telefonía móvil, al N°2324 poniendo la palabra BONO seguida de un espacio y el número de RUT, sin guión, de la persona beneficiada.

c) Avisaje en prensa escrita. En general se publicaron avisos -de una, media y un cuarto de página- en diarios tabloides “populares” de circulación nacional (Las Últimas Noticias, La Cuarta), en diarios gratuitos de Santiago que se distribuyen en el entorno del Metro (Publimetro y La Hora); y en 25 diarios regionales.

d) Avisaje en radios. Entre el 26 de marzo y el 20 de abril se emitieron un total de 576 frases de 25” distribuidas en tres radios de cobertura nacional (Pudahuel, Corazón, ADN). Además, en radios de perfil informativo como Biobío y Cooperativa se transmitieron 6 y 8 frases de 30” diarias, respectivamente; desde el 26 de marzo hasta el 30 de abril. Respecto de las radios regionales, se avisó en 93 emisoras entre el 26 de marzo y el 20 de abril.

e) Spot en Metro TV. Un medio interesante en la región metropolitana es la televisión de circuito cerrado del Metro, que cuenta con pantallas en toda la red del tren subterráneo. Ahí se emitieron 344 spots desde el 1 al 11 de abril.

f) Información a través de la prensa. La información más habitual y probablemente la más efectiva fue mediante comunicados y entrevistas transmitidas por diversos medios en programas informativos de amplia sintonía y en buenos horarios; en televisión, por ejemplo, donde no se pagaron avisos, hubo entrevistas en todos los canales, donde se informó ampliamente del calendario de pagos y a quienes correspondía recibir el beneficio.

Estrategia creativa.

Respecto del mensaje, la información útil se centró en responder ¿Cuánto se paga, a quiénes, cómo y cuándo se paga el Bono Marzo 2010? Además del Calendario de pago se indicaba dónde obtener más información (“infórmate llamando gratis...”).

Al coincidir, imprevistamente, el Bono –que fue promesa de campaña- con el maremoto-terremoto y también por ser una de las primeras medidas del Gobierno recién asumido, el llamado de atención propagandístico de los avisos fue “¡Por un Chile que se levanta!”.

Gráficamente, los avisos de prensa, así como los afiches, folletería y pendones, se ilustraron con fotografías emotivas que representaban a una niña en brazos de su madre sonriente, principalmente. Es la imagen más reiterada. Con menor exposición, también se utiliza en avisos y pendones la imagen de un padre joven con su pareja de hijos, una niña y un niño, todos sonrientes. En fotografías expuestas en los stands, también está la escena de tres mujeres: una madre joven con dos hijas.

Estas fotografías connotan un cuidado en la selección del fenotipo de las personas que representan a la familia chilena popular; también hay una preocupación en las representaciones de género y del núcleo familiar; sin embargo, se trata solamente de familias monoparentales, donde uno de los progenitores está a cargo de la jefatura del hogar y del ingreso monetario. En las imágenes siempre está uno de los dos, probablemente porque las cargas familiares están a nombre o del padre o de la madre. Las imágenes no representan la familia clásica (de padre y madre casados, con hijos). Esto, puede connotar vulnerabilidad económica sin ser la imagen dramática ni triste; lo que reforzaría la necesidad o justificación del bono.

Al ser consultada la intención de los comunicadores, este cuidado resulta prácticamente casual, en el sentido de que no obedece a la aplicación consciente de una estrategia creativa y conceptual. De hecho, las fotografías fueron elegidas por un ejecutivo sin competencias profesionales en el ámbito de las comunicaciones y no hubo mayor reflexión de género o un estudio etnográfico previo sobre los tipos de familias. Las personas modelos escogidas –en un set de un banco de fotos- debían comunicar que tenían “cara de tener carga o asignación familiar”, que la debe cobrar una sola persona, generalmente la mujer.

II.1.4. Resultados

La estrategia, como se desprende de lo anterior, se fue construyendo con la experiencia de campañas anteriores, con un equipo entrenado en la administración de productos similares (bonos anteriores) que, antes de que se promulgara la ley, proactivamente enfrentaron el desafío que se veía venir; conociendo también que “el condicionamiento jurídico afecta el lenguaje” y, por tanto, más que caer en tentaciones publicitarias se limitó a informar sobre el beneficio y la forma de acceder a él. Por otro lado, según los encargados, la campaña pudo tener un componente “más local” habiendo resultado principalmente de carácter nacional. Respecto de la entrega del beneficio a sus destinatarios finales, el siguiente cuadro proporcionado por IPS lo sintetiza:

BENEFICIO	Nº de beneficiarios con derecho	Nº de beneficiarios que cobraron	Nº de beneficiarios con pago pendiente
BAF marzo 2009	2.186.224	2.097.516	88.708



II.2. Reparación por violaciones de los Derechos Humanos: la “Beca Valech”.

II.2.1. El beneficio.

La llamada “Beca Valech” tiene su origen en las propuestas emanadas de la comisión presidida por el obispo Sergio Valech: la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, órgano asesor del Presidente de la República creado mediante el decreto 1.040, del 26 de septiembre de 2003, por disposición del Presidente Ricardo Lagos. Al año de su creación, en noviembre de 2004, el Presidente Lagos da a conocer, junto al Informe de la Comisión Nacional, anuncia una serie de beneficios de salud, de pensión y de educación para las víctimas de las violaciones de los Derechos Humanos en el período 1973-1989 bajo la dictadura militar. El Informe incluye las nóminas oficiales con las 27.255 personas víctimas de prisión y tortura, con derecho a los beneficios de reparación simbólica. Entre estos beneficios se contempla la posibilidad de continuar estudios superiores con el financiamiento del Estado, en virtud de la ley N° 19.992, mediante la Beca Informe Valech.

La Beca Valech permite financiar el 100% de los estudios de educación superior en una institución reconocida por el Estado; es decir, cubre los costos de arancel y matrícula; además de los gastos que sean cobrados por la institución hasta un año después del egreso, como, por ejemplo, el costo del examen de grado y/o tesis. El pago del beneficio se realiza directamente entre el Fondo de Becas de Educación Superior del Ministerio de Educación y las instituciones, sean éstas universidades, institutos profesionales o centros de formación

técnica, estatales o privadas.

Al inicio la beca no tiene un monto determinado ni se enmarca en un presupuesto declarado; también, según el Mineduc, hubo vacíos en la ley y el reglamento que dejaban un amplio campo de interpretación. En diciembre de 2007, con el decreto N° 407, se establece el Reglamento de Becas 2008 que permite el traspaso de la beca a hijos o nietos de beneficiarios.

A inicios del año 2010, tras la publicación del decreto correspondiente en el Diario Oficial, se abrió nuevamente la “Comisión Asesora para la Calificación de detenidos desaparecidos, ejecutados políticos y víctimas de prisión política y tortura”, llamada Comisión Valech, para que testimonien las personas que entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990 estuvieron “en prisión por razones políticas y/o sufrieron torturas, así como familiares de detenidos desaparecidos, víctimas de ejecuciones políticas y de secuestros y atentados contra la vida cometidos por particulares bajo pretextos políticos”, que no testimoniaron la vez anterior. La iniciativa está destinada también a quienes habiendo presentado sus casos a las Comisiones anteriores (Rettig o Valech), y no fueron calificados, puedan hacerlo siempre que acompañen nuevos antecedentes. La instancia tendrá un plazo de seis meses, a contar del 17 de febrero y hasta el 17 de agosto de 2010, para recibir los testimonios, y a partir de esta fecha, otros seis meses para calificar los casos. Esto implica que de los casos reconocidos surgirán nuevos beneficiarios de la becas Valech.

II.2.2. La plataforma institucional

El derecho de las víctimas de prisión política y tortura a continuar estudios está amparado en la Ley 19.992. Para regular este derecho, el Ministerio de Educación dictó el Decreto Supremo N° 32 de Educación de 2005 y el organismo encargado de orientar a las personas para el ejercicio de este derecho es la División de Educación Superior de dicho Ministerio (Mineduc). El mismo decreto, en su artículo 2, indica: “El Estado garantizará la continuidad gratuita de los estudios de nivel superior, para aquellas personas que, cumpliendo con los requisitos que establece la ley y el presente reglamento, así lo soliciten, ya sea en universidades, institutos profesionales o centros de formación técnica, estatales o privados que cuenten con reconocimiento oficial”.

Por su parte, el Reglamento de la ley establece que el pago del beneficio será otorgado por el Fondo de Becas de Educación Superior del Ministerio de Educación y “se hará efectivo directamente en la institución de educación superior elegida por el beneficiario y deberá cubrir el valor de la matrícula mensual del programa de estudios correspondiente”. A raíz de una revisión de la Contraloría de la República respecto del proceso de entrega de estas becas durante el año 2008, el organismo contralor en el informe final de Auditoría -el que fue publicado el 13 de enero- establece entre otros asuntos que “le corresponde a la División de Educación Superior la supervigilancia de la asignación y uso de los recursos destinados a las becas de Educación”.

Es decir, la Comisión Valech luego de proponer la medida de reparación y de calificar a los beneficiarios no tiene responsabilidad en su promoción ni en su seguimiento. El Mineduc, por su parte, es el ente encargado de hacerla efectiva, de orientar y supervigilar la asignación de los fondos y uso de los recursos.

II.2.3. Estrategia comunicacional

Para los efectos de nuestra investigación, establecida la plataforma institucional, resulta que no existe una política de promoción del uso del beneficio, cuestión que podría atribuirse al Mineduc en cuanto organismo encargado de orientar a las personas para el

ejercicio de este derecho.

Al respecto, el supuesto es que la persona beneficiada sabe que lo es porque –por ejemplo- su pensión le llega regularmente, a través del INP (hoy IPS) y porque la Comisión Valech le envió a cada persona que está en la nómina un ejemplar del Informe. Valga aclarar que este Informe es un libro de 777 páginas, en gran parte redactado con un lenguaje jurídico, que incluye cuadros estadísticos y otra documentación que lo convierte en un texto que puede ser de difícil lectura para un lector no habitual²³. Por otra parte, el Informe contiene sugerencias de medidas de reparación que no fueron acogidas o que, al convertirse en ley, sufrieron modificaciones. Según la medida –vinculada a Salud o a pensiones, por ejemplo- la plataforma institucional cambia y, por tanto, también sus estrategias comunicacionales. En el caso de la beca se radicó en el Mineduc, que no hizo promoción del uso beneficio.

Para hacer efectivo el derecho a beca los beneficiados no tiene contacto directo con el Mineduc. Es la institución educacional la que evalúa el cumplimiento de requisitos académicos y acepta al alumno(a). Luego informa al Ministerio de Educación con una lista de sus estudiantes para que el ministerio asigne los recursos y, teóricamente, supervigile su uso. En síntesis, el beneficio con sus detalles prácticamente no fue comunicado por el Estado: de las 27.255 personas que calificaban para beneficiarse con las becas Valech, hasta el año 2009 sólo 7.230 beneficiados hicieron uso de las mismas.

Para el año 2010, en vista del interés público que causó un reportaje que denunció anomalías en la gestión de las becas Valech y la reapertura de la Comisión, la información oficial se transmitió mediante las nuevas redes sociales (facebook, twitter) a través de la Secretaría de Desarrollo Digital (www.chileclic.gob.cl) y actualizó la información con observaciones como la siguiente: “Las personas beneficiadas por la Ley N° 19.992 que no hayan hecho uso del beneficio educacional e educación superior, podrán traspasarlo a uno de sus descendientes hasta de segundo grado de consanguinidad en línea recta (hijo/a o niet/a)”.

II.2.3.1. Marketing mix

En la medida de que el Estado no informa de manera suficiente y habiendo una cifra indeterminada de recursos a disposición del mercado de la educación, la empresa privada toma la misión de informar a los interesados de la existencia de este derecho y ofrecerles un diseño ad-hoc para que lo ocupen²⁴. En este ámbito los clientes potenciales eran 27.255; a los cuales habrá que sumar los nombres que surjan de la reapertura de la Comisión Valech que funcionó hasta el 17 de agosto de 2010. En otras palabras constituye un segmento de mercado a ser captado por las instituciones educacionales: cada víctima de prisión política es un cliente potencial con el servicio educacional ya financiado.

En esa lógica, algunas universidades privadas diseñaron programas o estrategias de captación de “becarios Valech”, con ofertas que pudieran satisfacer las necesidades y/o deseos de este mercado meta.

Para los efectos de esta investigación, en lo que corresponde a la preocupación por la difusión de los derechos y la relación información/publicidad, el ejemplo de mayor interés está concentrado en la estrategia comunicacional de la Uniacc (Universidad de Artes, Ciencias y Comunicación) que es una Corporación de Educación Superior Privada Autónoma y Acreditada.

Orientada a captar becarios Valech esta universidad desarrolla desde el año 2005 el Proyecto XXI, que desarrolla como producto ad-hoc el Programa Universitario en

23 Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, 2005.

24 “Sé que el Ministro de Hacienda estaría feliz que los gallos no ocuparan el beneficio”. En entrevista de María Olivia Monckeberg a Daniel Farcas, entonces prorector de la UNIACC. María Olivia Monckeberg : “El Negocio de las Universidades en Chile”.

Comunicación, Gestión y Nuevas Tecnologías²⁵ –curso que “no conduce a título ni grado académico alguno, sino a una certificación de habilidades y competencias”- para responder –según los ejecutivos- a una solicitud específica de personas que fueron beneficiadas por la beca Valech, pero que “carecían, sin embargo, del requisito para ingresar a la educación superior conducente a título, que es la licencia de enseñanza media”²⁶. Conducente a título es el Programa Especial de Titulación (PET), que permite en dos años y medio, más el proceso de egreso y titulación, completar o ampliar estudios superiores.

En la definición de la campaña publicitaria, la empresa Uniacc recurre a la aplicación de una mezcla de mercadotecnia, que supone la utilización de diversas herramientas de comunicación; en el marketing mix se combinan y se potencian tácticamente estructurándose en torno a las tradicionales cuatro “P” del marketing. A saber, producto, precio, plaza y promoción. Esta estructura, que es básica en los planes de marketing, es suficientemente esquemática y sencilla para extraer la estrategia utilizada para difundir la beca Valech u otro beneficio financiado por el Estado pero cuya posibilidad de satisfacción también la tiene el sector privado.

El producto, en este caso, para provocar la decisión de usar la beca Valech, tiene principalmente atributos intangibles. Adicionalmente a las características propias de un programa de estudios (“El beneficio puede hacerse efectivo en nuestra Universidad

UNIACC en cualquiera de nuestras Carreras”), el producto se vincula principalmente a la autoestima, a la reparación simbólica, a la realización personal, la integración generacional, a la adquisición de conocimientos, a la oportunidad de relacionarse con pares, a la valoración de la experiencia personal, la consideración de las mayores expectativas de vida.

En este caso es el diseño y las características –más que la calidad- los atributos seductores del que está dirigido y adecuado a personas mayores, que están fuera de práctica estudiantil.

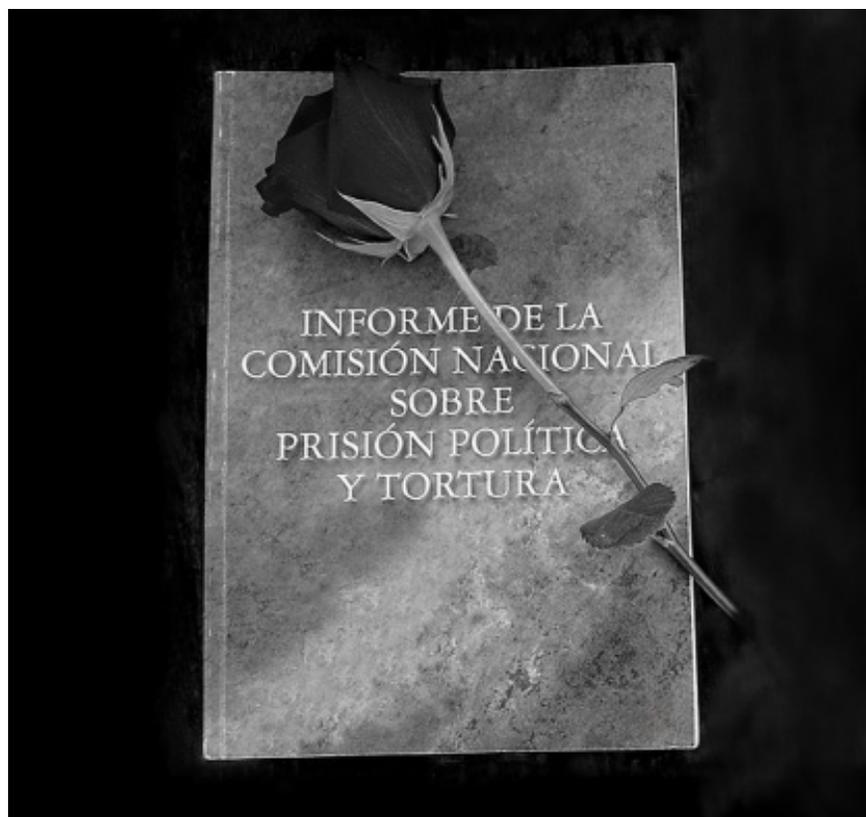
El precio es, generalmente, la variable que significa gasto en el cliente; pero en este caso aparece como un servicio gratuito: paga el Estado y el beneficiado puede incluso no saber cuánto -a través del Mineduc- está pagando por el servicio. Vender algo gratuito es poco habitual en marketing y normalmente es la barrera a superar para vender el producto. Con el servicio financiado, la institución no tiene necesidad de ofrecer descuentos, ni créditos, etc.

La plaza o posición se refiere al acercamiento del producto al consumidor; a la ubicación, al transporte, la logística, los canales. En este caso, se programan cursos en regiones y cursos e-learning, por internet, que además de atender a estudiantes de regiones contempla a las víctimas que se quedaron en el exilio y que igualmente pueden usar el derecho a beca.

La promoción, que en este caso ha sido la principal herramienta; ésta abarca una serie de actividades con el fin de informar, persuadir y recordar las características, ventajas y beneficios del producto a través de publicidad, promoción de ventas, relaciones públicas, venta personal, propaganda, telemarketing. De este mix de comunicación la estrategia que nos ocupa utiliza prácticamente todas las herramientas: las más destacadas son:

25 En el documento académico “Transparencia y Compromiso” se dice que el Programa Universitario en Comunicación, Gestión y Nuevas Tecnologías es un Programa Académico de Integración y Desarrollo Personal Beneficiarios de la Ley 19.992. Comisión Verdad y Desarrollo, que presidió Monseñor Sergio Valech [sic] En: <http://integracion.uniacc.cl/images/stories/boletin.pdf>, consultada el 26 de julio de 2010.

26 En comunicado, firmado por el rector Daniel Farcas Guendelman y el secretario general Gustavo Cárdenas Ortega. En él se agrega que: “Uniacc consultó formalmente al Ministerio de Educación acerca de la legalidad y viabilidad del mismo, obteniendo una respuesta oficial que reconocía la facultad de la Universidad de impartir toda clase de estudios. En similar sentido se pronuncian informes en derecho requeridos en su momento”. La Nación, Domingo 11 de abril de 2010.



a) **Publicidad:** en general la publicidad de la universidad es de tipo institucional, promoviendo su imagen corporativa, pagando por esta comunicación. Para los efectos relacionados con la beca Valech se puede inferir que la inclusión entre sus directivos de líderes de opinión “progresistas” o vinculados con la coalición de gobierno (Concertación) y la modificación del plantel de profesores mejoraba la imagen de la institución ante las víctimas que son, generalmente, de izquierda. Del producto específico no se hizo publicidad en medios masivos por una opción estratégica: se privilegió el marketing directo a la publicidad tradicional, buscando el contacto directo con las personas o grupos de interés: “aquí no sirve sacar un aviso en el diario o en la Televisión Nacional” porque son grupos “que se conocen”.²⁷

b) **Publicity:** a diferencia de la publicidad esta forma de difusión no es pagada por el anunciante que genera una información positiva que aparece en los medios. En este caso, la universidad entregó la distinción “Maestra de Periodistas” a Mónica González de gran prestigio por sus investigaciones relacionadas con las violaciones de los DD.HH. Esta información y otras similares aparecieron en la prensa como publicity.

c) **Promoción de ventas:** esta actividad incluye incentivos a corto plazo dirigidos a consumidores y vendedores para estimular la compra. En una evaluación interna que hizo la universidad se detalla que los vendedores ofrecieron beneficios adicionales como atención oftalmológica, “notebooks, televisores plasma y estufas”. La universidad ocupó una fuerza de venta, estructurada, con una jefa de ventas del Proyecto XXI.²⁸

d) **Ventas:** en esta acción se busca la comunicación personal con uno o varios potenciales clientes con el fin de conseguir la venta. Con los potenciales becarios Valech

27 Extracto de entrevista de María Olivia Monckeberg a Daniel Farcas, prorector de la UNIACC. En: María Olivia Monckeberg : “El Negocio de las Universidades en Chile”.

28 La Tercera, jueves 06 de mayo de 2010, p. 20.

hubo comunicación personal telefónica, por cartas y con visita a domicilios, utilizando para los contactos la base de datos correspondiente a las nóminas oficiales de la Comisión Valech; hubo comunicación en grupo, con la participación de representantes de la universidad en reuniones de ex presos políticos; también, por ejemplo en Suecia, hubo reuniones con exiliados²⁹.

e) Relaciones públicas: acciones dirigidas a mejorar, mantener o proteger la imagen de un producto o empresa. A los premios ya señalados, la universidad buscó la relación con agrupaciones de ex presos políticos, con embajadores de Chile en países donde hay colonias de exiliados y con instituciones vinculadas a los DD.HH.

f) Patrocinio y auspicio: la universidad apoya actividades con temas vinculados a los DD.HH. que asocian su imagen con su Proyecto XXI relacionado con los becarios Valech, como el Coloquio Pedagogía de la Memoria, Desafíos para la educación en Derechos Humanos, que se realizó en Santiago de Chile, 12 y 13 de noviembre 2009, con la participación de representantes de distintas universidades y asociaciones internacionales y nacionales que trabajan en la memoria.

g) Ferias y exposiciones: estas acciones de presentación y en ocasiones venta, de los productos; creemos que por la naturaleza del producto no se hizo, como sí es pertinente y se realiza en el caso de las inmobiliarias que hacen sus ofertas ante los beneficiarios de subsidios para la reconstrucción. (Ver caso II.3.3.).

En consecuencia, la Uniacc -universidad cuya mayor fortaleza está en el tema de las comunicaciones- utiliza el marketing mix en toda sus posibilidades. La opción por una u otra estrategia publicitaria supone, antes de desarrollarla, diversos análisis previos para mejor resolver. Es decir el análisis interno, que considera las características del producto, en este caso que fueran captadoras de becas Valech; el análisis de la competencia, y de las eventuales ventajas competitivas, que en este caso son otras universidades privadas (Arcis, de las Américas, Bolivariana). El análisis del consumidor, de sus actitudes y perfil, que en este caso está marcado por la experiencia traumática de la prisión política y la tortura; y, muy vinculado a lo anterior, el análisis del entorno, de las tendencias sociales, legislación, vida en el exilio, situación del Mineduc y otros. De estas consideraciones resultan dos características de la estrategia de Uniacc para captar becarios Valech: utilización del marketing directo en el marketing mix y la recurrencia al desarrollo de piezas de promoción testimonial emotiva. A saber:

Marketing directo, que tiene entre sus objetivos captar clientes y fomentar la fidelidad de los mismos; este último, puede estar dirigido a que recomienden entre sus pares los beneficios de usar la beca en esa institución. El marketing directo es un diálogo directo. A través suyo, las empresas establecen un “diálogo” con los clientes potenciales; mediante esta herramienta las empresas pueden ajustarse a los deseos del cliente con ofertas adaptadas a sus necesidades (cursos para quienes no tienen licencia de enseñanza media o cursos a distancia para quienes están lejos). El marketing directo se aplicó en el contacto personal y con los grupos de ex presos políticos: la siguiente respuesta que recoge María Olivia Mönkeberg, Premio Nacional de Periodismo, de uno de los principales ejecutivos del plantel es ilustrativa de la estrategia.³⁰ Informando sobre los viajes a regiones, en la Uniacc se decidía hacer “una reunión con todas las personas que están en esta situación y contémosles de este proyecto. Trabajamos en eso uno a uno. Esas reuniones las hicimos mil veces” [...] Y “efectivamente hay que llamarlos. Había gente que se enojaba, mucha otra que no tenía idea que tenía el beneficio”³¹. Un ejemplo de estas acciones es la participación

29 Sobre reunión con exiliados, véase: <http://asambleanacionalporlosddhhchile.blogspot.com/2009/04/corruptionalpormayor.html>

30 Daniel Farcas Guendelman –entonces prorector y luego rector de la Uniacc hasta el 2010:

31 Extracto de entrevista de María Olivia Monckeberg a Daniel Farcas, prorector de la UNIACC. En: María Olivia Monckeberg: “El Negocio de las Universidades en Chile”.

en el Encuentro Nacional de la Unión de ex Prisioneros Políticos de Chile, donde había representantes de todo el país, realizado en Tomé³².

Publicidad testimonial, que es aquella basada en las opiniones y testimonios sobre el producto –el programa de la universidad, imagen corporativa tras los entrevistados- que construye empatía en receptores que pueden sentirse interpretados por los testimoniantes que se comunican en tono afectivo y fraterno. En este caso los testimoniales son emotivos porque apelan principalmente a la experiencia común que los hace sujetos del derecho a beca: la prisión política y la tortura, produciendo una identificación, intentando sacar a flote sentimientos y reacciones que son personales, pero también colectivos. Ejemplos de esta estrategia son los videos publicados en la página integración.uniacc.cl, del Proyecto XXI. Otra forma, son las cartas testimoniales en medios que se comparten entre los exiliados; por ejemplo esta nota en elchileno.cl:

Yo me encuentro estudiando en dicha Universidad, que es la Universidad Uniacc (Universidad de las Comunicaciones), la modalidad de estudios es e-learning o bien llamada vía Internet, todavía estamos a tiempo, ya que dichos cupos recién se acaban de abrir, por lo tanto, escriban a la brevedad y así les indicare los pasos a seguir... Soy un Valech como tú, mi único objetivo es informarte de dicho programa y socializar esta información, si conoces a algún compañero/a, comparte lo que acabo de enviarte a título de información y puedes reenviarle dicho mail, contestaré la información que esté a mi alcance y conectándolos directamente con dicha Universidad y comunicarle como yo accedí a dicha beca de estudio³³.

II.2.4. Resultados

De las 27.255 personas incluidas en el Informe Valech como víctimas de prisión y tortura, y por tanto beneficiadas con las medidas de reparación, solamente 7.230 personas solicitaron las llamadas becas Valech.

Consultadas personas calificadas para el beneficio y otras vinculadas a instituciones de DD.HH. resulta la percepción de que el Estado –en este caso a través del Ministerio de Educación- no tuvo una política de información del beneficio. En general, quienes ocuparon el beneficio en el primer momento y en programas conducentes a títulos universitarios o post-gradados se preocuparon de seguir individualmente la posibilidad del beneficio hasta hacerlo efectivo.

La falta de información tiene una carencia de origen que la escasa promoción para que las víctimas declararan ante la llamada Comisión Valech, que recibió menos testimonios de los esperados; razón por la cual se abrió nuevamente entre febrero y agosto de este año 2010.

Establecido el derecho, hubo un período en que la ley no tuvo reglamento, luego hubo reglamento con vacíos y posteriormente el reglamento de la ley fue modificado. Situación que no contribuyó a la información clara y oportuna a los beneficiarios; y explica también el silencio administrativo.

Estando el derecho vigente y en ejecución en muchos casos, el Ministerio de Educación no controló el servicio recibido por los becarios (programas de estudio, valor de aranceles, rendimiento académico, uso de los recursos). Tampoco informó para que nuevos becarios eventuales usaran este derecho.

Para el año 2010, por la razones ya dichas, la información oficial se compartió en páginas web del Gobierno (www.chileclic.gob.cl) y a través de las redes sociales (facebook,

32 En periódico electrónico El Mostrador - 16 de Abril de 2010

33 Martín Correa Peña en: <http://elchileno.cl> Citado en: <http://asambleanacionalporlosddhhchile.blogspot.com/2009/04/corrupcionalpormayor.html>

twitter), junto con informar sobre la reapertura de la Comisión y sus plazos para la recepción de testimonios y algunas modificaciones respecto de la misma beca, como la posibilidad de que sea traspasada a los hijos o nietos.

Ante 27.255 potenciales estudiantes, poseedores del financiamiento completo de sus estudios, algunas universidades privadas diseñan programas especiales y estrategias de comunicación con el fin de captar becarios Valech; y, a través de ellos, los recursos fiscales a transferir por el Estado directamente a las empresas por el servicio educacional.

De las instituciones privadas, la Uniacc (Universidad de Artes, Ciencias y Comunicación) desarrolla una estrategia con las herramientas del marketing mix para instalar su Proyecto XXI que se ocupa especialmente de los becarios Valech. También participan de este mercado, la Universidad Arcis, Universidad de las Américas y Universidad Bolivariana.

El año 2009 se entregaron más de 10 mil millones de pesos a las instituciones de educación superior que matricularon becarios Valech. De estas instituciones, según el actual Subsecretario de Educación, “la Uniacc recibió el 55% de los recursos entregados entre 2005 y 2009, pero sólo matriculó al 35% de los beneficiarios”.

Respecto de interpretaciones de la ley, anomalías, errores, posibles delitos, etc. En la gestión de estas becas, no corresponde que nos pronunciemos en este trabajo. La prensa, una comisión de la Cámara de Diputados, la Contraloría y el Ministerio de Educación se ocupan de ello. Al momento del cierre de esta investigación, el pago de las becas Valech se encuentra suspendido, sin información oficial a los beneficiarios³⁴. Para nuestros efectos, lo interesante es que hubo un derecho que no fue comunicado debidamente por el Estado a través de sus medios de información. Y cuando el Estado calla los derechos, éstos no se ejercen; y cuando el derecho implica recursos a disputar en el mercado, es este último el que informa en su propia lógica.

II.3. Subsidio para damnificadas por terremoto y maremoto: “Chile unido reconstruye mejor”.

II.3.1. El beneficio o producto.

El beneficio, otorgado por el Estado a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) consiste en el acceso a subsidios habitacionales destinado a personas damnificadas por causa del maremoto y terremoto del 27 de febrero de 2010; entendiéndose por subsidio la ayuda directa que entrega el Estado a aquellas familias que no pueden financiar por sí solas, en este caso, la recuperación de la vivienda dañada. En el contexto de la emergencia, utilizando la legislación vigente, el MINVU diseñó un mix de subsidios habitacionales para damnificados por la catástrofe, verbalizado en la difusión como un paquete de medidas: “7 tipos de soluciones definitivas para 7 tipos de problemas”. En este marco, el MINVU anunció el otorgamiento de 195 mil subsidios entre 2010 y 2011 con una inversión de 2.500 millones de dólares. Los 7 problemas y las 7 soluciones serían:

1) Reconstrucción, para familias vulnerables que residían en viviendas Serviu que quedaron inhabilitadas. Solución: Construcción de un conjunto habitacional en el mismo sitio o en uno nuevo.

2) Construcción, para damnificados sin casa ni terreno. Construcción en nuevos terrenos o adquisición de vivienda construida.

34 El Ministro de Educación, Joaquín Lavín, anunció a la prensa que ha pedido al Consejo de Defensa del Estado que se haga parte de las acciones por fraude al fisco. En tanto, declaró: “como ministro he dado la orden que durante el 2010 no se pague ni un solo peso de las Becas Valech hasta que esté todo aclarado”. En: La Segunda, jueves 11 de noviembre de 2010.

3) Reconstrucción, para familias propietarias de una vivienda en ciudades, localidades rurales o costeras devastadas por el terremoto o maremoto.

4) Recuperación de viviendas colapsadas, para familias propietarias de viviendas, en su mayoría de adobe, que quedaron inhabitables.

5) Reconstrucción en zonas de valor patrimonial, para familias vulnerables propietarias de viviendas que quedaron inhabitables, ubicadas en zonas típicas o monumentos nacionales.

6) Apoyo a clase media damnificada, para familias con capacidad de endeudamiento y registradas como damnificadas.

7) Reparación de viviendas dañadas, para familias vulnerables y de clase media con viviendas que presentan daños que pueden ser reparados.

Esta diversidad de situaciones y los subsidios para abordarlas están focalizados en las regiones declaradas zona de catástrofe (Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Biobío y La Araucanía). Según la certificación realizada por los departamentos de obras de las municipalidades, el universo de damnificados ha sido calculado en 118 mil 355 que se encuentran con su vivienda inhabitable y en 134 mil 880 con daños que pueden ser reparados. La diversidad de casos, en una catástrofe natural que afecta a todos los sectores sociales, implica soluciones diversas. En este caso, el MINVU elaboró el mencionado "paquete de medidas" para canalizar el subsidio correspondiente. Este subsidio se materializa –o, mejor dicho: se simboliza– en el certificado de subsidio que, ilustrado con la imagen del voucher, permite adquirir una casa construida (alrededor de 330 UF) o a través del DS 40 que son hasta 200 UF y con un crédito hipotecario compras casas de hasta 2.000 UF. La oferta del Estado incluye recursos para reparar las casas y departamentos y entrega del voucher de hasta 200 UF para las familias de clase media.

II.3.2. La plataforma institucional

La oferta, administración y entrega del subsidio depende del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu), a través de sus secretarías regionales ministeriales (SEREMIs) y el Servicio de Vivienda y urbanismo (SERVIU). Para los efectos de nuestro tema, valga anotar que el MINVU es propietario de terrenos utilizados por Televisión Nacional, por lo cual hay un convenio de "canje" con TVN que significa que la publicidad en TVN resulta prácticamente gratuita.

Otra institución del Estado esencial para el desarrollo de los procesos de información y ejecución del beneficio es el municipio. Los municipios deben inscribir a los afectados y, a través de sus departamentos de Obras Municipales, certifica la calidad de damnificado y en qué grado por petición de la familia víctima de la catástrofe; certificación fundamental para postular a alguno de los beneficios. La municipalidad, por otro lado es un punto principal de distribución y soporte de la información del MINVU contenida en folletería, afiches y otros impresos.

Una modalidad interesante es la recurrencia a una figura de intermediación, entre el beneficiario final y el MINVU: en efecto, para solicitar un subsidio habitacional es necesario contar con asesoría de una Entidad de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) o de un Prestador de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT), según el programa al cual se postulará. Las EGIS y los PSAT son personas naturales o jurídicas, con o sin fines de lucro, que han sido autorizadas por la Secretaría Regional Ministerial (Seremi) de Vivienda respectiva para asesorar a las familias en todos los aspectos necesarios (técnicos y sociales) que les permitan

acceder y aplicar un subsidio habitacional³⁵. Las EGIS pueden ser los mismos municipios; pero también fundaciones, corporaciones, cooperativas, consultoras y constructoras, entre otras personas jurídicas. Previamente firman un convenio con la SEREMI de Vivienda que les corresponda para prestar los servicios de Asistencia Técnica y Social en el programa Fondo Solidario de Vivienda y D.S. N°40. Los PSAT, además de las entidades indicadas –que pueden ser EGIS– pueden ser personas naturales; también previa firma de un convenio con la SEREMI correspondiente, para prestar los servicios de Asistencia Técnica y Social en el programa Protección del Patrimonio Familiar y Subsidio Habitacional Rural. El convenio marco que EGIS y PSAT firman con las SEREMI de Vivienda establece las actividades y servicios que deben prestar a postulantes y beneficiarios de los subsidios, por los cuales el MINVU (a través del SERVIU³⁶) les paga honorarios. Asimismo, establece que las EGIS y PSAT no pueden realizar cobros por las asesorías a postulantes y beneficiarios de cualquier subsidio del MINVU, ya que el Estado les paga el mencionado honorario por la prestación de servicios.

Es de gran interés para los efectos de la difusión de los derechos a los beneficiarios, contemplar que entre los deberes de las EGIS y los PSAT están:

- Organizar a los interesados en postular a un subsidio y representarlos ante el SERVIU; --apoyar el trabajo del comité o de la familia, verificando que se cumplan los requisitos de postulación y ahorro;

- Diseñar y ejecutar un Plan de Habilitación Social que abarque un conjunto de actividades para que la familia tome decisiones sobre las características y calidad de su vivienda, se responsabilice de su mantención y cuidado, y se integre a su red social;

- Entregar un listado con las instituciones que prestan servicios a familias vulnerables, en el sector donde se encuentre la vivienda (colegios, centros de atención de salud, locomoción colectiva, lugares de pago de agua, luz y otros servicios); --diseñar el proyecto de loteo (cuando corresponda), de arquitectura y estructura, y de urbanización del conjunto habitacional para presentarlo al SERVIU, previa aprobación de las familias;

- Realizar los trámites legales e inscripciones de la vivienda en el Conservador de Bienes Raíces;

- Cuando corresponda, gestionar un crédito en bancos u otras instituciones financieras que tengan convenio con el MINVU, a fin de completar el valor de la vivienda.

Es relevante que muchos de estos deberes estipulados por ley consideren la promoción de la participación de la sociedad civil organizada (creación de comités con personalidad jurídica) y de las familias, además del vínculo con otras instituciones locales.

En la medida en que el subsidio hay que hacerlo efectivo con la adquisición de una vivienda, también en las EGIS puede haber fin de lucro y un interés de mercado en la asesoría. Así se desprende la respuesta del MINVU en un diálogo con las EGIS en que una de ella plantea el riesgo a quebrar económicamente:

Las empresas que participan de los programas habitacionales tienen la libertad de participar en estos, en la medida que le es rentable y conveniente a sus intereses. Por otra parte todas las empresas que participan del mercado inmobiliario de subsidios habitacionales tienen reglamentadas las condiciones en las cuales participan, y esta reglamentación es de

35 Las EGIS deben asesorar a los interesados en el Fondo Solidario de Vivienda (FSV) I y II, y a quienes quieran construir en forma colectiva con los subsidios para sectores medios del Decreto Supremo n° 40. Los PSAT apoyan a quienes opten por el Subsidio para Construcción individual en zonas rurales (Capítulo III del Fondo Solidario de Vivienda y al Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF).

36 Servicio de Vivienda y Urbanismo. Servicio del sector vivienda dependiente del MINVU.

conocimiento de cada una de ellas y no es atribuible al estado la mala gestión que pueden desarrollar algunas de estas empresas privadas.³⁷

Este aspecto es relevante en el presente trabajo porque en él puede radicar la frontera entre la información técnica y la publicidad; como también puede ser el punto de encuentro entre la propaganda y la publicidad.

II.3.3. Estrategia comunicacional

La plataforma institucional, con sus componentes públicos y privados tienen expresión en la estrategia comunicacional resultante.

El MINVU durante la segunda quincena de mayo de 2010 informa a través de spots televisivos, radiales y avisos en la prensa escrita sobre los pasos a seguir por las familias para obtener los beneficios habitacionales. En esos días -el miércoles 12 de mayo-, el ministerio presentó a los medios de comunicación la campaña de difusión "Chile unido reconstruye mejor", con el objetivo de dar a conocer los beneficios habitacionales que tienen los damnificados por el terremoto y maremoto.

En ese diseño, hasta el 23 de mayo el MINVU emitió un spot televisivo de 36 segundos en canales nacionales y regionales de señal abierta; en el spot para televisión las personas damnificadas están representadas por ocho personas adultas -cuatro mujeres y tres hombres- más un(a) bebé cuatro mujeres, teniendo en la imagen central una mujer joven con su bebé en brazos. Luego de breves frases aparentemente testimoniales, llaman a acudir a las municipalidades e informarse sobre las soluciones "para que juntos levantemos hogares, levantemos la esperanza, levantemos Chile". Además del uso de la TV, se emiten frases radiales y avisos en diarios, con una marcada focalización en las regiones afectadas de Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Biobío y Araucanía. Adicionalmente, la información sobre los subsidios está en el sitio web www.minvu.cl o llamando al 600-646-8825; también se respondieron preguntas por correo electrónico y twitter.

En dicha campaña se identifican siete tipos de problemas en las viviendas de las zonas afectadas y las siete soluciones diseñadas; junto con informar que las familias damnificadas debían acercarse a los municipios para iniciar los trámites de subsidios. Esto, según autoridades del MINVU, con el fin de "desagregar la oferta" con una "batería" de soluciones distintas y al mismo tiempo agrupar la demanda a través de las EGIS. La campaña de difusión incluye la entrega de 600 mil folletos explicativos con todos los pasos que deben seguir las familias, a dónde se deben dirigir, los requisitos de postulación y un desglose de cada una de las siete soluciones. En esta línea el MINVU editó folletería con procedimientos orientadores: murales tipo afiches para instalar en sedes vecinales, consultorios, municipalidades y otros lugares de atención de público; folletos por cada una de las siete alternativas y una Guía de alternativas de solución y pasos a seguir para obtener un subsidio de reconstrucción, elaborada como un manual con ilustraciones cómicas propias de la educación popular. En la portada del Manual el globito de historieta, dicho por un hombre, dice: ¡Nosotros elegimos nuestra casa! La familia representada en el cómic es biparental, con hijo e hija... y un perrito como mascota.

Muy relevante para los encargados del MINVU ha sido la difusión a través de radios comunitarias y locales de las regiones afectadas; especialmente por las dificultades para llegar, por ejemplo, con folletería a las comunidades rurales. Parte importante de la estrategia es el despliegue territorial a localidades específicas, donde se encuentran todos los actores: el Estado (MINVU y municipalidades), la comunidad afectada (organizada y grupos

37 En: Consultas Reunión EGIS y PSAT, publicado en página web del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Revisada, 30 de julio de 2010.

familiares) y las entidades de gestión inmobiliaria (con y sin fines de lucro). Respecto de esta sinergia, una autoridad ministerial, grafica la oportunidad con la siguiente secuencia: “hay países que no tienen Estado ni Mercado (como Haití), hay países que tienen Estado, pero prácticamente no tienen Mercado (como Bolivia); en cambio, Chile tiene Estado y Mercado”.

En esta lógica, además de los canales institucionales y la difusión financiada por el Estado; el MINVU contó con la alianza de las empresas interesadas en captar los recursos que significan los subsidios³⁸. El estado, explica una autoridad ministerial, ha puesto “2.500 millones de dólares en la calle” que debían ser disputados por las empresas inmobiliarias principalmente; en esa perspectiva era importante la información pública para corregir vicios del mercado. En esta alianza el MINVU ferias inmobiliarias en distintas regiones, a las cuales se llevó gente en buses para que se informaran; en el caso de las aldeas de damnificados las personas afectadas constituían una especie de “público cautivo” y en la misma aldea se hacían las actividades de información ministerial y de las EGIS. El manual ya mencionado explica en uno de sus recuadros: “Teniendo un certificado de subsidio, usted podrá buscar una vivienda”. A esta indicación del manual, las autoridades del Minvu la han explicado también con la imagen del voucher³⁹; es decir: “El voucher es el subsidio para adquirir una casa construida (alrededor de 330 UF) o a través del DS 40 que son hasta 200 UF y con un crédito hipotecario compras casas de hasta 2.000 UF”⁴⁰. Ese cupón o ese vale por los recursos del subsidio se hace efectivo ante los proveedores de viviendas. Por ello, las exposiciones con diversas alternativas para que la familia damnificada escoja la vivienda y, por ende, donde gastar su voucher o subsidio. Técnicamente, en este caso, la herramienta promocional usada es la feria o exposición (con stand, pendones, folletería, etc.).

En las dos ferias inmobiliarias que se habían hecho hasta mayo -en Talca y Concepción- hubo más de 12 mil visitantes en cuatro días. En ellas se mostró a los damnificados, informa el MINVU, más de una decena de viviendas industrializadas. Según la información oficial, por ejemplo de la Primera Feria y Muestra Inmobiliaria de la Región del Maule, el objetivo de estas Ferias es “permitirle a los damnificados conocer las alternativas de proyectos habitacionales para la postulación al programa Fondo Solidario de la Vivienda, en la modalidad construcción en sitio residente”. En dicha feria participan Empresas Constructoras de todo el país, cuyo ámbito de acción es preferentemente la construcción de viviendas industrializadas (prefabricadas). La Feria (exposición de viviendas) tiene una duración estimada de cuatro meses y los Stand de difusión estuvieron disponibles por 15 días.

38 Es relevante anotar que el MINVU, con el fin de comunicar para corregir vicios del mercado, hace una serie de advertencias para elegir una EGIS o un PSAT, derivando electrónicamente a sitios que aportan mayor información que entregue elementos para tomar una decisión informada. Entre los anuncios en este orden están:
Cómo puedo elegir una EGIS o un PSAT: antes de elegir con qué EGIS o PSAT trabajar, es importante contar con el listado completo de las entidades que operan en la región donde se desea postular. Haga clic en el Listado Oficial de EGIS y PSAT a la Fecha, donde podrá acceder a una lista detallada de entidades por región o programa al que desea postular. Además, si presiona el nombre de cada entidad, podrá conocer su historial.
-Previo a optar por una, es conveniente tomar contacto con varias entidades, para conocer su forma de trabajo y la calidad de los proyectos que han realizado.
-Recuerde: si quien lo asesora no aparece en el Listado Oficial de EGIS y PSAT a la Fecha, es porque no está habilitada para gestionar su postulación al subsidio. ¡Denúncielo a la SEREMI de su región!
Si un usuario de EGIS o PSAT no está conforme con la asesoría prestada, puede acercarse a las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo o del Serviu, para dar a conocer su caso. Su reclamo o sugerencia será acogida por nuestros funcionarios en el Servicio de Opiniones Ciudadanas (SERSUF). También puede expresar su opinión a través de nuestro Servicio de Atención Virtual (Contáctenos).
-Su denuncia o reclamo podrá dar origen a que la SEREMI respectiva sancione a la EGIS o PSAT que haya cometido una irregularidad.

39 Pablo Ivelic, Coordinador Nacional del Programa de Reconstrucción (MINVU).

40 Uziel Gómez, Jefe de Comunicaciones del MINVU. Comunicación personal.



II.3.4. Resultados

Al concluir el proceso de inscripción de damnificados acreditados para las comunas con más de 10 mil habitantes afectadas por el terremoto y maremoto, la ministra de Vivienda y Urbanismo informó que 253 mil personas se inscribieron en el Registro de Damnificados de los municipios hasta el 30 de julio. Según el MINVU, “la inscripción de damnificados fue todo un éxito porque en apenas tres meses y medio registramos a casi la totalidad de los afectados”. La autoridad ministerial precisa, además, que “durante todo este año y el próximo se mantendrán abiertas las postulaciones para los subsidios de reconstrucción”⁴¹ y que el Registro de Damnificados cerrará en las comunas con menos de 10 mil habitantes el próximo 27 de agosto. Para las regiones afectadas se han asignado 22.995 subsidios, de 103.078 disponibles para este año.

El trámite propiamente tal del subsidio es un proceso que puede ser largo y engorroso para quienes algún requisito se convierta en un obstáculo. Para los fines de este trabajo ello está en una etapa posterior al conocimiento del derecho al beneficio que es el asunto sobre el cual nos hemos centrado.⁴²

Se debe considerar, finalmente, que siendo los municipios la entidad local clave del Estado para hacer llegar la información a las víctimas del desastre natural, la coordinación con el Ejecutivo –principalmente el Ministerio de Vivienda y Urbanismo- ha sido dificultosa, no exenta de conflictos. Muestra de ello es que recién el 20 de octubre de 2010 La ministra de Vivienda y Urbanismo, Magdalena Matte, y los alcaldes Claudio Arriagada, presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), y David Morales, presidente de la Comisión de Vivienda de la AChM, se reunieron y acordaron crear una mesa de trabajo

41 La ministra de Vivienda y Urbanismo, Magdalena Matte. Conferencia de prensa, 1 de agosto de 2010.

42 Según el diputado y arquitecto Patricio Hales, “Suponiendo que un subsidio ya está asignado, viene después un proceso largo antes de comenzar la construcción de la viviendas. Ese tiempo posterior a la asignación es del doble o más del tiempo de selección y asignación. Desde que el gobierno anuncia subsidios (si es que fuese verdad que esos ya estuvieran publicados en el Diario Oficial como asignados o entregados por asignación directa) recién entonces comienza un largo trabajo con la EGIS o el Prestador de Asistencia Técnica para preparar todo lo necesario antes que se dé orden de inicio de faenas. Normalmente, el mínimo que demora este proceso es de 60 días desde la asignación del subsidio y en algunos casos supera los 150 días”. En: Patricio Hales Dib: “Retraso y veracidad de las cifras en la reconstrucción”, 11 Noviembre 2010.

para impulsar la reconstrucción. En la ocasión la ministra prometió reforzar la ayuda técnica y profesional que requieran los alcaldes para postular a los subsidios habitacionales. A la fecha –octubre de 2010- el MINVU informa que se han entregado más de 53 mil subsidios y que hay 8 mil casas en construcción.

III. REGULACIÓN DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA EN CHILE

Las tres muestras de programas incluyentes seleccionados connotan decisiones comunicacionales, considerando que “no comunicar” también es una decisión comunicacional. En aquellas en que hay voluntad de comunicar los esfuerzos son diversos, en un caso autosuficiente del Estado y en otro con alianzas diseñadas. Al desarrollar sus políticas de difusión, sin embargo, acuden a su propia institucionalidad y a los presupuestos que les corresponden. No aparece en la investigación la presencia de una institucionalidad de las comunicaciones del Estado que, en lo que respecta a la comunicación del gobierno como a las políticas públicas derivadas de ella, tendría un rol estratégico. Es decir, no hay un ente regulador técnico de la comunicación estatal que se ocupa de la difusión de políticas públicas inclusivas en Chile, pero sí hay estrategias comunicacionales de Gobierno donde se enmarcan los contenidos técnicos de las políticas inclusivas y la presencia de las vocerías. Respecto de los mecanismos de regulación de las comunicaciones del estado, podemos agregar:

1. Durante los años 2006 y 2007 funcionó en la Cámara de Diputados una comisión investigadora especial, que se ocupó de analizar el avisaje financiado por el Estado. El propósito de las sesiones, más que abordar cuestiones técnicas referidas a las comunicaciones, estuvo relacionado con temas de transparencia y probidad, vinculadas al gasto público en difusión y publicidad; y a las preocupaciones manifestadas por la promoción de políticas de pluralismo y fomento de medios de comunicación. En este contexto, se emitió una conclusión fundamental que debemos considerar en el presente trabajo:

“En Chile, la publicidad oficial no tiene una regulación legal específica, ni en cuanto a su definición, objeto, finalidad, control y mecanismos técnicos y jurídicos que determinen la forma en que los órganos de la administración del Estado deben realizar su inversión en esta materia”.⁴³

2. En la práctica, el diagnóstico anterior lo hemos ratificado al consultar a diversas personas que han estado a cargo de las comunicaciones en áreas de la Cultura (CNCA), la Salud (Minsal y SSMN) y la Mujer (Sernam),⁴⁴ tanto a nivel de gabinete ministerial como de servicios regionales, se desprende que:

43 Informe final de la comisión investigadora especial de avisaje del Estado de la Cámara de Diputados, 19 de julio de 2007.

44 Siglas:
CNCA, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, cuya Presidenta tiene rango de Ministra de Estado.
MINSAL, Ministerio de Salud.
SSMN, Servicio de Salud Metropolitano Norte, de la Región Metropolitana.
SERNAM, Servicio Nacional de la Mujer, cuya Directora tiene rango de Ministra de Estado.

-Durante el traspaso del cargo o la inducción a éste, los encargados de comunicaciones no reciben información sobre alguna regulación central específica para el ámbito de su gestión vinculada a las comunicaciones.

-Las personas encargadas de las comunicaciones ignoran la existencia de una regulación específica, que les permita hacer distinciones entre los diversos géneros y medios de comunicación. En el uso cotidiano de la administración pública, el concepto Comunicaciones engloba –sin hacer mayores distinciones- acciones de propaganda, publicidad y promoción, por ejemplo, que bien pueden ser parte de un programa de información multimedial.

-La orientación es de tipo editorial y de requerimientos específicos que, habitualmente, se incorporan en una “estrategia” (llamada así, pero que generalmente responde a una improvisación ante las urgencias), un “plan” o “programa” de Comunicaciones de una repartición pública sectorial; incluso de proyectos específicos (por ejemplo de Promoción de la Salud) cuyos financiamientos contemplan el ítem de difusión, que se desarrolla con cierta autonomía respecto del conjunto de la institución.

-El ítem que contempla la ley de Presupuesto –aclara el investigador Fernando Ossandón en nuestro Seminario- es para “Publicidad y Difusión”, glosa así de general y también antigua ya que no contempla la inversión –para comunicaciones- de herramientas como Internet y call center que, como hemos visto, se utilizan como medios de información.

-También consideradas en el ámbito de las Comunicaciones, pero diferenciándose de lo anterior, está el caso de las relaciones públicas (RR.PP.), con sus acciones vinculadas a ceremonial y protocolo; y las funciones de prensa, con sus actividades de gestión de medios y análisis de información.

3. No obstante la carencia de regulación en el ámbito técnico, con la consiguiente falta de conceptualización diferenciadora de los ámbitos de acción comunicacional, el gasto en las comunicaciones del Estado debe ceñirse a un marco jurídico regulatorio que determina la ley de presupuestos y otras como la ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios⁴⁵ o el Reglamento de la Ley de Compras.⁴⁶

4. La regulación existente, entonces, está dirigida a reforzar el principio de probidad administrativa y su conexión con la recta y proba ejecución del gasto público. Es el sentido, entendemos, de esta otra afirmación elocuente; esta vez emitida desde el Poder Ejecutivo, por el Ministro Secretario General de la Presidencia:

“El gasto de publicidad gubernamental está perfectamente reglamentado en la ley, los recursos están en la ley de presupuesto y se aviene perfectamente a la ley que dice que cada repartición pública tiene que hacer sus campañas dentro del ámbito de su competencia para informar a los usuarios de los servicios que presta”.⁴⁷

5. Según lo anterior, cada repartición pública dentro del ámbito de su competencia puede ejecutar los recursos de su presupuesto destinado a las comunicaciones, rindiendo la correcta ejecución del gasto, sin el requisito de cumplir con determinada regulación técnica-comunicacional que determine sus políticas, programas o proyectos comunicacionales. Esto puede explicar que distintos programas sociales, dependientes de diversos ministerios tengan o hayan tenido estrategias de difusión diferentes. También puede fundamentar la política comunicacional de informar –en un solo Programa- sobre la Red de Protección

45 Ley 19.886: Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, publicada en el Diario Oficial el 30 de julio de 2003.

46 Decreto Supremo N° 250, del Ministerio de Hacienda, agosto 2004.

47 José Antonio Viera-Gallo, Ministro Secretario General de la Presidencia, Miércoles 23 Septiembre 2009, en Radio BíoBio.



Social, a cargo de un único Ministerio: la Secretaría General de Gobierno. Volveremos sobre este Programa.

6. Lo anterior aporta un buen ejemplo que permite abordar la distinción, desde una perspectiva institucional, entre publicidad e información de contenidos y conectarlo con la forma en que se construye la normativa. En el año 2006, durante el gobierno del Presidente Lagos, la Contraloría de la República objetó la campaña comunicacional que anunciaba –es decir, todavía no se implementaba- el programa de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE) en el sistema de salud. Fue entendida como publicidad de Gobierno en época electoral, en virtud de una interpretación del siguiente artículo de la ley de presupuestos:

“Artículo 16.- Los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado, no podrán incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquellos que tengan por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgan.”⁴⁸

7. A raíz de la polémica el Gobierno envió al Congreso un proyecto para reformar la Ley de Gasto Electoral, en él se propuso:

“Durante el período de campaña electoral, los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado,

48 Ley N° 19.774, que aprueba la ley de presupuestos del sector público para el año 2002.

las empresas públicas y las municipalidades no podrán emitir publicidad ni hacer difusión sobre políticas de gobierno, exceptuándose aquellas campañas impostergables de utilidad pública necesarias para el cumplimiento de sus funciones”.

ÁMBITO DE ACCIÓN

Nuestro subrayado anota que, sin que el texto aborde distinciones técnicas entre publicidad, propaganda e información “de utilidad pública”, las distinciones subyacen en él a modo de un sobreentendido. En ese contexto, el Gobierno de la Presidenta Bachelet envió las bases de licitación del Programa de Información sobre la Red de Protección a la Contraloría, con el fin de que ésta tomara razón, asumiendo que durante el desarrollo del Programa la entidad contralora podría auditar su contenido para asegurarse de que cumple con la ley; en otras palabras, que se dedica **sólo a informar y no a hacer propaganda**. En este caso, el Plan Auge y otros beneficios (bono por hijo, salas cunas, pensión básica solidaria, seguro de cesantía y más) son promocionados en el Programa de Información estando en plena implementación; y el propósito de la comunicación es informar sobre su existencia y facilitar el acceso, con una estrategia global que potencia los diversos servicios o reparticiones con una dirección central.

8. A modo de ejemplo del uso de la regulación existente, orientada –como decíamos- a garantizar el correcto uso de los recursos públicos, es útil conocer la forma de adjudicación a la empresa privada del servicio de implementación del mencionado Programa de Información Pública sobre la Red de Protección Social de Estado del Chile: el Estado, en este caso a través del Ministerio Secretaría General de Gobierno, inicia un proceso de licitación pública, a través del Sistema de Información de Compras y Contratación Pública (portal electrónico mercadopublico.cl conocido por su nombre original “ChileCompra”, para contratar los servicios externos de ejecución. Parte de esta licitación o concurso público son los llamados “términos de referencia” que especifican las características del producto esperado. Al llamado de licitación se presentaron diversas empresas publicitarias y, luego de una evaluación, se licitó el Diseño, Producción e Implementación de Programa de Información Pública sobre la Red de Protección Social de Estado del Chile, durante el gobierno de la presidenta Bachelet (ver anexos: a. Bases de licitación y b. documento de adjudicación).

9. Coincidiendo con el fin de la administración del Gobierno de la Presidente Bachelet, surge un ejemplo ilustrativo respecto de la regulación y las distinciones entre información y publicidad. En efecto, en febrero de 2010 la oposición objetó ante la Contraloría una campaña anunciada por el Gobierno, destinada a promover el uso de los derechos y beneficios adquiridos durante la presidencia saliente, cuyo mandato expiró el 11 de marzo de 2010. En términos formales, se licitó el “Diseño, desarrollo e implementación de un programa de información pública a nivel nacional” con el objetivo de dar a conocer y facilitar “el acceso a los principales beneficios garantizados por el Estado”. Con ello, según el documento, se buscaba “mejorar el conocimiento que la ciudadanía tiene de los beneficios sociales a los que tiene derecho y las formas de acceder a ellos, poniendo especial énfasis en los implementados durante el gobierno de la Presidenta Bachelet. De esta forma, la población podrá conocer el estado en el que se entrega el país a la nueva administración en materia de derechos sociales”. Los contenidos a informar correspondían a los ámbitos referidos al sistema de protección social y la economía. En el primero, se incluían el aumento de enfermedades incluidas en el Plan Auge, la entrega de la píldora del día después en los consultorios, los ajueres a recién nacidos, las distintas alternativas de la reforma provisional, el aumento de becas universitarias, la entrega de computadores a estudiantes de séptimo básico, el seguro de cesantía, entre otros. En el ámbito de la economía, se incluía el subsidio al empleo de jóvenes, la reforma al seguro de desempleo, la compensación del impuesto de timbre y estampillas y la agenda de probidad. Una catástrofe natural, el terremoto del 27 de febrero de marzo de 2010, frustró la campaña mediática y terminó de hecho con la polémica.

Para nuestros efectos, este caso es interesante porque por una parte deja en evidencia la falta de una regulación clara y, por otra, que la intensidad de una campaña propiamente de información –por la ocasión en que se emite- puede ser interpretada como propaganda o publicidad.

10. Por último, es pertinente integrar al contexto, como observaciones importantes surgidas en nuestro Seminario, la existencia en Chile de una “Ley de transparencia” y acceso a la información pública” (Ley N° 20.285) del año 2006), que básicamente establece los principios de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo y las excepciones a la publicidad de la información. Es decir, la ciudadanía también puede exigir la información, amparada por esta ley. El otro concepto clave, en este contexto, es el de “políticas de derechos garantizados” que reconoce a ciudadanos y ciudadanas como sujetos de derechos, beneficiados por políticas inclusivas referidas a la protección en los ámbitos salud, infancia, pobreza, seguridad laboral.

IV. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Los tres ejemplos seleccionados son, finalmente, muestras de diversos modelos latentes de información en las prácticas comunicacionales desde el Estado. Surge como un elemento interesante para el análisis los roles en la emisión que asumen –junto al Estado- la sociedad civil organizada y el mercado. Como se ha visto, se dan diferentes combinaciones a partir de los ejemplos seleccionados de información de derechos a la población beneficiaria de políticas inclusivas:

1. El Estado como emisor único. Se practica en casos como el representado por el Instituto de Previsión Social (IPS) y su administración y difusión del Bono Marzo 2010. El Estado desarrolla una política de “información técnica” a través de sus propios medios (IPS, BancoEstado), con elementos de promoción directa (stands, folletería, pendones, etc.), uso de las TICs; más avisaje informativo en prensa, radio, Metro TV; jugando un rol muy importante las vocerías en medios de prensa consiguiendo amplia cobertura no pagada. La información y el beneficio van directamente al beneficiario sin intermediaciones estratégicas.

2. El estado como emisor inicial y parcial. El Estado entrega información técnica sobre el beneficio, pero hasta cierto tramo. Esto, porque los primeros receptores son la sociedad civil, donde está el beneficiario final (la familia), y el mercado, donde están las empresas que hacen efectivo el servicio. Es el caso del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Mínvu), con el sistema de Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) y de Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT), que funcionan de gestores y mediadores entre la persona beneficiaria poseedora del subsidio –ilustrado como un voucher- y la vivienda como producto final. En este caso ejemplar, a la empresas representadas por las EGIS o PSAT les interesa informar de sus derechos a las familias damnificadas para que puedan postular a los subsidios ofrecidos por el Estado; y recurren a diversas estrategias comunicacionales, desde folletería hasta ferias y muestras inmobiliarias.

En términos general, esto significa que el derecho se hace efectivo en o mediante una empresa privada, generalmente privada; por ejemplo, la Beca Valech se hace efectiva en una universidad y el subsidio de vivienda mediante una inmobiliaria. A ambas empresas les interesa informar al beneficiario(a) para captar el recurso fiscal que representa.

3. El Estado como emisor pasivo. El Estado se limita a publicar en el momento de la promulgación de la ley (Diario Oficial) y a emitir documentos oficiales, pero no desarrolla una estrategia comunicacional destinada a informar del nuevo derecho, a promover su uso ni a facilitarlo. Es el caso de la llamada Beca Valech, donde se espera la iniciativa del interesado

individual para obtener la información y hacer efectivo el beneficio. Como en este caso el derecho se puede hacer efectivo en una empresa privada, a esta última le interesa informar al beneficiario(a) para captar el recurso fiscal que representa y puede desarrollar estrategias comunicacionales para ello.

4. Sociedad civil y empresa privada. Considerando los ejemplos abordados, surgen los roles coadyuvantes de la sociedad civil organizada y de la empresa privada en la información de los beneficios incluyentes. Ambas como canales en el proceso de comunicación en que el Estado es el emisor principal u original.

En el caso de la sociedad civil organizada puede funcionar como un canal intermediario entre la institucionalidad estatal o la empresa privada, para llegar a los beneficiarios individuales. En el caso de los subsidios de vivienda es requerida la organización de interlocutores de los damnificados: comités de damnificados; en ese contexto, las juntas de vecinos u otras organizaciones preexistentes y nuevas de la comunidad pueden ser de gran utilidad para expandir la información y agilizar la ejecución de las medidas. En el caso de la Beca Valech, las agrupaciones de ex presos políticos forman una red de beneficiarios directos, que pueden llegar incluso a aquellos que no están necesariamente organizados. Así, el Estado podría recurrir a la organización de la sociedad civil para reforzar sus comunicaciones con la ciudadanía si tuviera una política explícita y eficiente en este sentido; sería un aporte a la mayor democratización de las comunicaciones y potenciaría el sentido de la organización social.

Por otra parte, en una relación de doble vínculo, la organización ciudadana también puede ser un canal eficiente para la empresa privada interesada en captar beneficiarios (de becas o subsidios) que deben ejecutar su derecho en el mercado. En esta línea, la empresa privada aporta, principalmente a través de acciones de marketing, a la información de derechos al ciudadano-consumidor en la medida que tiene ofertas para él y para el segmento de mercado que representen las personas beneficiarias. En este caso, en el mercado puede combinarse el fin de lucro con la responsabilidad social de la empresa; y ambas, con el bien común perseguido por el Estado y la sociedad civil. Respecto al punto abordado en este párrafo referido a la contribución de diversos actores, recordamos la declaración de una de las personas entrevistadas para este trabajo -Pablo Ivelic, del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo- cuando nos dice “hay países, como Haití, que prácticamente no tienen Estado; otros, como Bolivia, casi no tienen Mercado. Chile, en cambio, tiene Estado y tiene Mercado”.

Las posibilidades de comprensión de la información se optimizan en la medida que ésta se transmite considerando el acervo sociocultural compartido del grupo al cual está dirigida. En el caso de la “información técnica” que entrega el Estado a veces es demasiado técnica como para que cualquier posible beneficiario de los derechos lo entienda; en este aspecto, una tendencia habitual en las comunicaciones del Estado es la utilización de siglas que fuera del entorno inmediato se convierten en un lenguaje críptico. Por ejemplo, en la página del Ministerio de Vivienda y Urbanismo hay un diálogo “orientador” con preguntas y respuestas. Una muestra:

Pregunta: ¿Qué pasa con el Plan de Habilitación Social en el FSV, postulación individual?

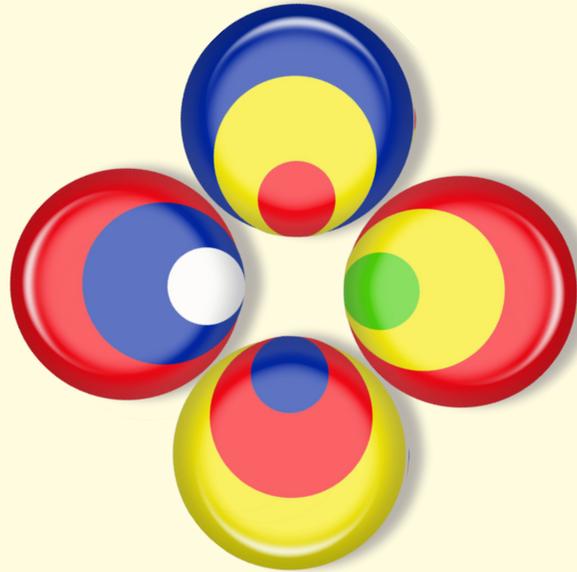
Respuesta: En el FSV se debe presentar el PHS, salvo la modalidad de SHR, en donde se expresa claramente que este no se exigirá.

El vicio de las siglas está en toda la administración pública, al menos de Chile; muchas veces con la ilusión en la burocracia de que el código interno o el tecnolecto de la especialidad es inteligible por el usuario. La adopción de un lenguaje más comprensible para el conjunto de las personas beneficiarias es un gesto que también se puede interpretar

como incluyente. Este desafío es pertinente de ser considerado cuando las instituciones – como hemos visto a lo largo de esta investigación- se han abierto al público por medio de sus páginas web y el cada vez más extendido uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs).

Al respecto, puede ser pertinente buscar en las políticas comunicacionales de derechos inclusivos formas intermedias que superen el lenguaje críptico especializado y las vocerías que convierten en propaganda la información técnica. En esta línea, es obvio reiterar que el Estado tiene el deber de informar sobre los beneficios que otorga. Digamos que la información ya debería considerarse parte del beneficio, en el sentido de que puede contribuir a ampliar la cobertura efectiva, al avance en equidad y a la agilización en el ejercicio del derecho. El Estado, como hemos visto, tiene los medios para la entrega de la “información técnica”. Esto, considerando que la información efectiva a la ciudadanía, con la que ésta pueda operar y hacer valer oportunamente el derecho inclusivo comunicado, es parte de lo político en términos mucho más generales que la política. Es decir, la información de políticas públicas requiere una prudente distancia de la comunicación cotidiana vinculada a la contingencia política donde los actores transitorios hacen del ámbito gubernamental o parlamentario un escenario conflictual donde se compite por espacios de posicionamiento en el mercado de la información. En otras palabras, es necesario diferenciar la información de derechos del marketing político; lo que ciertamente es difícil cuando las vocerías están insertas en el área de la política coyuntural, cotidiana, buscando acceder y conquistar a la audiencia masiva. Al respecto, es pertinente recordar lo dicho por una de las personas entrevistadas: “las autoridades están bien pauteadas políticamente, pero es difícil pautearlas desde el punto de vista técnico y práctico” para que utilicen el acceso a los medios para comunicar lo que es más interesante para la ciudadanía: sus derechos y cómo ejercerlos.

ESTRATEGIAS COMUNICACIONALES UTILIZADAS POR EL ESTADO
PARA DIFUNDIR SUS POLÍTICAS INCLUSIVAS EN CUATRO PAÍSES
DE AMÉRICA LATINA



EL CASO DE COLOMBIA

Informe a cargo de Fabiola Calvo Ocampo

Informe sobre las estrategias comunicacionales del Estado Colombiano sobre tres políticas inclusivas:

Sentencia C-355 de 2006 de la Corte Constitucional sobre IVE; Mujeres en situación de desplazamiento (...) y Familias en Acción.

Colombia es un país con profundas desigualdades sociales y económicas y con un conflicto armado que no ha sido resuelto después de medio siglo ni por la negociación ni por las armas; un conflicto que década tras década agrega nuevos actores en diferentes versiones sin resolver los hechos que permiten que perdure, conflicto que ha dejado una danza de cifras en millones de personas en situación de desplazamiento.

No obstante el Estado colombiano, los diferentes gobiernos, el movimiento social con el apoyo de organismos internacionales, han puesto en la agenda política, propuestas que han culminado en políticas públicas que buscan reducir las difíciles condiciones de quienes serán sujetos sociales de sus beneficios.

No corresponde analizar en esta investigación las características y alcances de las políticas públicas, nuestro interés se circunscribe a la búsqueda de las Estrategias comunicacionales que se aplican y si ellas son del conocimiento de las personas a quienes deben llegar, conocer su diseño, implementación, seguimiento e impacto, además de la búsqueda de la normativa que permite el cumplimiento institucional y el estrechamiento de vínculos Estado-sociedad y, que a su vez, desde la transparencia permita que la ciudadanía haga un control permanente.

Consideramos en este trabajo que las estrategias comunicacionales parten del estudio y análisis de la realidad que la motiva y de unos objetivos para cumplir, sin embargo, también debemos considerar una intencionalidad que aparece o se hace visible en el proceso de su aplicación, que en el caso que nos ocupa pueden ser de carácter político o ideológico.

Así mismo, las Estrategias de Comunicación deben ser concebidas como un proceso que cumple fases y no como algo sólo técnico para difundir la información; involucran a una comunidad, parte de una sociedad diversa con personas diversas y apunta en forma estratégica a la inclusión, la participación, el diálogo y la identidad. En síntesis: informa, forma y moviliza pero también debe ser sostenible.

En la presente consultoría encontramos apoyo institucional para la información sobre Familias en Acción, pero si dificultades para recopilar la información en el campo que nos ocupa, sobre las otras dos políticas objeto de estudio: Sentencia 355 de 2006 sobre la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) y el Auto 092 de 2008 acerca de las Mujeres en situación de Desplazamiento. Tampoco fue posible conocer cifras desde las entidades del Estado sobre los presupuestos bien fuese sobre campaña, planes de acción o piezas comunicativas debido a la inexistencia de archivos y otros aspectos que serán expuestos en el contenido.

No obstante, encontramos funcionarios y funcionarias con disposición de colaborar, salvo en el Ministerio de Educación.

Enfoque conceptual (categorías)

Para esta investigación tendremos como ejes, las siguientes categorías:

Las Políticas Inclusivas son medidas que adoptan los Estados para la reducción de la pobreza, la exclusión y la inequidad. Tanto su diseño como ejecución, seguimiento y evaluación considera el impacto en el tejido social y “favorece la potenciación de las capacidades de las personas y la cohesión social, especialmente procurando la incorporación de los colectivos o grupos en riesgo social o aquellos de mayor vulnerabilidad (promoción de la ciudadanía activa)⁴⁹”.

¿Qué entendemos por información? La información “contiene datos e ideas. Como tal, su expresión puede verse, presenciarse, leerse, consultarse y, así mismo, puede reproducirse: comentar, escribir, circular y distribuir. Por ello se dice que el derecho a informar cobija la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas⁵⁰”.

Ahora bien, si hablamos de publicitar, nos estamos refiriendo a una forma de persuadir con un mensaje controlado y que busca realizar una imagen institucional de las entidades y hacer publicidad sobre sus logros.

¿Qué entendemos por Transparencia? toda la información de las acciones del gobierno y el Estado son públicas y debe estar disponible para la ciudadanía en sitios de consulta o que al ser solicitada no tiene talanqueras para su acceso. La transparencia permite seguimiento.

La transparencia combate la corrupción y exige una rendición de cuentas, mejora la gestión, eleva la calidad de los servicios, la participación ciudadana y la cultura de la legalidad. La transparencia permite el acceso de la información pública.

¿Qué es la comunicación? Partimos por entenderla como producción de significación. En la comunicación además de un lenguaje verbal, interviene el lenguaje de los gestos, los tonos de la voz, la mirada, etc. Como producción de significación, el receptor del mensaje tiene en cuenta todos estos elementos al mismo tiempo y va construyendo una significación del mensaje que recibe. Los receptores realizan una interpretación de lo que los elementos del mensaje significan⁵¹.

La comunicación no puede entenderse como simple transmisión de información en la que los receptores se convierten en entes pasivos, puesto que castra el sentido dinámico, creativo y constructivo que debe contener intrínsecamente.

Las Políticas Públicas Inclusivas en Colombia, la Comunicación y su normativa

“El Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 “Estado comunitario: desarrollo para todos” contempla la “necesidad de lograr que todos los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales que, en el futuro, permitan que todos alcancen ingresos suficientes para llevar una vida digna”. Este propósito se satisface procurando generar la institucionalidad necesaria para suministrar de manera adecuada, ordenada e integrada los servicios sociales que demanda la población⁵²”.

El Sistema de Protección Social (SPS) fue creado por la Ley 789 de 2002 y se definió como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos⁵³.

Por su parte, el Ministerio de Cultura define Políticas de Comunicación. “Hacia una

49 Barahona Montero, Manuel. Profesor de la FLACSO. Políticas públicas y combate a la pobreza y la exclusión social: Hacia políticas públicas inclusivas. San José de Costa Rica, febrero de 2006

50 FLIP. Manual de acceso a la información.

51 <http://www.unsl.edu.ar/>

52 Ídem

53 Ídem

cultura de la comunicación por la inclusión⁵⁴ y en ellas propone que el Estado, a través de la Dirección de Comunicaciones del Ministerio de Cultura, fortalece su apoyo a los actores de la comunicación en Colombia, en temas, proyectos y propósitos relacionados con la inclusión, apuesta esencial de la comunicación/cultura, que comprende propósitos como la multiculturalidad, la expresión de la diversidad, el fortalecimiento de información para el desarrollo local y de poblaciones excluidas, el reconocimiento y promoción de culturas juveniles y de poblaciones en riesgo, la cualificación de opinión pública, la oferta de comunicación pertinente y de calidad y la promoción de imaginarios que fortalezcan una cultura de la civilidad democrática.

En el documento Política de Comunicación/Cultura, el Ministerio expresa que “El Estado ha ido encontrando un punto de relación con los medios, que res- peta las libertades y protege el interés público. Adicionalmente, el Estado tiene la posibilidad de contribuir a que las empresas y colectivos de comunicación (me- dios y productores) fortalezcan una cultura de inclusión que sea más coherente con los propósitos constitucionales”⁵⁵.

Así mismo, el Ministerio de Tecnología de la información y Comunicación y “de acuerdo al documento Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 3457 de 2007, por el cual se definen los lineamientos de Políticas para reformular el Programa Compartel⁵⁶ de Telecomunicaciones Sociales, cuyo objetivo final es garantizar el acceso universal de los colombianos a los servicios de telecomunicaciones, mediante la provisión de estos servicios a todas aquellas localidades que no cuentan con acceso a los mismos y mediante el mejoramiento de la cobertura en aquellos centros poblados en los que la prestación de éstos es insuficiente.

De esta manera, el Gobierno Nacional, a través del documento “Visión Colombia II Centenario: 2019”, definió los lineamientos orientados al desarrollo de las TIC para que fueran integrados a esta visión principalmente en las estrategias: “Generar una infraestructura adecuada para el desarrollo”, y “Avanzar hacia una sociedad informada”.

“Los objetivos de este Plan son contribuir a fortalecer las políticas de inclusión y de equidad social, al igual que aumentar la competitividad del país, lo cual redundará en desarrollo social para los colombianos”.

Algunos de los beneficios planteados en el Plan:

- Ayudan a reducir la pobreza y la desigualdad, elevar la competitividad y alcanzar el desarrollo social y económico de manera sostenida en los países que las están usando masivamente.
- Revolucionan la forma como se produce, divulga y utiliza la información en la sociedad.
- Cambian las costumbres sociales y la forma cómo interactúan las personas.
- Mejoran las oportunidades para grandes grupos de la población tradicionalmente excluidos, con lo cual se aumenta la movilidad dentro de la sociedad.
- Revolucionan la forma de aprender, cambiando la forma cómo las personas adquieren conocimiento, al igual que el rol de los alumnos y de los maestros⁵⁷.

Dice el citado documento que “De otra parte, con el objetivo de facilitar el aprovechamiento y uso de la infraestructura existente por parte de la población beneficiada,

54 <http://www.mincultura.gov.co/>

55 Ídem

56 Compartel es un Programa de Telecomunicaciones Sociales creado por el Ministerio de las Comunicaciones y cuyo objetivo es permitir que las zonas apartadas y los estratos bajos del país se beneficien con las tecnologías de las telecomunicaciones como son la telefonía rural y el servicio de internet.

57 <http://www.colombiaplantic.org.co/index.php?tipo=76>

el programa Compartel definió una estrategia de apropiación, complementaria al proyecto de Telecentros. Esta estrategia se ha apoyado en la creación de sinergias con otras instituciones públicas y privadas, para la promoción de las TIC en la población mediante el uso de aplicaciones específicas o alternativas de formación.⁵⁸

El Ministerio de Comunicaciones ejecuta la política de Telecomunicaciones Sociales a través del Programa Compartel. Mediante recursos de fomento, se incentiva a los operadores a prestar servicios en las regiones apartadas y en los estratos bajos del país. En la actualidad nueve operadores están prestando los servicios de telefonía e Internet, por medio de los proyectos de Telefonía Rural Comunitaria, Servicio de internet de banda ancha para Instituciones públicas, Internet social y el proyecto de Ampliación y Reposición de líneas telefónicas, financiados con los recursos del Fondo de Comunicaciones⁵⁹ que han sido destinados para la ejecución de la política social.

Esta información muestra el direccionamiento de las funciones del Ministerio de Comunicaciones para trabajar con una política que avanza en la infraestructura para la difusión de las políticas inclusivas pero que aún no prioriza o no puede priorizar la información sobre políticas públicas inclusivas.

Sobre la responsabilidad de la difusión de las políticas públicas inclusivas y los presupuestos

Los instrumentos que pudiesen garantizar una regulación sobre los fondos para la difusión de las políticas públicas inclusivas y las herramientas jurídicas existen.

En cuanto a compromisos internacionales, Colombia se ha comprometido:

ONU: Cumbres Mundiales de la Sociedad de la Información:

Directriz: “El desarrollo de una sociedad de la información / conocimiento se erige como una necesidad inaplazable, en la que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida”.

UNESCO: Programa de información para todos:

Directriz: La comunicación y la información son uno de los desafíos principales de todos los pueblos y naciones del planeta, no sólo con miras al desarrollo y la paz, sino también para la construcción de una sociedad humana, democrática, justa y solidaria. El sector desempeña un papel importante en el funcionamiento de las sociedades del conocimiento al favorecer la libre circulación de las ideas y el acceso universal, libre y equitativo a la información.

Objetivos de Desarrollo del Milenio / Uso de las tic para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio:

f) el fomento de políticas públicas encaminadas a proporcionar un acceso asequible en todos los ámbitos, incluido en el comunitario, a los equipos y programas informáticos, y a la conectividad;

En el ámbito interno:

- La Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 339 del Título XII: “Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública”, Capítulo II: “De los planes de desarrollo”, señala que:

“Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un

58 <http://www.compartel.gov.co/programas.asp>

59 El Decreto 1130 de 1999 definió como objetivo prioritario para el Fondo de Comunicaciones, la financiación, de los planes, programas y proyectos para facilitar el acceso a todos los habitantes del territorio nacional a los servicios públicos de telecomunicaciones y postales sociales así como apoyar las actividades del ministerio y el mejoramiento de su capacidad administrativa, técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones.

plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo, (Art. 339 CPC 1991)⁶⁰

Este artículo constitucional fue reglamentado en la Ley 152 de 1994, por la cual se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Esta Ley extiende la práctica de la planeación a los demás entes territoriales. Así, se puede hablar de Plan Territorial de Desarrollo (correspondiente a las localidades de Bogotá), Municipal, Distrital o Departamental. El Plan Nacional de Desarrollo que a la presente es el nombre con que se conocen a los gobiernos de los distintos presidentes.

- El Departamento Nacional de Planeación de Colombia un organismo técnico asesor del Presidente de la República en el marco de la Constitución de 1991 es el que define “operativamente” e “impulsa la implantación de una visión estratégica” del país en los campos social, económico y ambiental, a través del “diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas” colombianas, el “manejo y asignación de la inversión pública”, la “definición de los marcos de actuación del sector privado”, y la “concreción” de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno de Colombia⁶¹.

El artículo 366 de la Constitución Política de Colombia referido a la prioridad del gasto público social dice: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

“Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”⁶².

Para el caso de las personas en situación de desplazamiento por el conflicto armado en Colombia, que nos ocupa en este estudio, la Corte Constitucional profirió la Sentencia T-025 de 2004 y 26 Autos (hasta enero de 2009) que obligan a las diferentes instituciones del Estado y del gobierno a tomar medidas para superar el estado de cosas inconstitucional y dentro de ellas están las de hacer campañas, divulgar e informar en forma clara y accesible a la población sujeto de las medidas jurídicas, es decir que existe la obligación del Estado y el derecho de la sociedad amparados en la Constitución de 1991 pero no una normativa específica.

El derecho en sí mismo está claramente expuesto pero es preciso que la ciudadanía lo conozca detalladamente, lo que se traduce en que esté informada, en la necesidad de políticas que consideren el derecho a recibir la información y a tener acceso a ella.

La Fundación para la Libertad de Prensa en Colombia “encuentra un desconocimiento generalizado de las normas que regulan el acceso a la información en Colombia. Esto se debe a la ausencia de una normativa unificada que regule su funcionamiento de manera sencilla y clara”⁶³.

60 GÓMEZ SIERRA, Francisco. Constitución Política de Colombia. Básica. Edit. Leyer, Bogotá, 2008.

61 http://es.wikipedia.org/wiki/Departamento_Nacional_de_Planeac%C3%B3n

62 Gómez Sierra, Francisco. Constitución Política de Colombia. Edit. Leyer. Bogotá, 2008

63 FLIP. Fundación para la Libertad de Prensa. Manual para el acceso a la información. Colombia, 2010

Lo expuesto contrasta con la relevancia que tiene las comunicaciones en la estructura administrativa de la Presidencia del Gobierno, Ministerios, Gobernaciones y Alcaldías, con la inexistencia de una norma que unifique la necesidad de una visión precisa sobre las comunicaciones y la información sobre las Políticas Públicas Inclusivas.

Encontramos instituciones que cuentan con la oficina de comunicaciones y prensa pero la función fundamental de la persona encargada se encuentra desdibujada y en algunos casos, está referida a publicitar a su jefe o jefa.

Sobre la regulación para la comunicación en Colombia

En Colombia existe el Sistema de Control Interno MECI 1000:2005. Según lo dispuesto en las leyes 87 de 1993 y 489 de 1998 en Colombia⁶⁴ se estableció adoptar un Modelo Estándar de Control Interno (MECI)⁶⁵ Es el modelo que permite el diseño, desarrollo y operación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado.

Se trata de una herramienta de gestión que debe permitir la definición de políticas, métodos y procedimientos; establecer acciones; crear mecanismos de prevención, control y evaluación, además de una mejora continua. Podríamos decir que el MECI internamente es para la coordinación y externamente está ligado a la transparencia.

De acuerdo a su propio enunciado esta ley tiene como propósito orientar las entidades “hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales y la contribución de estos a los fines esenciales del Estado” entre los que se encuentran las políticas públicas inclusivas, encaminadas a que reduzcan la pobreza, la exclusión y la inequidad.

“La orientación de este Modelo promueve la adopción de un enfoque de operación basado en procesos, el cual consiste en identificar y gestionar, de manera eficaz, numerosas actividades relacionadas entre sí. Una ventaja de este enfoque es el control continuo que proporciona sobre los vínculos entre los procesos individuales que hacen parte de un Sistema conformado por procesos, así como sobre su combinación e interacción⁶⁶”.

El MECI tiene un enfoque sistémico, estructurado en 3 Subsistemas, 9 componentes y 29 elementos de Control. En el Subsistema de Control de Gestión se encuentra el componente La Comunicación Pública de la que se derivan tres elementos.

Como podemos observar, comunicación es un componente que hace parte de todo el sistema de control interno, por lo tanto, cada institución está obligada a planear y ejecutarla.

No todas las instituciones relacionan la información y la obligación de hacerlo con el MECI, en unos casos por desconocimiento o poca asimilación del modelo o porque, como lo expresó un funcionario de Acción Social, limita la actividad comunicativa, es decir, no se aplica.

A pesar del Modelo Estándar de Control Interno, no es claro que exista una regulación específica sobre comunicación de políticas inclusivas porque comunicación es sólo un componente del subsistema de control de gestión. En la consulta realizada en la Comisión Sexta del Senado y la Comisión Cuarta de la Cámara, expresaron que una normativa con tales características no existe en Colombia.

Pudimos conocer que después de la aprobación de la Constitución de 1991, se han promulgado aproximadamente 1.420 leyes de las cuales se encuentran activas el 10%⁶⁷ lo que quiere decir, que en caso de promulgarse una ley específica sobre comunicación que

64 http://www.mincomercio.gov.co/eContent/documentos/Normatividad/leyes/ley_87_1993.pdf

65 <http://sig.ucaldas.edu.co/gestionDocumental/anexos/meci%201000%202005.pdf>

66 Ídem

67 Información suministrada por Carlos Alberto Triana, subsecretario de la Comisión Cuarta de la Cámara.

incluyera de manera expresa, la obligatoriedad de informar sobre las políticas públicas inclusivas con su respectivo presupuesto, podría correr un riesgo similar para lo cual deben contemplarse salidas para que la iniciativa nazca con vida.

Un diagnóstico sobre la comunicación en entidades del Estado, consideró varios riesgos desde 5 perspectivas⁶⁸ y que retomamos en este estudio para tenerlas en cuenta y sumar otras consideraciones, producto de la observación, entrevistas y revisión documental.

- **Concepción de la comunicación:** Por su naturaleza pública, en las entidades del Estado se manipula un gran volumen de datos cuya sistematización y procesamiento, si se efectuase en forma adecuada y oportuna, se constituiría en información fundamental para interpretar y entender los procesos de la sociedad.

- **Cultura de la información:** La ausencia de una cultura de la información afecta las relaciones entre las entidades y la sociedad.

- **Temporalidad:** Las relaciones que establecen los servidores públicos con las entidades están caracterizadas por diversos factores como el recelo por la renovación periódica y sistemática del nivel directivo y la existencia de estilos de dirección no participativos, que deben ser trabajados desde una comprensión de la cultura y la comunicación organizacional como instrumentos de construcción de visión compartida y fomento del trabajo colaborativo.

- **Inercia:** Predomina una actitud de inercia ante el cambio en los servidores públicos, que se expresa como escepticismo y desconfianza con respecto a los procesos de modernización y frente a los planteamientos de las nuevas administraciones.

- **Medios masivos de comunicación:** Las relaciones que establecen las entidades con los medios masivos de comunicación se caracterizan por la desconfianza y el mutuo recelo.

Uno de los casos sobre comunicación de políticas públicas inclusivas tomados para este estudio, “Mujeres en situación de desplazamiento”, que por lo tanto hace parte de la población desplazada, nos permite conocer la visión de una institución del gobierno que refleja lo señalado:

“Como ente visible nosotros les ayudamos acá a los distintas áreas que manejan también el tema de desplazamiento, a desarrollar campañas muy puntuales para cada región cuando detectan una necesidad, pero ello no responde al desarrollo de una política por parte del sistema nacional de atención a la población desplazada, responde más a las mismas necesidades que tiene Acción Social frente al tema más que a una política de ejecución global de la política de atención a la población desplazada. Hay una estrategia a nivel de acción social frente a las necesidades que van surgiendo con la atención a la población desplazada⁶⁹”.

“Ahora, también muchas veces obligado o presionados o más bien atendiendo las decisiones que la corte constitucional a lo largo de los últimos años y en desarrollo de la Sentencia 025⁷⁰, pues ha venido planteando en materia de comunicaciones, entonces la corte en un principio hizo énfasis en la divulgación de los derechos, la corte luego planteo que debíamos informarle a la gente que existía el registro, que existía una ruta y pues todo eso ha ido encaminado a atender como esos requerimientos de los tribunales de justicia. Sobre todo, es que aquí no hay política pública de comunicaciones⁷¹”.

En esta investigación, encontramos que los procesos sobre manejo de información se restringen al cumplimiento de las normas de estricto cumplimiento, por los señalamientos ya hechos, además por la carencia de políticas de comunicación que conduce a la falta de

68 Modelo de organización Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado (MCPOI) <http://www.udenar.edu.co/actualidad/documentos/02.%20Taller%20NTCGP%201000%20-%20MECI.pdf>

69 Entrevista para esta consultoría con Samuel Salazar Nieto, ya citada

70 Hace referencia a la Sentencia T-025 de 2004 sobre población en situación de desplazamiento.

71 Ídem.



Figura 1. Modelo Estándar de Control Interno

Estrategias Comunicacionales que coexisten con el exceso de funciones del funcionariado, por falta de funciones claras o de mayor profundidad en el conocimiento de las políticas públicas por parte de las oficinas de comunicación y prensa que no sean las meramente técnicas.

Nos aproximamos entonces a comprender la relación y la diferenciación entre la comunicación organizacional y la comunicación pública, ésta, propuesta como un enfoque de planeación estratégica de una comunicación organizacional que parte de la voluntad política de la alta dirección que apunte a la transparencia, la información y a la difusión para el acceso de las políticas públicas inclusivas. Nos aproximamos a entender la urgencia tanto de normativas como de Estrategias Comunicacionales.

Estrategias comunicacionales implementadas en tres políticas públicas inclusivas en Colombia.

Sentencia C-355 de 2006 de la Corte Constitucional: Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) o derecho al aborto en tres supuestos.

Contexto

La Sentencia C-355 de 2006 de la Corte Constitucional, despenalizó el aborto en tres circunstancias de excepción: embarazo producto de una violación, peligro para la salud de la madre y malformación del feto.

La liberalización del aborto fue producto de un largo movimiento de organizaciones sociales de mujeres, que tomó cuerpo en la demanda de la jurista Mónica Roa como parte del proyecto LAICIA (Litigio de Alto Impacto en Colombia, la Inconstitucionalidad del aborto) de Women's Link, la que logró la aprobación del derecho.

En respuesta a la Sentencia, el Ministerio de la Protección Social (MPS) en su Resolución número 41 92 de 2006 consideró "Que resulta necesario adoptar medidas encaminadas a fortalecer la promoción de la salud y los derechos sexuales y reproductivos de la población y el desarrollo de acciones para garantizar el respeto, protección y satisfacción de los derechos

a la atención en salud de las mujeres...

Continúa la Resolución: "... eliminando barreras que impidan el acceso a servicios de salud de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), a educación e información en el área de la salud sexual y reproductiva, en condiciones de seguridad, oportunidad y calidad, conforme a lo expresado por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-355/06".

Los logros sobre la IVE se plasmaron además en varios actos administrativos del MPS a finales de 2006, complementarios para el cumplimiento de la Sentencia de la Corte Constitucional: Decreto 4444 de 2006 "por el cual se reglamenta la prestación de unos servicios de salud sexual y reproductiva"; la Resolución 4905 de 2006 "por la cual se adopta la norma técnica para la atención de la Interrupción Voluntaria del Embarazo/IVE".

Así mismo el Acuerdo 350 de diciembre de 2006 "por medio del cual se incluye en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo y del Régimen Subsidiado la atención para la Interrupción Voluntaria del Embarazo" y, la Circular Externa No. 0031 de 2007 "brinda información sobre la provisión de servicios seguros de interrupción voluntaria del embarazo, no constitutiva del delito de aborto".

En la actualidad el derecho a la IVE se encuentra en un debate generado desde la Procuraduría General de la Nación con el apoyo de grupos religiosos de carácter laico que promueven acciones contra este derecho.

El Procurador Alejandro Ordoñez, nombrado en enero de 2009, nombró como Procuradora Encargada para la Infancia, adolescencia y la Familia a Ilva Myriam Hoyos, que una vez toma posesión del cargo juega un papel activo en el cierre de la Clínica de la Mujer en Medellín, iniciativa de los grupos de mujeres en la ciudad que el gobierno local incorporó en su plan de gobierno y, que tenía como objetivo prestar servicios gratis de salud en tres puntos específicos que eran particularmente importante para las mujeres: salud mental, atención a violencias de género y salud sexual y reproductiva dentro de la cual estaba IVE según las circunstancias legales.

Luego de estos acontecimientos el Procurador Ordoñez consideró que la píldora de anticoncepción de emergencia debió ser retirada del mercado; posteriormente solicitó a la Corte Constitucional declarar nula la sentencia que establece que los jueces no pueden hacer objeción de conciencia y ordena incorporar las circunstancias del aborto legal a la enseñanza de los derechos sexuales y reproductivos.

Women's Link Worldwide presentó el 18 de marzo de 2010 ante la Corte Suprema de Justicia una queja disciplinaria contra el Procurador Ordoñez. La sanción dependerá de la gravedad que le asigne a las faltas imputadas y puede ir desde una amonestación escrita, una multa, suspensión o destitución del cargo.

El 11 de agosto la Corte Constitucional ratificó la orden a las autoridades de salud y de educación del país, así como a la Procuraduría General de la Nación, para que implementen la cátedra sobre derechos sexuales y reproductivos, así mismo hizo un llamado de atención sobre el derecho que tiene las menores de 14 años para acceder a la IVE sin que requiera autorización de sus padres.

Este debate público dejó planteada la debilidad institucional para el cumplimiento de la aplicación de políticas públicas inclusivas tener en cuenta aquí la publicidad del MPS, mediada por las creencias con lo cual aumenta la tensión entre el acceso de las mujeres a sus derechos y la visión social de su cuerpo.

Institución responsable

El Ministerio de la Protección Social (MPS) es la institución responsable de la aplicación de la Sentencias junto con el Ministerio de Educación. Por su parte la misma Procuraduría define su papel del "seguimiento, la vigilancia y el control de la aplicación del fallo en mención cobra gran importancia. Como lo hemos manifestado en otros espacios,

la Procuraduría General de la Nación, a través del control preventivo, continúa vigilando la gestión de las instituciones e impulsando las decisiones de política pública que apunten a garantizar la equidad de género y los derechos de las mujeres, las jóvenes y los adolescentes⁷².

Estrategia Comunicacional

Ante la carencia de una estrategia de comunicación se promovieron planes de acción que incluyeron en 2007 las campañas masivas sobre la IVE pero que no tuvieron una continuidad. En los planes actuales incluyen información y capacitaciones para el funcionariado, médicos y personal de salud de todo el país y se ha entregado una campaña a las regiones para que la gestionen a percé

El MPS ha realizado acuerdos con otros ministerios y otras entidades como la OIM y UNFPA, pero no se dio a conocer un registro de los productos debido a que no se encuentran archivados en forma organizada y tampoco existe un estado del arte según se desprende de la información suministrada por funcionarios de esta institución.

Los funcionarios manifiestan que las campañas son costosas y falta continuidad pero no se dio información sobre la inversión en comunicación

En el Informe sobre la interrupción voluntaria del embarazo y su desarrollo en el escenario normativo y político del Seguimiento General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) puede leerse como parte de acciones realizadas:

- Diseño e implementación de un plan de Medios para garantizar acceso a las acciones de promoción, protección específica y atención a servicios de Salud Sexual y Reproductiva (SSR) incluidos los de IVE mediante la difusión de los Derechos Sexuales y Reproductivos de hombres y mujeres, con un costo de mil millones de pesos.

- Capacitación a comunicadores, periodistas y responsables del componente del movilización social en las 32 entidades departamentales y el distrito capital, en los aspectos conceptuales, éticos y en el marco normativo vigente que reglamenta la promoción de salud y los derechos sexuales y reproductivos y equidad de género, conforme a lo establecido en la Sentencia C-355/06, de la Corte Constitucional.

- Fortalecimiento de la gestión territorial mediante la difusión capacitación, seguimiento y asistencia técnica a: Entidades territoriales Empresas Promotoras de Salud (EPS) y Administradora de Régimen Subsidiado (ARS), para la aplicación de las normas técnicas que reglamentan la oferta de servicios integrales de SSR en los aspectos normativos, técnicos, éticos y legales relacionados con la salud y los derechos sexuales y reproductivos en el SGSSS.

Las comunicaciones. Diseño de la difusión, estrategia de medios, promoción

En el "Informe Analítico y un balance general acerca de los diferentes avances, obstáculos identificados y cronograma de actividades con cada una de las acciones proyectadas a corto, mediano, y largo plazo para lograr el efectivo cumplimiento a lo ordenado en la sentencia T-209 de 2008" en un periodo que va desde 2007 hasta 2010, sobre las Acciones de Información, Educación y Comunicación, dice el apartado sobre "Fortalecimiento de Organizaciones de Base Comunitaria para el desarrollo de capacidades para la movilización social y construcción de piezas de comunicación (Más de 300 piezas de comunicación producidas por los colectivos de comunicación de 237 municipios. (Convenio N° 197.040 de 2007 firmado entre Ministerio de Protección Social (MPS), Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR) -Fondo Financiero de Proyectos

72 Publicación de la Procuraduría, mayo 2008. 2. Seguimiento y vigilancia a la garantía de los derechos de mujeres y adolescentes desde una perspectiva de género

de Desarrollo (FONADE, Agencia Estatal de Desarrollo)”.

La difusión de acciones informativas y educativas dirigidas a grupos de mujeres y a mujeres y sus familias en situación de desplazamiento en 30 departamentos del país, se consideró a corto plazo y la fecha que aparece es 2009.

En diciembre de 2009, el MPS firmo con UNFPA, el Convenio interadministrativo 620 para diseñar, implementar, ejecutar y hacer seguimiento de estrategias de comunicación educativa, masiva y directa, dirigidas a la población, a fin de que conozcan sus derechos sexuales y reproductivos, entre otros, mediante un pilotaje de educación, entretenimiento y comunicación, sobre temáticas de Derechos Humanos y Sexuales y Reproductivos.

Pero no sólo el debate público arriba señalado puso frenos al desarrollo de información y campañas sobre la IVE sino que convicciones religiosas y culturales de los del funcionariado del MPS, impidieron que se diera vía libre y fluida al cumplimiento en comunicación del citado derecho. Esta afirmación se constata en la campaña en la que el Ministerio no asume los créditos y al que tampoco dio continuidad (ver video).

Una vez culminada esta investigación, el 17 de septiembre el Ministerio de Protección social (MPS) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), presentaron a la prensa, cuerpo diplomático e instituciones educativas la Estrategia Integral de Comunicaciones y movilización social para promover los derechos sexuales y reproductivos de adolescentes, jóvenes y mujeres de Colombia como uno de los componentes del Convenio 620.

Lema escogido: “Por el derecho a una sexualidad consentido”. Instituciones Responsables: La acción está promovida por la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos de la que hacen parte además del MPS, el Ministerio de Educación y la Consejería de Programas Especiales de la Presidencia de la República, con la secretaría técnica de UNFPA.

La Comisión fue creada mediante decreto el Decreto 2968 de 2010 el pasado 6 de agosto (un día antes de la posesión del actual presidente) a pesar de que funcionaba de manera informal desde hace tres años.

La Estrategia de Comunicación propone acciones integrales con énfasis en tres ejes temáticos: el reconocimiento de la legitimidad de la sexualidad de los adolescentes, jóvenes y mujeres; la promoción de las relaciones equitativas entre los géneros, y el respeto a las diversidades y, la promoción del acceso a los servicios como garantía de los derechos por parte del Estado, dice el documento dado a conocer por las entidades promotoras.

“Por el derecho a una Sexualidad con sentido” parte de considerar que los derechos sexuales y reproductivos son Derechos Humanos, que la sexualidad es una condición de toda persona, cuyo sentido debe ser la felicidad y el bienestar, y que su promoción y garantía requiere del trabajo articulado con toda la sociedad. El trabajo se promueve conjunto y coordinado con todas las instancias gubernamentales y toda la sociedad.

El concepto “Por el derecho a una sexualidad con sentido” apela a la toma de decisiones autónomas, informadas y con proyección de futuro. Invoca el uso de la razón, el sentimiento, la emoción, la conciencia y la afectividad.

La campaña está diseñada para promover el diálogo y la reflexión y tendrá visibilidad en los medios tradicionales, en los conciertos, en los diferentes medios de transporte, en los coloquios universitarios, eventos de moda.

Diferentes personalidades de la farándula, el deporte y presentadoras de televisión se sumaron a la promoción de los derechos sexuales y reproductivos. Así mismo,

la promoción del derecho, también está dirigido a las instituciones responsables de la salud y cuenta con el apoyo de la Comisión Nacional de Televisión y el Canal 13.

La Estrategia de Comunicación que tendrá una inversión de 2.6 millones de dólares (\$ 4.500 millones de pesos, aproximadamente arrancó su primera fase en septiembre hasta diciembre y se concentrará en cuatro focos:

1. Movilización de opinión pública.
2. Capacitación y generación de alianzas con actores claves de la comunicación en el país.
3. Diseño y ejecución de estrategias departamentales de comunicación.
4. Generación de contenidos y piezas mediáticas.

El convenio está dirigido a los Derechos Sexuales y Reproductivos pero no se asume directamente el derecho a la IVE, diríamos que se deja tácito dentro de los Derechos Sexuales y Reproductivos.

Se habla de una primera fase pero no se tiene prevista la continuidad.

Familias en Acción

Es un programa, una política pública que ha trascendido a diferentes instituciones y tres administraciones (12 años) y en la actual, posesionada el 7 de agosto de 2010, y que anunció que continuará. Sin embargo el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, considera que “No obstante los buenos resultados evidenciados a partir de evaluaciones de impacto y la necesidad de extender los beneficios a más sectores sociales han llevado a que Familias en Acción pase de ser un programa de gobierno a situarse como una política de Estado⁷³”.

Contexto

El Programa Familias en Acción “es una iniciativa del gobierno nacional y la banca multilateral de transferencias condicionadas que está dirigido a familias de nivel 1 del Sisben⁷⁴, con niños y niñas menores de 18 años. Estas transferencias constituyen un apoyo monetario directo que se le otorga a los hogares, a cambio del cumplimiento de compromisos. Hace acompañamiento a través del componente de promoción de la educación y la salud familiar. El propósito fundamental es mantener y aumentar la inversión que las familias hacen sobre el capital humano de los menores⁷⁵”.

De acuerdo a la formulación del programa, “Familias en Acción se diseña para atender el deterioro de las condiciones de vida que afecta, durante la crisis económica, a la población más pobre y reduce su capacidad para el sostenimiento de los niños y su permanencia en la escuela. En otras palabras se busca mejorar y mantener la inversión que las familias pobres realizan sobre el capital humano de los menores de edad. Para ello, el programa se dirige a complementar el ingreso de las familias, en extrema pobreza, con menores de 18 años para mejorar la atención a salud y alimentación de los niños y niñas, además de reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de la educación primaria y secundaria⁷⁶”.

El gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional mediante el decreto 2467 de 2005, fusionando dos entidades: la Red de Solidaridad Social, encargada hasta entonces de los programas sociales de la Presidencia de la República y la Agencia Colombiana de Cooperación

73 El Camino recorrido. Diez años Familias en Acción. Presentación escrita por Diego Andrés Molano Aponte: ¡Siempre se puede cambiar el futuro! Edit., Acción Social, Bogotá, 2010

74 El Sisben es un sistema técnico de información diseñado por el Gobierno Nacional, que a partir de una encuesta permite identificar y clasificar a las personas y familias según las condiciones socioeconómicas en las cuales viven. <http://www.sdp.gov.co/www/section-1949.jsp>

75 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Programas Familias en Acción. Aprendizaje Colectivo. Bogotá, 2005

76 Idem

Internacional, que focalizaba la cooperación técnica y financiera del país⁷⁷.

Después de promulgado el Decreto Acción Social canaliza recursos nacionales e internacionales para los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atiende a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. Coordina además, la atención a la población víctima del conflicto armado, mediante el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD.

Familias en Acción es uno de los programas que promueve y atiende Acción Social, siendo el de mayor cobertura a nivel nacional pues atiende a Son 2 millones 842 mil familias del nivel 1 del Sisbén⁷⁸.

La organización No Gubernamental norteamericana defensora de los derechos humanos, Global Exchange, apoyando la sociedad civil colombiana, lideró en febrero de 2010 una “Misión Internacional de Observación Pre-electoral para Colombia, compuesta por organizaciones y profesionales de más de siete países incluidos los Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Alemania y México. El equipo compuesto por 22 personas visitó municipios de Antioquia, Córdoba, Valle del Cauca y Santander.

Global Exchange recibió denuncias por parte de ciudadanía en general, líderes sociales, organizaciones locales, partidos políticos y autoridades civiles, sobre violación de los derechos humanos, la pervivencia de estructuras armadas y el miedo a denunciar ante las autoridades y, una queja reiterada, dice el informe de la organización, fue el indebido uso del programa “Familias en Acción” de la Presidencia de la República por parte de funcionarios y políticos locales, para presionar a los beneficiarios a votar por determinados candidatos asociados a los partidos de la coalición del gobierno colombiano.

“Esta investigación es el resultado de la preocupación de Global Exchange por la manipulación que puedan ser objeto las personas en condición de pobreza extrema y desplazadas por la violencia, que tienen un especial enfoque de género por la condición de jefatura femenina presente en muchas de las familias beneficiadas por el programa. Se pretende con este estudio mostrar las posibles debilidades ante la manipulación política de los programas sociales y ofrecer algunas estrategias para que los recursos destinados se ejecuten con la mayor transparencia y obedeciendo a principios de universalidad y equidad”⁷⁹.

Así mismo diferentes medios de comunicación, nacionales y regionales, publicaron información referida a la manipulación del Programa “Familias en Acción”, como también lo hizo el candidato presidencial del Partido Verde, Antanas Mokus. El diario El Tiempo publicó una denuncia fechada en Cúcuta el 12 de mayo de 2010:

Programa Familias en Acción denuncia posible intervención en política

Claudia Rodríguez Sánchez, enlace municipal, hizo un llamado a la opinión pública y a las beneficiarias a que hagan caso omiso sobre temas y participación política en nombre de Familias en Acción.

La advertencia la hizo tras algunas denuncias presentadas por beneficiarias del programa presidencial, sobre diversos acosos a madres titulares por parte de políticos de diferentes tendencias para conseguir votos.

Por decisión de la Dirección Nacional del programa presidencial Familias en Acción, los equipos regionales, madres líderes y beneficiarias no deben participar en ninguna reunión con fines políticos para garantizar el debido proceso electoral que se avecina, por

77 <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=820>

78 Acción Social. Agencia Presidencial para la Acción Social, Departamento Nacional de Planeación. El camino Recorrido Diez años Familias en Acción. Bogotá, 2010

79 <http://www.globalexchange.org/countries/americas/colombia/Informe.pdf>

esa razón se tomó la determinación de suspender las reuniones para evitar cualquier tipo de manipulación política.

La funcionaria advirtió que el programa no ha convocado a ninguna reunión con fines políticos y no apoya ni favorece a ningún partido político, no ejerce presión a las madres titulares beneficiarias del programa o aspirantes para conseguir votos⁸⁰.

Por su parte la candidata del partido Conservador Noemí Sanín y, cercana a las políticas del presidente de la República, también denunció al candidato del Partido en el gobierno, Partido de la U, de sacar provecho del programa Familias en Acción. Así lo publicó el diario El Espectador:

De nuevo la candidata del Partido Conservador, Noemí Sanín, criticó a su similar del Partido de La U, Juan Manuel Santos. Las diferencias entre los dos aspirantes presidenciales del uribismo se dan por cuenta de la presunta utilización de las reuniones de Familias en Acción para hacer política. Noemí Sanín dijo que en Bucaramanga fueron citadas las madres cabeza de familia, beneficiarias del programa, con la idea de hablar de dicho programa presidencial. Sin embargo, sorpresivamente apareció Juan Manuel Santos en ese encuentro. “Lo que hizo el candidato de La U en Bucaramanga debe ser investigado por la Procuraduría porque citaron a las madres por miles a una reunión de Familias en Acción y luego les apareció el ‘regalito’ que les tenían, el candidato”, manifestó Sanín⁸¹.

El marco político en el que se hizo esta investigación fue entre dos campañas electorales de mucha trascendencia para Colombia como son la elección de cámara y senado y la elección de Presidente de la República, precedidas por debates sobre la nueva reelección presidencial después de ocho años de gobierno y en medio escándalos de interceptación de llamadas y grabaciones por parte del Departamento administrativo de Seguridad (DAS) a la Corte Suprema de Justicia, políticos de oposición, asesinato de 2.000 jóvenes residentes en barrios populares y presentados como muertos en combate (denominados Falsos positivos) y pago a una senadora para conseguir la mayoría de la reelección del presidente Álvaro Uribe Vélez y denuncias por la utilización de los programas sociales, entre ellos “Familias en Acción”, para obtener beneficios en los resultados electorales.

Dentro de los resultados que dio a conocer la Observación de la Misión de Global Exchange, con el equipo de Observación Pre-electoral a partir de visitas a cuatro regiones del país, con equipos diferentes y consulta a fuentes distintas (funcionarios, ciudadanos, miembros de organizaciones sociales y partidos políticos), llamó la atención que “coincidieran en afirmar, casi de manera literal salvando las diferencias de fuente y región, que miembros del Partido de la U y de partidos de coalición de gobierno que aspiran a la Cámara y al Senado de la República, han asistido a reuniones con los beneficiarios de los programas sociales de la presidencia, concretamente “Familias en Acción” y ha manifestado, que de no apoyarlos en las urnas “los subsidios que reciben del presidente de la república se acabarían”.

“Resulta grave que no se identifique una distancia entre la figura presidencial y programas que buscan atender poblaciones desplazadas y vulnerables en el país, lo cual, a nuestro entender, deja abierta una gran oportunidad para la manipulación de los subsidios y la restricción de la libertad ciudadana a elegir libremente al candidato de su preferencia”, aseguró el informe.

80 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7704554>

81 <http://editor.elespectador.com/noticias/politica/articulo201951-noemi-acuso-santos-de-utilizar-reuniones-de-familias-accion->

Estas prácticas afectan a la democracia y da ventajas al partido de gobierno sobre el resto de aspirantes en el libre ejercicio electoral y no permiten establecer diferencias sobre las obligaciones del gobierno y el Estado y el proceso proselitista.

Institución responsable de la difusión

El Programa Familias en Acción depende directamente de Presidencia de la República, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Cuenta desde 2005 con el libro Aprendizaje Colectivo Familias en Acción en el que se encuentra registrada la estructura que cuenta con una Unidad Coordinadora Nacional como responsable de la ejecución del programa, Unidades coordinadoras regionales por departamentos, como instancias mediadoras entre los niveles central y municipal.

Los frentes de Familias en Acción son Salud y educación por lo que han hecho acuerdos denominados Mesas Sectoriales de trabajo que van desde el nivel central hasta el nivel local, es decir que tanto el Ministerio de Educación como el de Protección Social articulan acciones entorno a lo que denominan “el valor potenciador de los subsidios”, como por ejemplo la programación de la vacunación, esquemas de protección primaria o de atención integral a los menores entre otros, además el programa ha incluido además el auto cuidado de las mujeres⁸².

Con el Ministerio de Educación han firmado circulares conjuntas dirigidas a las secretarías departamentales.

Las Mesas Sectoriales que empiezan con los dos ministerios (Ministerio de Educación y Ministerio de la Protección Social), bajan a las Secretarías departamentales y luego a las Secretarías municipales donde los principales acuerdos se realizan con los alcaldes. En este momento se han firmado 1.100 acuerdos, de los 1102 municipios que tiene Colombia, entre la Presidencia de la República y Acción Social con cada alcalde municipal donde se ha creado un convenio de cooperación y participación. El gobierno nacional compromete los recursos, la operación y el pago y el gobierno local compromete la garantía de la oferta de los servicios de salud y educación que son de su resorte más la operación local de un funcionario que se llama Enlace Municipal⁸³.

Estrategia Comunicacional

Podríamos decir que la parte operativa está claramente definida y cuenta con una estrategia como programa que aparece en el libro Aprendizaje colectivo, pero no es de ninguna manera la estrategia de comunicación. Está se ha ido creando sobre la marcha, no ha existido una planeación a mediano y largo plazo que permita un seguimiento y un control social.

El 27 de julio, Acción Social presentó un informe, El Camino recorrido diez años Familias en Acción, en el que aparecen sobre todo los logros, y dentro de ellos, los sistemas de información y seguimiento, Reportes e indicadores para la gestión.

¿A partir de qué parámetros se hace el balance en información?

La categoría que aparece es la de información, no la de comunicación y esto es posible explicarlo por la ausencia de una estrategia de comunicación que a su vez contenga la información, es decir, la carencia hace que en lugar de la comunicación obtengamos los sistemas de información operacionales.

82 Entrevista con Fernando Sánchez Prada, coordinador de Fortalecimiento Institucional del Programa Familias en Acción.

83 Idem

Sobre los recursos

“En la planeación se valoriza que se va a hacer, casi siempre la hemos hecho con seis meses de anticipación al año siguiente, cada unidad del programa hace su propia planeación y se aprueba en el Consejo de dirección del programa, se lleva al Consejo Directivo de Acción Social. Se planea como acción precisa y no complementaria mientras que la publicidad se coloca como genérica; se hace como plan de acción para ser medible por los órganos de control”⁸⁴. No obstante, no se dieron a conocer los recursos y tampoco se hizo referencia a una Estrategia Comunicacional.

El informe “El Camino recorrido diez años Familias en Acción” no particulariza la inversión en los sistemas de información ni en los de comunicación.

Las comunicaciones. Diseño de la difusión, estrategia de medios

El diseño fue planeado para 232 municipios y dos años de vigencia y municipios de 100 mil habitantes. “Creció sin freno. Posteriormente el programa se convierte en un programa masivo, y sin una planeación a largo plazo en comunicación”, comentó en una entrevista Pilar Mendoza, ex funcionaria de Acción Social quien aseguró haber presentado una Estrategia de Comunicación que nunca se aplicó.

La comunicación la hace el programa a través de herramientas electrónicas, tanto con sus beneficiarios como para las asambleas, con los coordinadores regionales, luego a los enlaces municipales y después a los comités de madres líderes. “Así mismo se traza una estrategia de comunicación Face to face cuando se diseñan cada año foros con los alcaldes y en él se hace una rendición de cuentas del programa; se realizan encuentros de intercambio de experiencias entre los enlaces y la dirección Nacional del programa”⁸⁵.

“Desde 2009 se diseñó una estrategia de medios de comunicación masiva. Actualmente se tienen dos programas de radios nacionales, uno en las emisoras del ejército que es el sistema de Colombia estéreo o otra a través de la cadena privada RCN”, afirmó en la entrevista Fernando Sánchez.

Dice la misma fuente de Acción Social que adicionalmente se diseñaron las teleconferencias que desde la Señal Institucional se celebran cinco teleconferencias al año entre el staf nacional del programa con los coordinadores regionales y su equipo de trabajo. Es una transmisión de dos o tres horas en la que cualquier persona se comunica a través de correo electrónico, líneas gratuitas o chat.

Y amplía la información en la que se refiere al diseño la comunicación vía celular en la que se recaudó una base de datos y la autorización de un millón 200 mil beneficiarios para enviar periódicamente mensajes de textos básicamente relacionados con las operaciones, periodos de pago, asambleas, instructivos.

Comentó el funcionario Sánchez que para la información suprimieron los impresos por el coste y utilizan el Sistema de Información de Familias en Acción (SIFA), “que tiene como objetivo, la captura, procesamiento y gestión de la información de cada una de las familias inscritas y sus beneficiarios. Por medio de sus módulos busca vincular a las familias en los distintos procesos del ciclo operativo del programa, así como realizar seguimiento y monitoreo mediante reportes y consultas en línea”⁸⁶.

Los ejes de comunicación del Programa Familias en Acción son en primer lugar la radio, luego la televisión, y como complementario el teléfono celular.

84 Ídem

85 Entrevista para esta consultoría con Samuel Salazar Nieto, ya citada

86 El Camino recorrido, ya citado, pág. 216

Productos comunicacionales

Aunque el programa Familias en Acción no cuenta con una Estrategia Comunicacional, ha sabido fusionar formas artesanales de comunicación enriquecidas por la comunidad (carteles elaborados a mano y colocados en los centros de salud, en los colegios) con las nuevas tecnologías como videoconferencias y el sistema de mensajes por celular o la web.

Las piezas comunicativas no han tenido continuidad. Las cartillas fueron discontinuadas sin un previo estudio sobre la utilidad o no para la población beneficiaria del programa. Acción Social no cuenta con un archivo organizado al que se pueda tener acceso

-Cartillas Biblioteca de la Madre líder Son 10 pero tuvimos acceso sólo a algunas)

Nº5 Cuidemos nuestros derechos en salud

Nº6 Violencia intra-familiar

Nº10 Con esa ilusión. Ayudar en la escolaridad a los hijos

Bitácora. Coplas, poemas, cuentos, relatos, testimonios, canciones y leyendas

Colección de 9 cartillas (comics):

- Cómo cuidar a nuestros hijos

- Por un espacio que nos pertenece ¿cómo preservar los espacios que ha generado Familias en Acción?

- ¿Cómo fortalecemos nuestra vida a través del juego?

- Vida ¿Cómo actuar juntos para cuidar el agua?

- ¿Cómo pensamos la vida de nuestros jóvenes?

- Cuidados y salud de la mujer

- Cuidado para crecer sanos, fuertes y felices

- Afecto en familia

- Niños vamos a estudiar

-Programa de radio en Radio Cadena Nacional (RCN) y la radio del Ejército: “País posible con Familias en Acción”. Programa semanal de media hora de carácter masivo e informativo sobre las actividades de Familias en Acción, además, de promoción de Acción Social Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Es notorio que las personas beneficiarias del programa hagan referencia a la “ayuda” que reciben de Familias en Acción y no lo tengan incorporado como un derecho.

- **Teleconferencia:** Tiene las mismas características y formato que el programa de radio. Ha aumentado su emisión de acuerdo a las necesidades

-**Juegos:** Las madres entrevistadas los desconocían (fuera de circulación).

-**Cartelera:** las madres aprovechan diferentes recursos para comunicarse con las demás beneficiarias y las cartelera que no por ser una modalidad vieja y sencilla, dejan de cumplir su función

-**Celular e internet:** utilizado en forma sistemática y contribuye tanto a la comunicación de las madres entre sí, como entre los diferentes niveles de dirección del programa. Para ahorrar, las madres utilizan la modalidad de informarse en cadena, es decir que una llama y quien recibe la comunicación informa a otra.

-**Radios comunitarias y locales:** No son de uso generalizado, pero en algunas localidades y pueblos son utilizadas gratuitamente para informar acerca de las reuniones o fecha de cobro del subsidio.

-**Videos:** mucha información llega a las madres líderes a través de videos institucionales, puesto que es más fácil hacer 80 o 100 copias de un video y entregárselo y

que ellas ayuden a propagar al resto de comunidad.

-Voz a voz: La información que se pasan en conversaciones, encuentros, llamadas, visitas las madres.

-Autocuidado: Teniendo en cuenta que para la mayoría de mujeres ha sido una novedad, ellas, con las pocas herramientas que reciben, reproducen el aprendizaje y se inventan contenidos y formas de hacerlo. No es una formación continuada pero que las escasas herramientas en sus manos, les ha permitido asumirse como personas, mujeres en camino de la autonomía u otras ya autónomas. Mujeres empoderadas.

Mujeres en situación de desplazamiento (Auto 092 de 2008)

Contexto

El conflicto armado en Colombia ha desplazado según el gobierno, a 2.977.209 personas para el periodo comprendido entre 1997 y 2009 y según la ONG consultora para los derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), la cifra asciende a cuatro millones.

Bien sea una o la otra la cifra, la situación obligó al Congreso de la República a promulgar la Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia⁸⁷”.

En el Capítulo II Sección 1 de la citada Ley en el ordinal 7, se exige “brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos”.

En la sección 3 del mismo capítulo, ordinal 4 dice: “Diseñar y ejecutar un Plan de difusión del Derecho Internacional Humanitario”, compromiso que hace explícito para la Defensoría del Pueblo en el ordinal 12 agregándole al mandato la divulgación y promoción.

A la Comisión Nacional de Televisión le corresponde de acuerdo a la Ley “diseñar y ejecutar campañas de sensibilización y concientización para prevenir el desplazamiento forzado en los canales de televisión nacional...”.

Luego vendría la Ley 1190 de 2008 mediante la cual el Congreso declara ese año como el de la promoción del derecho de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones, pero no obstante la Corte Constitucional profirió ese mismo año el Auto 092 para el seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, con el objeto de “proteger los derechos fundamentales de las mujeres afectadas por el desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional⁸⁸”. El plazo dado por la Corte para dicha superación fue julio de 2010

El Auto 092 expresó el conflicto que representa para la mujer el desplazamiento forzado y concluye que este tiene como consecuencia unos riesgos de género entre ellos el riesgo de violencia sexual.

El origen del Auto se encuentra en las denuncias que pusieron en conocimiento de la Corte las organizaciones nacionales defensoras de Derechos Humanos (Sisma Mujer, Iniciativas de Mujeres Colombianas por la Paz, La Liga de Mujeres Desplazadas y otras) sobre 183 crímenes sexuales y que documentaron con testimonios. La Corte dentro del Auto remite estos casos a la Fiscalía y le ordene que evite la impunidad frente a esos crímenes sexuales y verifique fácticamente y valore jurídicamente y se sancione a los responsables.

87 La Corte Ordena. Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Recopilación de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES. Bogotá, 2009

88 Ídem

El Auto ordena al director de Acción Social llevar a feliz término el diseño e implementación de los 13 programas, así mismo propone que dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas sean incorporadas a El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD⁸⁹

El Auto ordenó 13 programas con lo cual generó que las instituciones del Estado promovieran acciones coordinadas para garantizar los derechos de las mujeres.

Para Marcos Romero de CODHES “el auto 092 es un auto muy importante porque plantea 3 dimensiones de análisis que no aparecen en ninguna campaña de divulgación: 1. las razones por las cuáles el constitucionalismo moderno ha reconocido derechos especiales de mujeres en reconocimiento de discriminación de carácter histórico, eso es un elemento muy importante, la corte recoge toda la discusión del porque debe garantizarse derechos especiales a veces transitoriamente como las leyes de cuotas, como la visibilidad, la equidad laboral, todos estos temas”.

“El segundo tema que plantea la corte son los tipos de vulnerabilidad que han sufrido las mujeres en Colombia en el marco del conflicto armado y en particular el tipo de vulnerabilidades que viven las mujeres desplazadas. Las mujeres desplazadas en general son las supervivientes, pero en general son las que tiene que llevar la carga de la tragedia humanitaria, del duelo, y llevar la responsabilidad de sacar adelante las familias. Entonces aquí se configura una nueva situación, un reconocimiento de una doble discriminación estructural, la histórica de la cultura patriarcal colombiana y por otro lado las afectaciones particulares que implica el conflicto en las mujeres, particularmente todos los temas de violencia sexual, pero también la carga profunda de la responsabilidad de sacar adelante sus familias destrozadas”.

“En tercer lugar la corte en función de esas vulnerabilidades ordena una serie de políticas. Esa lógica de la corte es la lógica que debe seguir cualquier programa de divulgación de derechos, porque lo contrario si no hay un reconocimiento de la situación histórica de las mujeres, si no hay un reconocimiento del tipo de vulnerabilidad y de vulneraciones que ha sufrido, pues cualquier campaña de divulgación, como las que hace la consejería de Género, pues son campañas que valen en Europa, en Estado Unidos, en Colombia, las mujeres son lindas y son hermosas y tienen derechos y además tienen capacidades, pues si todos lo sabemos, pero la gran discusión es como se encara la situación concreta de las mujeres colombianas, ahí no vemos un avance en comunicación, hay toda una discusión con el gobierno, el gobierno se ha quejado de que la corte le ha ordenado hacer 13 programas, debería estar mas bien el gobierno satisfecho de que la corte le ha hecho la tarea de decirle programáticamente que es lo que hay que hacer y darle los caminos. No, el Estado ve eso como una obligación que hay que hacer, un castigo que la corte le ha impuesto, no como una oportunidad de afirmar una perspectiva de derechos. Entonces creo que en el auto 092 hemos visto un camino que ha trazado la corte, debería ser un plan de consolidación⁹⁰”.

Institución responsable

La “Estrategia de Comunicaciones del Estado colombiano en Materia de la Violencia Basada en Género (VBG) busca difundir los contenidos, alcances, responsabilidades y servicios institucionales que se desarrollan a partir de lo ordenado en el Auto 092 de 2008 y

89 El SNAIPD está constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada, debe éste estructurarse para su efectiva operación. Está conformado por 28 entidades. Así, para posibilitar el funcionamiento del SNAIPD, la Ley 387 creó el Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada como órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, tienen a su cargo. <http://www.vertice.gov.co/SNAIPD.aspx>

90 Entrevista con Marcos Romero. CODHES...

lo dispuesto en Ley 1257⁹¹ del mismo año. Es importante aclarar que la estrategia se construye en el marco del Comité Interinstitucional de Comunicaciones en donde participan todas las entidades responsables de la ejecución de los programas ordenados en el Auto 092 y de las competencias que se desarrollan de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1257. De esta forma, la estrategia servirá para divulgar y sensibilizar a funcionarios, hablar a las víctimas y a la sociedad en su conjunto, sobre los derechos que tienen las mujeres y aquellas víctimas del desplazamiento y la responsabilidad que tenemos funcionarias/os en este sentido”, dijo para esta investigación, Paola Tinoco, funcionaria de la Consejería Presidencial para la Equidad de Género.

Para la construcción de la estrategia el Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación – MINTICS, suscribió un convenio desde el año pasado con el Programa Integral contra las Violencias de Género, mediante el cual se contrató a la Fundación Mujer, Arte y Vida – MAVI, para facilitar este proceso de construcción dada su experiencia en este tema. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y Acción Social junto con el MINTICS lideran el proceso del Comité y son las encargadas de promover este espacio.

Estrategia Comunicacional

Al igual que las otras dos políticas públicas, la referida a Mujeres en situación de Desplazamiento tampoco tuvo Estrategia de Comunicación hasta el 28 de junio (a un mes y nueve días para que terminara el mandato de gobierno). Las instituciones responsables aprobaron la Estrategia de Comunicación, elaborada por una entidad externa, que incluye tanto la ley 1257 como el Auto 092.

La Consejería Presidencial para la Equidad de Género, es responsable de “la Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado” y que corresponde a uno de los 13 programas exigidos por la Corte en el Auto 092.

En esta responsabilidad, la Consejería asume la coordinación, nos expresa su funcionaria Paola Tinoco que consiste en “convocar a las instituciones responsables, desarrollar con ellas seguimiento al plan de acción que se refleja en una matriz, hacemos informes con relación con el programa, y hacemos seguimiento entorno a los avances del programa⁹²”.

“En cuanto a comunicaciones: Hay varias formas de comunicar, la que hemos usado que es la que hago yo, es movilizarme por todo el país en zonas como Cartagena bolívar, Antioquia; Nariño promoviendo a partir de la directriz de atención integral a la población desplazada la sensibilización de los funcionarios sobre esos riesgos⁹³”.

“En las reuniones con esos funcionarios que tienen competencias tratamos de identificar de ver donde están esos riesgos del programa para desarrollar acciones. La estrategia de comunicación está asociada con difundir ese documento en el que se priorizan los riesgos específicos del programa dado que para nosotros es muy importante que los funcionarios los conozcan y por otro lado dar muchos talleres que se hacen a través de Power Point, conferencias donde lo que estamos tratando es de difundir⁹⁴”.

Además han generado escenarios en el marco del convenio Consejería Presidencial ACNUR en el Charco Nariño, un proyecto piloto que busca que el Plan Integral Único de

91 La Ley 1257 de 2008 por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

92 Entrevista con Paola Tinoco.

93 Ídem

94 Ídem

Atención a Población Desplazada (PIU) que incluya los riesgos específicos de género a partir de consulta con las mujeres, los hombres, los niños y adultos mayores. Durante tres meses se reunieron con aproximadamente con 300 personas con quienes analizaron unos diagnósticos recogidos con anterioridad con ACNUR. Asistieron estuvieron funcionarios de nivel nacional y departamental y municipal.

Para los diseños de los planes de acción elaboraron banner y pasacalles que debido a la falta de un archivo no fue posible conocer estas piezas comunicativas.

El Ministerio de Protección Social y la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) firmaron el Convenio 565 en diciembre de 2008 en el que el componente de comunicaciones no se encuentra en el organigrama pero al que se dedicaron \$ 1.040. 11 de un total de \$ 9,746.31⁹⁵.

El Convenio desarrollo varios programas. En el de Promoción de la salud de las mujeres desplazadas encontramos en línea de de educación en derechos, deberes y fortalecimiento de la participación social, el diseño, desarrollo, implementación y ejecución de estrategia de información, orientación, educación y comunicación en Rutas de acceso a servicios, Planes de beneficios, Deberes y Derechos en Salud y Sistema general de Seguridad Social en Salud -SGSSS y rutas de atención de casos de Violencia Intrafamiliar -VIF, Violencia Sexual -VS y Violencia de Género – VG.

En el programa de prevención de la violencia sexual, violencia intrafamiliar y comunitaria contra las mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas, en la línea Fortalecimiento de la gestión territorial e institucional se propone la reproducción y difusión de rutas de atención a víctimas de violencia sexual y violencia intrafamiliar, capacitación y formación de talento humano, de entidades del sector de salud y otros sectores corresponsables de la atención de las violencias⁹⁶.

Las comunicaciones. Diseño de la difusión, estrategia de medios

La Estrategia de Comunicación interinstitucional, aprobada el 28 de junio de 2010 y si bien es cierto el Auto 092 fue proferido en 2008, la Sentencia que dio origen a este seguimiento es de 2004. También podríamos decir que la Ley 387 de 1997 por la que se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento y que se exigen garantizar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia huérfanos

“¿Qué es una Estrategia de Comunicación? Es una pregunta que se hace en la “Estrategia de Comunicación para divulgar los alcances de la Ley 1257 y el Auto 092 de 2008.

Afirma la estrategia que “La comunicación es un proceso de transmisión de información, que busca llegar a una población receptora y crear en ella percepciones, actitudes o comportamientos que respondan a los objetivos de la entidad que emite la comunicación a través de una estrategia o plan general previamente trazado”.

Continúa: “Una estrategia, por su parte, es un determinado curso de acción que busca alcanzar una meta específica. Se puede entender la estrategia como una serie de acciones, programadas y planificadas, que se implementan a partir de ciertos intereses y necesidades, en un espacio de interacción humana, en una período de tiempo predeterminado”.

Este planteamiento sobre comunicación, no está pensado desde la perspectiva de los

95 www.disaster-info.net/.../PRESENTACION%20CONVENIO%20MPS-OIM.ppt

96 Ídem

Las instituciones que son convocadas al Comité son las siguientes:

	PROGRAMAS AUTO 092	ENTIDAD ENLACE PARA EL COMITÉ DE COMUNICACIONES
1	Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas a la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de no Repetición	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación -CNRR-
2	Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER
3	Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años	Ministerio de Educación Nacional
4	Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento sobre las Mujeres	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer -CPEM
5	Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y Atención Integral a sus Víctimas	Ministerio de la Protección Social
6	Prevención y Atención Integral de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada	ICBF
7	Abordaje Psicosocial – Salud Mental a las Mujeres Desplazadas y su Grupo Familiar	Ministerio de la Protección Social
8	Mujeres Productivas	Servicio Nacional de Aprendizaje
9	Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas	Ministerio de la Protección Social
10	Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas	Ministerio del Interior y de Justicia Dirección de Asuntos Indígenas
11	Protección de los Derechos de las Mujeres Afro descendientes Desplazadas	Protección de los Derechos de las Mujeres Afro descendientes Desplazadas
12	Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia Sociopolítica contra las Mujeres Líderes de Población Desplazada	Acción Social Subdirección de Atención a la Población Desplazada
13	Eliminación de Barreras de Acceso al Sistema de Protección de las Mujeres Desplazadas	Acción Social Subdirección de Atención a la Población Desplazada
ENTIDAD ENLACE CIC		
Ministerio del Interior y de Justicia Dirección de Acceso a la Justicia		
Fiscalía General de la Nación Dirección Nacional de Fiscalías		
Ministerio de la Protección Social Vice Ministerio de Relaciones Laborales		
Consejo Superior de la Judicatura		
Procuraduría General de la Nación (Copia a delegados/as)		
Defensoría del Pueblo		

derechos, está concebida dentro del concepto de publicidad⁹⁷. La estrategia de comunicación tendría que definir con claridad el quiénes somos y qué ofrecemos; tendría que ver con un intercambio de información que genere opinión y que conlleve a tomar decisiones sobre algo.

Una estrategia de comunicación dirigida a cumplir con una política pública, debe apuntar a fortalecer la cultura de Derechos Humanos, no a legitimar las políticas de un gobierno. La definición tal como aparece se siente instrumental y propuesta más desde lo organizacional.

La Estrategia recién aprobada plantea en su Plan de ejecución estratégico que “está compuesto de una serie de posibles acciones en diferentes frentes y bajo la responsabilidad de las instituciones involucradas. A medida que se vayan adoptando los compromisos de participar en este plan se irán decidiendo los tiempos de implementación de las acciones y los presupuestos que se requieren para adelantarlas”.

Este planteamiento deja abierta la posibilidad para que aún contando con una estrategia, no se cumpla y se deje, no a la flexibilidad, sino al vaivén político o administrativo de cada momento.

Productos

La ausencia de una Estrategia de Comunicación se ha suplido con piezas comunicativas que no fue posible tener acceso a ellas. No hubo conocimiento de planes de acción como sucedáneos de una estrategia.

En la entrevista con la funcionaria Paola Tinoco hubo referencia a Volantes para promocionar el derecho de las mujeres al patrimonio y tierras, rutas, talleres sobre reclutamiento pero no fue posible conocer los citados productos.

La página web: Puede ser una buena herramienta. Aún está en construcción y no presenta agilidad en la información.

Las mujeres en situación de desplazamiento son parte del programa “Familias en Acción” con lo cual reciben la información y apoyo ya descrito en otro apartado de este trabajo. En este caso podríamos decir que se trata de una política que no es directamente para las mujeres y estas reciben sus beneficios en forma colateral pero no obstante, en algunos lugares y dependiendo del compromiso del Enlace ellas han recibido formación no constante en el auto cuidado.

Una vez finalizada esta investigación, el 2 de noviembre, se presentó públicamente la estrategia fundamentalmente referida a la Ley 1257 para la erradicación de la violencia contra las mujeres y que deja en un segundo plano el Auto 092 sobre mujeres en situación de desplazamiento.

La Estrategia completa no se ha dado a conocer ni se encuentra en las páginas web de las instituciones responsables. A los medios se entregó un resumen ejecutivo que no da cuenta en forma completa del documento.

La Estrategia se presenta en momentos que el gobierno entrega al parlamento la Ley de Víctimas y tierras que favorecerían a las mujeres que debieron abandonarlas por el conflicto armado.

Estos son apartados del contenido de la estrategia:

97 Ver definición inicial de publicidad en este documento.

Protocolo de uso

Las siguientes recomendaciones deben aplicarse cuando una institución pública vaya a divulgar los alcances de la Ley 1257 de 2008 “Por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias”, o los avances gubernamentales en respuesta al Auto 092 de la Corte Constitucional de 2008.

1. Definición de la Estrategia:

Después de un trabajo en talleres y consultas bilaterales iniciado en agosto de 2009 y concluido en julio de 2010, se acordó por consenso una estrategia de comunicación compuesta por un enfoque comunicativo, unas actividades y un procedimiento de coordinación. Las entidades que hicieron parte de este trabajo fueron:

- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- Ministerio de Cultura
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
- Ministerio de la Protección Social
- Ministerio del Interior y de Justicia
- Ministerio de Educación Nacional
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- SENA
- Defensoría del Pueblo
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
- Policía Nacional
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
- Programa Integral contra Violencias de Género
- Fundación MAVI

2. Espíritu de la Estrategia

La Estrategia acordada busca que funcionarias/os del Estado hagan conciencia de su deber y sus responsabilidades en la aplicación de la Ley 1257 de 2008 y el Auto 092, de modo tal que se comprometan en la aplicación de los nuevos procedimientos establecidos para prevenir, atender y sancionar las violencias contra las mujeres.

En este sentido la comunicación que se adelante en el desarrollo de la Estrategia deberá hablar desde y para las/os funcionarios públicos en primer lugar, en el entendido que haciéndolo también se está enviando un mensaje a mujeres víctimas, a hombres no agresores y a la sociedad en general.

3. Objetivos:

Cada pieza de comunicación debe estar orientada a ayudar en el avance hacia el horizonte social deseado como es el de que en Colombia se erradiquen todas las posibles formas de violencias contra las mujeres, y en especial contra mujeres en riesgo o situación de desplazamiento forzoso.

• **Objetivo General:** La Estrategia busca generar procesos de cambio en los comportamientos sociales para que el Estado y la sociedad asuman el nuevo entorno legal como una oportunidad para avanzar hacia una vida libre de violencias contra las mujeres.

• **Objetivos Específicos:** Informar que el Estado tiene el mandato legal de atender, prevenir y sancionar las violencias contra las mujeres a través de procedimientos

específicos establecidos por la Ley 1257 de 2008 y el Auto 092 y en todos los compromisos internacionales suscritos por Colombia, relativos al tema de violencia contra la mujer.

- Generar confianza con relación al nuevo entorno legal, como oportunidad de una vida sin violencias.

- Persuadir y reiterar que las violencias contra las mujeres no son naturales, son evitables y nada las justifica.

4. Componentes de la Estrategia:

4.1 Sombrilla: Es la frase que unifica todas las piezas de comunicación y da un único mensaje en el que se resume el enfoque de la Estrategia.

4.2 Contenido pedagógico: Para hablarle a las/os interlocutores de la comunicación se debe utilizar un lenguaje no sólo de información, sino especialmente de formación acerca de las formas y procedimientos, nuevos derechos legales, responsabilidades específicas y rutas de atención. Este contenido estará orientado a reforzar el compromiso de las/os funcionarios con la aplicación del nuevo entorno legal.

4.3 Firma: Es la identificación de la Estrategia, una especie de denominador común a todas las entidades comprometidas que no hablan a nombre propio sino a nombre de un proyecto gubernamental pedagógico-comunicativo.

4.4 Actividades de la Estrategia: Son las acciones concretas de comunicación que realizará cada institución con un cronograma y un presupuesto para la producción y divulgación de piezas y acciones.

Sugerencias para los desafíos

Sobre la normativa

- La Corte Constitucional ordena en las Sentencias que la información llegue a los sectores afectados en sus derechos, a quienes va dirigida la restitución y reconocimiento de los mismos. En el caso de la presente investigación la referencia la hacemos por la Sentencia 355 de 2006 sobre la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) y el Auto 092 de 2008 sobre las Mujeres en Situación de Desplazamiento.

- Este hecho manifiesta problemas de carácter estructural y deja implícita la necesidad de una política clara sobre comunicaciones y que incluya la disponibilidad de recursos, la información sobre políticas públicas inclusivas y que permita la realización de planes, programas y proyectos en esta materia.

- Teniendo en cuenta que la consulta a la Comisión VI del Senado y a la Comisión IV de la Cámara arrojó la confirmación de la carencia de normativas sobre la información y comunicación de las Políticas Inclusivas, sugerir que se propenda por la generación de una normativa que redunde en el derecho de la ciudadanía a estar informada de todas las políticas públicas; del acceso a la información teniendo en cuenta los compromisos internacionales firmados por Colombia y las herramientas jurídicas ya promulgadas en el País.

Es de anotar que la Secretaría de la Comisión VI del Senado expresó su interés en presentar el resultado de esta investigación a los senadores y senadoras que la integran.

Acerca de las Estrategias de Comunicación sobre Políticas inclusivas

Sugerimos:

- Elaboración de estrategias de Comunicación sobre Políticas Públicas Inclusivas interinstitucionales, que sean participativas y de movilización social, que se encuentren al servicio exclusivo de la información del derecho de la exigibilidad y que promuevan la capacidad para la inclusión, la autonomía, el empoderamiento y la toma de decisiones.

- Si consideramos que la información y la comunicación promueven la participación social como base de la democracia y la autonomía, la carencia de Estrategias comunicacionales contribuye a que las comunicaciones se manejan al vaivén de cada momento y ello, contribuye al clientelismo y la corrupción de una manera abierta o sutil.

- La creación de archivos de comunicación centralizados que den cuenta de la memoria institucional con todo lo relativo a los convenios, a las estrategias (incluidas las que no han tenido aplicación), con los planes de acción, comunicación e información; con las campañas y piezas comunicativas y, que en aplicación del principio de transparencia se encuentren disponibles y difundidas en los sitios web institucionales.

- Continuidad y sostenibilidad en las Estrategias de Comunicación.

- Sistematización de las experiencias en comunicación.

Sobre la divulgación del Auto 092

- La estrategia de comunicación interinstitucional para divulgar los alcances de la Ley 1257, que no es objeto de este estudio, y, el Auto 092 ((aprobada al terminar el periodo de gobierno) deja el desafío a la sociedad y en especial a las mujeres en situación de desplazamiento y organizaciones en defensa de las personas en situación de desplazamiento, de promover su seguimiento en aras de la transparencia y la construcción de ciudadanía a partir de la inclusión.

Sobre el derecho a la Interrupción Voluntaria del Embarazo

- Promover la continuidad en una segunda fase de la Estrategia de Comunicación del Convenio 620 (de septiembre a diciembre de 2010) entre el Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación y Fondo de Población de Naciones Unidas para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos y en la que se incluya de manera expresa la Sentencia 355 de 2006 sobre la Interrupción Voluntaria del Embarazo.

Sobre Familias en Acción

- Elaboración de estrategia de Comunicación con las sugerencias arriba expuestas.

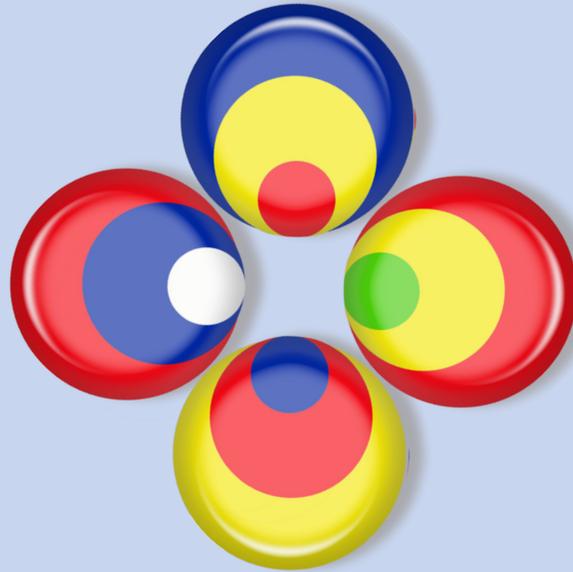
- Sobre los productos en vigencia:

- El programa de radio “País Posible con familias en Acción” además de informar abra un espacio de debate sobre los dos ejes de Familias en Acción: Salud y educación, que trascienda en análisis, cifras, estadísticas, diagnósticos.

- El Programa también podría ser de carácter formativo en el que se transversalizan las diferentes políticas públicas de los ministerios y entidades que confluyen en Familias en Acción.

- Difundir el mismo formato de radio (manteniendo las diferencias locales y regionales) con las radios comunitarias

ESTRATEGIAS COMUNICACIONALES UTILIZADAS POR EL ESTADO
PARA DIFUNDIR SUS POLÍTICAS INCLUSIVAS EN CUATRO PAÍSES
DE AMÉRICA LATINA



EL CASO DE ECUADOR

Informe a cargo de Amelia Ribadeneira y Gabriela Paz y Miño

I. INTRODUCCIÓN

Ecuador es un país andino con una población que supera los 14 millones de habitantes y que históricamente ha vivido marcado por una pobreza que apenas ha empezado a descender. Según las últimas cifras del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC), la pobreza urbana del país, a junio de 2010, afecta a un 33% de la población, cuatro puntos menos que la de diciembre de 2006 que bordeaba el 37%; mientras que la pobreza rural, también a junio de 2010, afecta a un 52,89% de pobladores, ocho puntos menos en relación a diciembre de 2006 cuando llegaba al 60,56%⁹⁸.

Además de la situación de pobreza, es necesario resumir la crisis política que atraviesa el país, para contextualizar el momento en que se desarrolla la presente investigación y comprender sus limitaciones y alcances. Después del regreso a la democracia, a finales de los años setenta, Ecuador empezó a vivir una relativa estabilidad político presidencial, es decir, no hubo más golpes de estado con presidentes derrocados (hubo un intento en el gobierno del ex presidente León Febres Cordero -1984 – 1988 que no pasó de una crisis momentánea, el presidente terminó su período) hasta febrero de 1997 en que cayó el presidente Abdalá Bucaram, apenas seis meses de su posesión. Desde entonces, Ecuador ha tenido ocho presidentes incluido el actual mandatario, Rafael Correa, quien llegó al poder en enero de 2007, ha sido reelegido y goza de una aceptación popular que bordea el 60%.

También es importante resaltar la estabilidad política que el actual régimen le ha ofrecido al Ecuador y que en términos ecuatorianos significa que el presidente no ha sido derrocado a los dos años de haber sido elegido, sin que ello implique que el país goce de un período de profunda gobernabilidad. Una evidencia de ello es el estudio “Cultura política de la democracia en el Ecuador” que presentó en septiembre de 2010, la Universidad de Vanderbilt de Estados Unidos, conjuntamente con la empresa ecuatoriana Cedatos y la Universidad San Francisco de Quito, sobre la situación de la democracia: el apoyo se ha incrementado en cuatro puntos, pues en 2004, el 64% apoyaba al sistema, mientras que en 2010, la cifra pasó a un 68.4%. Instituciones como el Gobierno Nacional y la Asamblea, antes Congreso Nacional, también muestran una recuperación. En 2006, el gobierno tenía un apoyo de 21.7%, mientras que el Congreso del 16.7, para 2010, las cifras suben a 55.8% para la primero y 41.5% para la segunda institución.

El presidente Correa es un trabajador incansable como lo reconocen hasta sus opositores, pero también es un hombre temperamental, duro con la oposición y, sobre todo, con la que se ejerce desde los medios de comunicación. Sin duda, desde los espacios mediáticos, las críticas a la forma de gobernar son constantes y no menos drásticas que las críticas que les hace el Mandatario. El Gobierno ha ubicado a los medios de comunicación como sus principales enemigos políticos, los ha confrontado al punto de lograr que dos de los más conocidos entrevistadores de televisión y también dos de los más acérrimos críticos del Presidente salieran del aire. No obstante, los medios también han sido uno de los sectores de la economía que se han beneficiado con una parte de la comunicación que hace el Gobierno: la propaganda política sobre la obra pública y la defensa de la gestión se cuenta por millones de dólares, 216 en tres años de mandato, según un estudio divulgado por la Fundación Ethos en septiembre de 2010⁹⁹.

En este escenario político y económico se realizó la investigación sobre “Estrategias comunicacionales utilizadas por el Estado para difundir sus políticas inclusivas en cuatro países de América Latina: publicidad versus información”. Para su desarrollo, se ha dividido en tres partes: normativa legal, difusión de las políticas públicas, y conclusiones y recomendaciones.

98 Pobreza por Ingresos ENEMDU, Junio 2010. “En el año 2008 una comisión interinstitucional conformada por INEC, SENPLADES, CISMIL, MCDS acordó calcular indicadores de pobreza por ingresos utilizando los datos de la ENEMDU y una actualización de la línea de pobreza de la ECV 2006 mediante el IPC”.

99 Diario El Comercio, septiembre 15 de 2010.

II. REGULACIÓN SOBRE EL USO DE FONDOS PÚBLICOS PARA LA DIFUSIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS EN ECUADOR

En Ecuador, no existe una normativa específica para la regulación del uso de los fondos públicos en relación estricta a la difusión de políticas públicas. La regulación de fondos en general está normada desde la Constitución bajo una perspectiva de transparencia, rendición de cuentas y control social aplicable para todas las funciones e instituciones del Estado y para las instituciones privadas que manejen fondos o información pública. Obviamente, hay una Ley que regula la contratación pública y que determina los pasos que deben seguir las instituciones del Estado para contratar los servicios relacionados a la comunicación.

En ese marco, es importante detallar la normativa constitucional y legal que incide a la hora de invertir recursos públicos en general y en los procesos de difusión en particular. En el Ecuador, esa normativa está marcada por el fortalecimiento de la participación ciudadana mediante el control social y como veremos más adelante en el ejercicio propio del poder.

No obstante, para responder al planteamiento de la investigación, después de contextualizar las normas que inciden en el uso de fondos públicos, se realizará la explicación de la legislación específica para difusión así como la propuesta legal sobre comunicación que se encuentra en debate dentro de la Asamblea Nacional. Este proyecto de ley, que tenía previsto aprobarse en el primer semestre de 2010, incluye conceptos y regulación sobre comunicación, información y publicidad –pública y privada- que marcarán el uso de los fondos públicos en los procesos de difusión.

2.1. La normativa paraguas

La Constitución ecuatoriana, vigente desde octubre de 2008, tiene una regulación amplia para promover la participación ciudadana en el control del Estado. En general, el espíritu de la Constitución se enmarca en promover y garantizar la presencia de la ciudadanía en la vida pública mediante una serie de artículos que permiten su participación en el control e incluso en el ejercicio del poder.

La Asamblea Constituyente (2007) fue inédita en la historia del Ecuador, pues colocó dentro del texto político artículos de ruptura (los especialistas hablan de neo constitucionalismo) como el derecho a la resistencia, los derechos de la naturaleza y la creación del quinto poder. Éste último abre las puertas para que ciudadanos que no están ligados al ejercicio diario de la política partidista, formen parte de un poder que tiene como función promover más participación ciudadana y ejercer control para evitar, sobre todo, abuso y corrupción.

Para el efecto, el texto constitucional desarrolla la Función de Transparencia y Control Social:

Artículo 204: “El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en el ejercicio de su derecho a la participación.

“La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio del cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción”.

Este poder está conformado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo y las superintendencias. Las tres últimas entidades ya constaban en la estructura institucional del Estado antes de la Constitución 2008, tienen como función (en distinto grado y responsabilidad) el control del uso de los fondos públicos y, en el caso específico de la Contraloría, puede dar opiniones sobre proyectos de contratos si es consultada por alguna institución pública.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social está conformado por personas propuestas por las organizaciones sociales y que por iniciativa ciudadana decidieron participar. Es un consejo poderoso que debe nombrar otras autoridades del Estado como contralor, fiscal, superintendentes, defensor público, defensor del pueblo, judicatura... Y como función promover la participación ciudadana para el control social como lo señala el artículo 208:

1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.
2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.
3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.
4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.
5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.
6. Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.
7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.
8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.
9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.
10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.
11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.
12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

Si bien el Consejo tiene estas disposiciones constitucionales, al ser parte de la Función de Transparencia y Control Social debe coordinar con la Contraloría, Defensoría del Pueblo y superintendencias las políticas anticorrupción. Ahora bien, este paraguas de control social se complementa con los derechos de la comunicación e información y de acceso a información pública. No es posible ejercer el control social sin acceder a información, por ello la Constitución garantiza este ejercicio también desde una visión ciudadana.

Artículo 16.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

1. Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos.
2. El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación.
3. La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas.
4. El acceso y uso de todas las formas de comunicación visual, auditiva, sensorial y a otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad.
5. Integrar los espacios de participación previstos en la Constitución en el campo de la comunicación.

Artículo 18.- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.
2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.

Artículo 19.- La ley regulará la prevalencia de contenidos con fines informativos, educativos y culturales en la programación de los medios de comunicación, y fomentará la creación de espacios para la difusión de la producción nacional independiente.

Se prohíbe la emisión de publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos.

En este punto es conveniente, por una cuestión de metodología, realizar la siguiente pregunta: ¿qué sentido tiene iniciar el desarrollo de la investigación con la normativa constitucional sobre transparencia y control social? En las entrevistas realizadas a las personas responsables de comunicación y a profesionales del Derecho expertos en contratación pública, siempre surgió en los diálogos que los procesos de difusión, desde su planificación, estaban matizados por el control al uso de los fondos públicos que ejercen las instituciones del Estado y la propia ciudadanía mediante acciones de acceso a información.

Sin riesgo de caer en un error de percepción, es posible asegurar que hay un temor generalizado a ser señalados, observados, glosados y hasta enjuiciados civil y/o penalmente por llevar adelante campañas de difusión, comunicación, sensibilización o concienciación. Las personas responsables de comunicación suelen ser quienes habilitan administrativamente los procesos y los profesionales en derecho quienes realizan la sustentación legal, por ello, a la hora de poner en marcha la comunicación surgen los artículos constitucionales mencionados como el camino que les conduce a llevar adelante procesos legales y transparentes.

Haciendo una perspectiva histórica, es importante aclarar que esta tendencia de control social, con participación ciudadana, empieza a tener fuerza en 2004 cuando el Congreso Nacional de ese entonces aprobó la Ley Orgánica de Transparencia e Información Pública que obliga a todas las instituciones del Estado a transparentar su gestión, uso de recursos, contratos públicos, salarios... El artículo 7 de esta Ley explica mejor ese alcance:

Artículo 7.- Difusión de la Información Pública.- Por la transparencia en la gestión administrativa que están obligadas a observar todas las instituciones del Estado (...) difundirán a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución, la siguiente información mínima actualizada, que para efectos de esta Ley, se la considera de naturaleza obligatoria:

(...)

e) Texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, así como sus anexos y reformas;

g) Información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos;

h) Los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal;

i) Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones;

l) El detalle de los contratos de crédito externos o internos; se señalará la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos. Cuando se trate de préstamos o contratos de financiamiento, se hará constar, como lo prevé la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, las operaciones y contratos de crédito, los montos, plazo, costos financieros o tipos de interés;

m) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño;

n) Los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos;

(...)

La información deberá ser publicada, organizándola por temas, ítems, orden secuencial o cronológico, etc., sin agrupar o generalizar, de tal manera que el ciudadano pueda ser informado correctamente y sin confusiones.

2.2. La ley específica

No existe una regulación específica sobre el uso de fondos públicos para la difusión de políticas públicas inclusivas. El Ecuador cuenta con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública¹⁰⁰ que se aplica para todos los tipos de contratación por parte del Estado. Lo que esta Ley pretende, según las consideraciones para su promulgación, es “crear un Sistema de Contratación Pública que articule y armonice a todas las instancias, organismos e instituciones en los ámbitos de planificación, programación, presupuesto, control, administración y ejecución de las adquisiciones de bienes y servicios así como en la ejecución de obras públicas que se realicen con recursos públicos”.

Es más, considera que servirá para evitar la discrecionalidad y desperdicios de los recursos públicos por parte de las instituciones contratantes del Estado y paralelamente que este gasto sea un “elemento dinamizador de la economía local y nacional, identificando la capacidad ecuatoriana y promoviendo la generación de ofertas competitivas”.

100

La Asamblea Constituyente, que redactó la nueva Constitución, aprobó la ley de Contratación Pública en julio de 2008 y está en vigencia el 4 de agosto de 2008.

Título I, generalidades:

Artículo 1.- Objeto y ámbito.- Esta Ley establece el Sistema Nacional de Contratación Pública y determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, que realicen:

Numeral 3. Aquellas cuyo objeto sea la ejecución de actividades de comunicación social destinadas a la información de las acciones del Gobierno Nacional o de las entidades contratantes;

Este articulado evidencia que en materia específica de comunicación, la Asamblea dejó abierta la posibilidad del uso de fondos sin mayores limitantes que no sea la definida por la institución, pues no fijó montos máximos ni mínimos. Ello ha viabilizado que el Estado sea el segundo gran inversor en publicidad en los medios masivos de comunicación (se conoce que en primer lugar están las telefónicas), pues se estima, según la Fundación Ethos, que en tres años el Gobierno ha gastado 216 millones de dólares en esta materia. Esta cifra, según la misma institución, significa “un incremento de 1.325% en relación con el gasto publicitario que hicieron los gobiernos de Lucio Gutiérrez (2003-2005) y de Alfredo Palacio (2005-2007)”¹⁰¹.

De hecho, la publicidad es una de las estrategias políticas del gobierno para mantener un perfil alto en materia de promoción de obra pública, pero también de enfrentamiento con otros poderes de la sociedad, en especial, con los medios de comunicación. Desde los sectores de la oposición político partidista y de los medios masivos hay una fuerte crítica al régimen por el alto gasto de publicidad, al punto que se ha llegado a considerar que se trata de un “abuso” y de excesos en la promoción y en el gasto.

Diario Hoy, uno de los periódicos más críticos al régimen, publicó el 22 de septiembre de 2009, que el Gobierno evidencia “todo el tiempo (...) un gasto publicitario continuo y significativo. Al tiempo de la publicidad, se debe añadir el de las cadenas sabatinas. Es paradójico que el Gobierno, que de forma reiterada crítica al mercado, utilice un mecanismo característico de este, el publicitario, como estrategia de “comunicación” política. También lo es el que, pese a los ataques a los medios y periodistas, ningún mandatario en el pasado haya tenido tanta exposición mediática como el presidente Correa”.

De hecho, es muy significativa la presencia comunicacional del Gobierno en los medios masivos. Cada sábado el presidente Rafael Correa mantiene un enlace radial que en promedio dura dos horas; los lunes realiza un informe de 10 minutos mediante cadena de televisión (20:00) en el horario estelar; y, los martes se transmite el informe de labores a través de la cadena radial. A estas acciones de comunicación hay que sumarle las campañas masivas, sobre temas sociales, entre las cuales se encuentran:

- Campaña de ahorro de energía eléctrica
- Campaña de concienciación sobre los riesgos por los desastres naturales
- Campaña contra la mendicidad infantil en Navidad
- Campaña contra la explotación infantil
- Campaña contra la violencia a la mujer
- Campaña para prevenir la gripe AH1N1
- Campaña para no comprar cosas robadas
- Campaña para inscribir a los celulares y evitar la venta después de los robos
- Campaña de información sobre lo que son los derechos humanos
- Campaña de inclusión a las personas discapacitadas
- Campaña contra el machismo y por los derechos de las mujeres

101

Publicación de diario El Comercio, 15 de septiembre de 2010.

El marco legal que regula la publicidad no pone límites en materia de comunicación. Es más, el reglamento de la Ley deja explícita que la comunicación está dentro del régimen especial que posibilita la contratación directa por parte de las instituciones del Estado.

Reglamento, Apartado I, Contratación Directa:

Artículo 89.- Se encuentran sujetos al régimen de contratación directa:

1. Los estudios para la formulación de estrategias comunicacionales y de información orientada a generar criterios de comunicación, información, imagen y publicidad comunicacional, comprendiendo estos estudios, sondeos de opinión, determinación de productos comunicacionales, medios, servicios, actividades para su difusión y similares.

2. Los medios y espacios comunicacionales a través de los cuales se procederá a la difusión de la publicidad comunicacional.

3. Por excepción, en casos considerados como urgentes, si la unidad responsable de la comunicación, imagen y publicidad institucional considerare que la contratación de los productos o servicios deben efectuarse por contratación directa y así se autorizare por parte de la máxima autoridad de la institución, particular que deberá constar de la respectiva resolución.

Como lo demuestra el articulado de la Ley y el Reglamento, no existen límites en cuanto a los montos de inversión en publicidad. Incluso, puede ser facultativo, pues permite a la autoridad evaluar si procede o no una contratación directa, es decir, sin ningún tipo de concurso público ni licitación. Por ello, son importantes las leyes citadas con anterioridad, pues se convierten en los límites que tienen los funcionarios a la hora de tomar decisiones en materia de gasto público.

2.3. El debate actual en Ecuador

Uno de los mandatos de la Constitución es la creación de una ley de comunicación que garantice los derechos de comunicación y la participación de la ciudadanía, y que regule la actuación de los medios de comunicación y la publicidad para evitar la violación de derechos humanos mediante programas e informaciones con contenidos racistas, sexistas o de cualquier tipo de discriminación.

Desde entonces, está en el escenario público la Ley de Comunicación que ha sido uno de los temas sensibles que enfrentan al Gobierno Nacional con los medios de comunicación y la oposición partidista, además de algunos sectores académicos y de organizaciones sociales. Para el efecto, la Asamblea Nacional creó una Comisión Ocasional para la redacción del Proyecto de Ley que definió nueve ejes clave¹⁰²:

- 1.- La Constitución y tratados internacionales como fuentes de la ley
- 2.- Definición de la comunicación como un derecho o bien público
- 3.- Objeto y ámbito de la ley: garantizar los derechos de la comunicación
- 4.- Carácter plurinacional e intercultural de la ley
- 5.- Incorporación de las telecomunicaciones en esta norma
- 6.- Sistema de regulación o control de la actividad comunicacional
- 7.- Programación de contenidos
- 8.- Rol del Estado como actor de la comunicación
- 9.- Los derechos y responsabilidades de periodistas y comunicadores (profesionalización).

El proyecto, que desde el 1 de julio de 2010 está listo para segundo debate, concibe a la comunicación como un derecho humano y le asigna al Estado el papel de garante. Tiene un interés fuerte por promover la desmonopolización de los medios masivos y el

¹⁰² La interpretación corresponde a Hernán Reyes, periodista, investigador, catedrático universitario y observador del proceso de redacción de la Ley de Comunicación; abril 2010. La Comisión terminó sus labores en julio de 2010, con la presentación del proyecto de Ley para segundo debate.

acceso a la información por parte de la ciudadanía. En materia de publicidad hace énfasis en nacionalizar la producción y en evitar la discriminación, no obstante, no pone límites a gastos por parte del sector público, a pesar de las voces que se suman a pedir que la Asamblea limite el uso de fondos por parte del Estado en publicidad y propaganda. Lo que procura el proyecto de Ley es que la mayoría de medios de comunicación se beneficien del gasto del Estado y por tanto la publicidad no se centre únicamente en los grandes medios.

Artículo 1 .- Objeto de la Ley.- Esta ley tiene por objeto garantizar el ejercicio y la plena vigencia de los derechos a la comunicación, y aplicar de forma efectiva la libertad de expresión, la libertad de información, la democratización de la comunicación, el libre acceso a la información pública y el acceso universal a las tecnologías de la información y comunicación (TIC), reconocidos en esta Ley, la Constitución de la República y los instrumentos internacionales vigentes en el Ecuador.

Artículo 3.- Democratización de la comunicación e información.- La pluralidad y la diversidad de la comunicación se desarrollará mediante normas y políticas públicas que permitan la comunicación democrática y lectura crítica de los medios de comunicación social; el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios; el acceso transparente y en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico; la prohibición de monopolios, oligopolios y de la concentración de los medios de comunicación; la promoción de la participación ciudadana y la producción nacional; y, el establecimiento de mecanismos democráticos de control social.

Artículo 71. Protección en publicidad y propaganda.- La publicidad y propaganda respetarán los derechos de la comunicación y promoverán un consumo social y ambientalmente sustentable.

Se prohíbe la propaganda de la guerra y la apología al odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra una persona o grupo de persona, por ningún motivo, inclusive los de etnia, color, religión, opción sexual, idioma u origen nacional, la incitación directa y pública al genocidio, la pornografía infantil, la publicidad de bebidas alcohólicas, de cigarrillos y derivados de tabaco, y de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

Artículo 73. Gasto público en publicidad.- Las entidades del sector público que contraten servicios de publicidad y propaganda en los medios de comunicación social se guiarán en función de criterios de igualdad de oportunidades con atención al objeto de la comunicación, el público objetivo, la jurisdicción territorial en la entidad y a los niveles de audiencia y sintonía. Se garantizará que los medios de menor cobertura o tiraje, así como los domiciliados en sectores rurales, participen de la publicidad y propaganda estatal.

Artículo 72. Interés general.- Los medios de comunicación audiovisuales tendrán la obligación de prestar los siguientes servicios sociales gratuitos de información:

a) Transmitir en cadena nacional o local los mensajes que dispongan el Presidente o Presidenta de la República, el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, el Presidente o Presidenta del Tribunal Contencioso Electoral, el Presidente o Presidenta del Consejo de la Judicatura, el Presidente o Presidenta de Transparencia y Control Social, el Presidente o Presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el Defensor o Defensora del Pueblo, el Presidente o Presidenta de la Corte Constitucional, los ministros o ministras de Estado y los demás servidores y servidoras de la función ejecutiva que tengan rango de ministro.

Estos espacios se utilizarán única y exclusivamente para informar de las materias de competencia cuando se necesario para el interés público. Los servidores públicos señalados

en el párrafo anterior serán responsables por el uso inadecuado de esta potestad.

b) (...)

c) Destinar hasta una hora diaria, no acumulable, de lunes a sábado, para programas gratuitos con carácter educativo y de relevancia para la ciudadanía, que fortalezcan los valores democráticos y la promoción de derechos humanos, que contribuyan a la prevención de consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, de alcohol, de tabaco y a otros asuntos de salubridad; que favorezcan la plurinacionalidad, la interculturalidad y la equidad de género; y que promuevan los derechos de los grupos de atención prioritaria.

Como se colige de los artículos anteriores, esta normativa únicamente versa sobre el derecho a los espacios en los medios audiovisuales que tienen ciertas autoridades de las funciones del Estado para difundir sus mensajes, pero no especifica que se trata de una obligación sobre materia de políticas públicas que beneficien a la población. El literal c) del artículo 72, del proyecto de Ley analizado, pudiera considerarse como la propuesta legislativa más cercana a la acción de difundir las políticas inclusivas, no obstante, el mismo texto tiene sus limitaciones: primero porque no está concebido literalmente para esta actividad, luego porque se trata de una potestad de las entidades del Estado señaladas y, por tanto, no es una obligación y menos en la materia de interés de esta investigación, y tercero, porque apenas cada entidad tendrá una hora a la semana para la difusión.

3.3. Conceptos generales:

En este marco, es importante definir los conceptos que guiarán el siguiente punto sobre el análisis de las estrategias de comunicación.

Políticas públicas: son las medidas que adopta un estado para resolver los problemas que aquejan a la población. Una de sus características principales está en su capacidad de trascender a los gobiernos, es decir, se mantienen en el tiempo.

Información: La información es un componente esencial de los derechos de la comunicación garantizados en la Constitución y en los tratados internacionales. La información consiste en la suma de datos verdaderos que recibe la ciudadanía a través de varias vías de comunicación: los medios masivos, medios electrónicos, medios alternativos, entre otros. La ciudadanía también tiene derecho a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información que provenga de instituciones públicas o privadas que manejen fondos o información de interés público.

Publicidad: La publicidad es una rama de la comunicación utilizada, en el sector comercial, para incentivar a las personas al consumo masivo de productos. La publicidad se difunde mayoritariamente por los medios de comunicación tradicionales (radio, prensa, televisión); también utiliza otras vías (BTL) como vallas publicitarias, publicidad móvil (transporte público), publicidad electrónica (correo electrónico, páginas web con Facebook o twitter, teléfonos móviles), relaciones públicas, entre otros.

Propaganda: La propaganda es una rama de la comunicación mediante la cual se envían mensajes de contenido ideológico, político, religioso o social que busca incidir en los valores y en el cambio de conducta de la sociedad. La propaganda, al igual que la publicidad y la información, utiliza los medios tradicionales de comunicación (ATL: radio, prensa y televisión) y acciones BTL (medios electrónicos, transporte público, relaciones públicas...).

III. ESTRATEGIAS COMUNICACIONALES UTILIZADAS POR LOS ORGANISMOS ESTATALES DE ECUADOR EN LA DIFUSIÓN PÚBLICA DE TRES POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS DE MAYOR IMPACTO

El trabajo del frente social del Gobierno del presidente Rafael Correa ha sido reconocido por seguidores y detractores. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 prioriza una visión de desarrollo estratégico que privilegia la construcción de un Estado del Buen Vivir, entendido como “la ampliación de las libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos”.

Más allá de la literatura oficial, algunas cifras sustentan esta afirmación. Al comparar el monto invertido en el período 2007-2009 en el ámbito del desarrollo social, se puede comprobar que la cifra es 2,9 veces mayor que la invertida durante el resto de la década.

La generación de empleo, la equidad regional, los proyectos de productividad reciben un apoyo en la inversión, mayores que en años y gobiernos anteriores. El Capítulo 3 de la Constitución, aprobada por la Asamblea Nacional en Montecristi, en el 2007, define los derechos de los grupos y personas de atención prioritaria: jóvenes; mujeres embarazadas; niñas, niños y adolescentes. Prioriza también el tema de la movilidad humana. El título VI define al Régimen de Desarrollo como “el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del Buen Vivir, del *sumak kawsay*”. Finalmente, el título VII sobre el Régimen del Buen Vivir, plantea un Sistema Nacional de Inclusión y Equidad y los principios de respeto de la biodiversidad y los recursos naturales.

Así, el concepto de inclusión es uno de los ejes en la construcción de ese nuevo estado de “justicia social y económica”, planteado por el actual Gobierno. El diseño institucional busca superar la visión de políticas sociales focalizadas en los grupos más vulnerables para plantear un esquema que garantice la provisión pública universal de los servicios sociales.

Según datos recogidos en la “Memoria Bienal 2007-2009 Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el buen vivir”, la construcción del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad implicó un rediseño del sector social. Así, se creó el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, se unificaron los programas que atienden a menores de cinco años y se amplió la cobertura de los programas de desarrollo infantil¹⁰³.

Pero, más allá de este ámbito de planificación y re-concepción de la atención social, ¿cuán efectiva ha sido la difusión de las políticas de desarrollo e inclusión social? ¿Los potenciales usuarios de estos beneficios han recibido información suficiente como para aprovecharlos? ¿Las estrategias de comunicación han sido pensadas para llegar a todos los posibles beneficiarios o para sustentar la imagen del gobierno de la “Revolución Ciudadana” como un efectivo gestor de lo social?

Estas y otras preguntas similares fueron planteadas a los directivos de los equipos de comunicación de tres instituciones que trabajan con los grupos declarados por este Régimen de atención prioritaria: las personas con discapacidad (a cargo de la Vicepresidencia de la

103 “Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir”, Memoria Bienal 2007-2009. Senplades.

República); los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo (a cargo del MIES-INFA¹⁰⁴); y los migrantes, a los que el Gobierno ha declarado incluso como la “quinta región del Ecuador” (a cargo de la Secretaría Nacional del Migrante, Senami).

Las respuestas a estas preguntas apuntan a conocer si ese enorme proyecto social del Gobierno, que ha sido uno de los principales puntales de su imagen como transformador de la gestión social, tiene un verdadero correlato en el servicio que se presta a estos y otros sectores vulnerables y prioritarios. Y si su difusión ha apuntado a servir a los usuarios de estos beneficios o a sumarse a la millonaria campaña publicitaria que ha hecho este Gobierno, sobre todo, en los últimos dos años¹⁰⁵.

Las respuestas no han sido fáciles de encontrar. Si bien las tres instituciones encargadas de ejecutar las políticas a favor de estos grupos declarados de “atención prioritaria” han hecho un intenso trabajo de promoción de las mismas, en ninguno de los tres casos, los resultados de esta difusión han sido medidos ni evaluados de manera técnica. De hecho, no se ha considerado una prioridad como parte de la planificación de las estrategias comunicacionales.

En los tres casos estudiados, las únicas cifras disponibles son aquellas que corresponden al número de beneficiarios de estas ayudas sociales, pero no existen datos de impacto de las estrategias de comunicación utilizadas en cada caso. Las mismas instituciones, al ser requeridas por esta medición de impacto, han optado por proporcionar las cifras de beneficiarios de programas y ayudas. No obstante, no todos estos beneficiarios o usuarios se han enterado de las ayudas, necesariamente a través de estas campañas. Y no se conoce si muchas otras personas que, potencialmente podrían ser beneficiadas, simplemente no se han enterado todavía.

Por otra parte, la difusión de estas políticas no ha estado, en ninguno de los tres casos, completamente libre de aprovechamiento político. La imagen del Gobierno como protagonista de la “revolución social” no ha abandonado totalmente las estrategias de difusión. Cabe destacar, eso sí, que en el caso del trabajo por la erradicación de la mendicidad infantil, esto ha sucedido en menor grado.

La relación con los medios de comunicación ha sido una preocupación prioritaria. Tanto para la Vicepresidencia de la República, como para la Senami y el MIES-INFA, el obtener espacios en la prensa, el “lograr que se hable” de las respectivas campañas en la agenda mediática, es considerado uno de los logros de las estrategias de comunicación. Sin embargo, no es claro si el logro es que se hable de la institución o se difunda el beneficio, pues las dos condiciones están fusionadas, en la práctica.

Los equipos de comunicación de las tres instituciones han desplegado trabajo y esfuerzos por lograr espacios en los medios porque las campañas pagadas resultan muy costosas, pero también porque el “salir” en los medios de comunicación, les da un espaldarazo de credibilidad. Los medios, por su parte, han recibido esa información sin liberarse de la sospecha de que se trata de propaganda política. Esta lógica impera sobre todo en los medios nacionales privados, pues en los locales ha habido una mayor apertura. En ese sentido, más efectiva que los medios ha sido la comunicación “boca a boca” entre los beneficiarios y el contacto directo de las instituciones con los grupos beneficiarios.

Las estrategias tienen otro punto en común: además de dirigirse a los potenciales

104 MIES significa Ministerio de Inclusión Económica y Social; INFA, Instituto de la Niñez y la Familia.

105 Según datos de la organización social Participación Ciudadana, entre febrero y mayo del 2009, el Gobierno Central gastó 18 millones 474.414 dólares en publicidad. Además, un nuevo monitoreo de esta entidad reveló que entre el 1 y el 11 de febrero de 2010 el gobierno gastó un millón 385 000 dólares en propaganda oficial. Esto se invirtió en 742 spots, transmitidos en 527 minutos.

beneficiarios de las políticas, se plantearon llegar a un público objetivo más grande: la sociedad en general. En las tres campañas se estableció como una meta cambiar la concepción del público en cuanto a los grupos atendidos, lograr un lenguaje inclusivo y erradicar las visiones paternalistas o lastimeras. Tampoco este objetivo fue medido en ninguno de los tres casos.

La complejidad del acceso a la información es otro aspecto que se debe mencionar en este informe. Si bien los tres equipos de comunicación consultados para este estudio tuvieron una gran apertura para colaborar con datos y entrevistas, no se encontró la misma disposición en las esferas más altas de Gobierno. Establecer cuál es la estrategia global de comunicación para la difusión de políticas sociales fue tarea imposible, pues los funcionarios encargados jamás accedieron a una entrevista, pese a continuos y repetidos intentos y explicaciones.

III.1. TRES MEDIDAS INCLUYENTES EN POLÍTICAS PÚBLICAS EN ECUADOR

Los tres beneficios seleccionados para esta investigación son conocidos como “Misión Solidaria Manuela Espejo”, “Campaña Tod@s somos Migrantes” y “Campaña Rayuela Social”. Para su descripción y análisis el informe sobre cada uno de ellos está ordenado en: a) la política; b) el contexto en que se desarrolla; c) las instituciones encargadas de ejecutar la política; d) la campaña; e) la estrategia comunicacional para su difusión; f) los costos; y, g) los resultados.

III.1.1. “Misión Solidaria Manuela Espejo”

a) La política:

Mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad

b) El contexto:

El 7 de julio de 2008, el Presidente de la República, Rafael Correa, mediante decreto ejecutivo 1188, declaró en emergencia al sistema de prevención de las discapacidades. El primer artículo de ese decreto expresa:

“Declárese el estado de emergencia del sistema de prevención de discapacidades, atención y provisión de ayudas técnicas e insumos médicos, prestación de servicios de salud, capacitación y accesibilidad a través del mejoramiento e implementación de infraestructura pública; de igual manera al proceso de calificación, registro e identificación de las personas con discapacidad, y en general, en todos los sectores que trabajan, llevan y ejecutan programas de discapacidad”.

c) Las instituciones encargadas de la aplicación de la política:

El artículo dos de este decreto encarga a la Vicepresidencia de la República la formulación de la política pública sobre discapacidades, “como un eje transversal de la estructura del sector público con el propósito de mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad”.

A su vez, la Vicepresidencia de la República opera en coordinación con las distintas carteras de Estado que tienen a su cargo la aplicación de las políticas a favor de las personas con discapacidad y con el Consejo Nacional de Discapacidades (Conadis). Este último es un organismo autónomo de carácter público, creado en 1992. Trabaja como ente dinamizador y articulador para desarrollar acciones de prevención, atención e integración de las personas con discapacidad.

d) Campaña “Misión Solidaria Manuela Espejo”:

En mayo del 2007, la Vicepresidencia de la República creó el programa “Ecuador sin Barreras”. El objetivo del mismo es propiciar la inclusión de personas con discapacidad en la sociedad, garantizar el cumplimiento de sus derechos y sensibilizar a la sociedad respecto de la realidad de este grupo poblacional.

Dentro de este programa se inscribe la Campaña “Misión Solidaria Manuela Espejo”, que se inició en julio del 2009 y que se describe como “un estudio científico médico para determinar las causas de las discapacidades y conocer la realidad bio-psico social de esta población, desde los puntos de vista biológico, psicológico, social, clínico y genético, con el fin de delinear políticas de Estado reales, que abarquen múltiples áreas como salud, educación y bienestar social”.

La Misión tiene tres fases. La primera consiste en realizar un estudio que permita

precisar las cifras reales de la población con discapacidad en Ecuador. En la segunda se dota a los beneficiarios, de atención médica y de ayudas técnicas (sillas de ruedas, bastones, prótesis y otros implementos) y se desarrollan programas de atención y prevención de la discapacidad. Y en la tercera se delinearán políticas de Estado ajustadas a las necesidades de este grupo, en las áreas de salud, educación y bienestar social.

Las dos primeras actividades se desarrollan de manera paralela. Esto quiere decir que las provincias que son visitadas por las brigadas médicas, posteriormente reciben las ayudas técnicas de la Vicepresidencia; mientras las brigadas siguen visitando nuevas provincias.

Esta atención integral se desarrolla en el marco de la operación "Respuesta", en la cual actúan de manera coordinada 14 ministerios e instituciones de Estado. El antecedente de esta coordinación es la firma –el 15 de noviembre del 2009- de un acuerdo entre la Vicepresidencia y estas instituciones. Según este convenio, cada organismo tiene una responsabilidad específica, que se detalla de la siguiente manera:

- El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social propicia políticas públicas que permitan la creación de un Sistema Nacional de Prevención de las Discapacidades.
- El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) se compromete a ejecutar programas para proteger y propiciar el desarrollo de las personas con discapacidad.
- La Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana busca consolidar los programas sociales con el apoyo de contrapartes comunitarias.
- SENPLADES (la Secretaría Nacional de Planificación) incluye dentro del plan de desarrollo del Estado las actividades programadas por las diferentes instituciones en la segunda fase de la Misión Manuela Espejo.
- El Ministerio de Economía transfiere los recursos de manera prioritaria, con el fin de cumplir con la planificación de las distintas instituciones.
- El Ministerio de Defensa apoya las tareas logísticas, así como el almacenamiento,



Pronto estaremos en tu provincia

PROVINCIA DE EL ORO

INICIA: 14 de junio
TERMINA: 29 de junio

CANTONES	FECHA
<ul style="list-style-type: none"> • Chilla • Atahualpa • Zaruma • Piñas • Portovelo • Balsas • Marcabelli • Las Lajas • Arenillas 	Primera Etapa 14 de junio al 18 de junio
<ul style="list-style-type: none"> • El Guabo • El Pasaje • Santa Rosa • Huaquillas • Machala 	Segunda Etapa 19 de junio al 29 de junio

transportación y distribución de las ayudas requeridas por las personas con discapacidad.

- El Registro Civil desarrolla un plan de cedulação de las personas con discapacidad, ya sea en operaciones colectivas o en visitas por hogares.

- El CONADIS carnetiza a todas las personas con discapacidad identificadas en la Misión Manuela Espejo, información que servirá para la calificación médica de la discapacidad que realiza el Ministerio de Salud.

- El Ministerio de Salud realizará un seguimiento de casos de personas con discapacidad, proporcionándoles atención médica en todas las unidades bajo su administración, priorizando los casos críticos.

- El Ministerio de Vivienda construirá y reparará viviendas de personas con discapacidad identificadas por la Misión, en condiciones críticas. Además, facilitará la entrega de bonos de vivienda e incluirá en la planificación arquitectónica criterios de accesibilidad.

- El Ministerio de Relaciones Laborales se compromete a desarrollar estrategias de auto sustentabilidad, centros de empleo, programas de capacitación e inclusión laboral para las personas identificadas por la Misión Manuela Espejo.

- El Ministerio de Educación promoverá la escolarización de las personas con discapacidad identificadas en la Misión Manuela Espejo y su capacitación.

- El Ministerio de Industrias se compromete a respaldar el desarrollo de microempresas y la creación de emprendimientos productivos para las personas con discapacidad y sus familias.

- Correos del Ecuador apoyará las actividades operáticas de entrega y distribución de ayudas requeridas, además de permitir el uso de sus canales para facilitar la distribución de material informativo.

Aunque en el papel, cada uno de estos organismos tiene delimitadas sus acciones y este es el concepto que se “vende” en la información proporcionada por la Vicepresidencia a través de su página web y en las presentaciones de la Misión Manuela Espejo en cada provincia, por el momento solamente se ha trabajado en el registro de las personas con discapacidad y en la entrega de las ayudas técnicas.

El primer objetivo de la Misión Solidaria Manuela Espejo fue tener un conocimiento real sobre el porcentaje de personas con discapacidad en Ecuador. Se partió de la estadística existente que resultó ser una sobreestimación. En el marco de la campaña se lleva a cabo un estudio cuantitativo¹⁰⁶, a través de las brigadas de especialistas que, en cada provincia, visitan los hogares de las personas con discapacidad para registrarlas en un nuevo censo, que toma en cuenta su grado de discapacidad, además de su situación familiar y económica.

Se trabajó coordinadamente con las autoridades locales de cada provincia para que éstas realicen un trabajo previo de convocatoria e identificación de las familias que tienen uno o más miembros con alguna discapacidad.

Hasta el momento de la realización de este informe (agosto del 2010), según la información pública de la Vicepresidencia, han visitado 17 de las 24 provincias del país. Las visitas permitieron establecer la existencia de esa sobreestimación en las cifras relacionadas con la población discapacitada. Cifras anteriores determinaban que este grupo constituía el 12% de la población ecuatoriana. Sin embargo, en la primera etapa de la campaña se logró

106 Una de las fuentes más relevantes en la Vicepresidencia de la República, fue Andrés Michelena, subsecretario de Comunicación. La entrevista se realizó en junio de 2010 y a la fecha de este informe (15 de julio de 2010), el estudio sigue en etapa de ejecución.

establecer la sobreestimación de la cifra, pues el porcentaje sólo alcanzó el 4 por ciento del total de la población ecuatoriana.

e) La estrategia comunicacional:

1. Publicidad enfocada directamente en los beneficiarios

Con el propósito de convocar a las personas con discapacidad y sus familias para que se registren en este estudio cuantitativo y reciban la atención de las brigadas, el equipo de Comunicación de la Vicepresidencia decidió montar una estrategia publicitaria dirigida específicamente a los beneficiarios de estos programas, para que ellos y sus familias conozcan que pueden acceder a los beneficios otorgados por el Gobierno.

Así, se elaboraron cuñas radiales dirigidas a las personas discapacitadas, invitándolas a registrarse para recibir la atención médica y las ayudas del Gobierno. También, se pedía que llamaran al número 1800 177 Manuela Espejo para registrarse telefónicamente. Igualmente, se pautaron anuncios en los periódicos nacionales y locales, con la misma convocatoria.

En el caso de la televisión, se pautaron anuncios cuando las brigadas debían llegar a las provincias más grandes, pues se consideró que la convocatoria solamente a través de la prensa escrita o de la radio, no iba a ser suficiente. Uno de los espacios que se aprovechó en la televisión fue la transmisión del Mundial de Fútbol. El número de cuñas y pautas para prensa y televisión no fue precisado por la Vicepresidencia de la República para este estudio.

2. Abrir espacio en los medios de comunicación para el tema de las discapacidades

Para difundir la Campaña “Misión Solidaria Manuela Espejo”, el equipo de comunicación de la Vicepresidencia de la República se planteó lograr adhesiones y consensos que permitieran abrir espacios para las acciones y resultados de la campaña en las agendas mediáticas, tanto de los medios de comunicación nacionales como de los regionales.

El objetivo fue convertir en “aliados” a los medios, debido a la capacidad técnica y de cobertura que tienen de transmitir los mensajes a la sociedad. La mayor apertura se dio en los medios locales, pues fue en las provincias o ciudades pequeñas en donde la llegada de las brigadas de la Vicepresidencia causó mayor impacto. Una de las acciones más exitosas, en aras de conseguir esta apertura, fue invitar a los periodistas locales para que acompañaran a las brigadas de la Vicepresidencia de la República en el estudio y en las visitas a las personas con discapacidad en cada provincia. Estas visitas generaron noticia y pusieron el tema de la discapacidad en primera plana como lo evidencia esta nota publicada en el diario El Comercio del 16 de febrero de 2010:

Además, se contactó con los reporteros de las secciones de Comunidad y Sociedad de los distintos medios para hablarles de la campaña y, paralelamente, se consiguió entrevistas con presentadores de televisión muy conocidos y de alta credibilidad, para posicionar el trabajo de las brigadas. La ventaja fue que esta Misión generó adhesiones por atender un tema que había sido postergado y sobre el cual había un consenso sobre la necesidad de atenderlo.

En la Vicepresidencia de la República no se ha medido el impacto de estas acciones en cuanto al posicionamiento del mensaje en el grupo objetivo (las personas con discapacidad). En todo caso, las acciones sí han reforzado en el imaginario colectivo la idea ya existente de que el trabajo del Gobierno en lo social es lo más destacable de su gestión. De esa forma, las entrevistas sobre la Misión y las apariciones y declaraciones del Vicepresidente Lenin Moreno sobre el tema fueron útiles también como propaganda del Gobierno.

3. Personalizar la campaña en la figura del Vicepresidente de la República

La figura del Vicepresidente de la República, Lenin Moreno, fue aprovechada –igual que en otras campañas- para posicionar el trabajo de la “Misión Solidaria Manuela Espejo”. El Segundo Mandatario tiene una discapacidad física como resultado de un disparo a quemarropa en un asalto. Desde entonces se moviliza en una silla de ruedas y esa misma condición, sumada a su actitud (ha sido promotor de campañas del humor y motivador) y a su alto grado de credibilidad (84% de aceptación popular), son aprovechados en la promoción y socialización de los derechos de las personas con discapacidad en el país. La intención es procurar que este grupo poblacional se sienta representado de mejor forma y así lograr que comunicacionalmente el mensaje tenga mayores probabilidades de ser exitoso.

La imagen del Vicepresidente de la República aparece en gran parte del material impreso de la campaña. En las fotos de la publicidad se puede apreciar su imagen en actitud protectora, abrazando a niños o adultos con discapacidad. Además, frases del Vicepresidente llamando a la solidaridad son parte clave de los mensajes de la campaña que se combina con el impulso de una perspectiva de derechos que se refleja en otras fases de la campaña.

Las gráficas a continuación lo resumen mejor:



La agenda del Vicepresidente se ha desarrollado sobre todo en relación a estos temas, dejando atrás la tradicional imagen de un Segundo Mandatario que únicamente se refería a temas políticos y económicos, y usualmente para apuntalar la posición del Presidente. Lenin Moreno ha estado en sets de televisión, así como en entrevistas radiales y de prensa para hablar de la Misión Solidaria Manuela Espejo. También ha visitado las gobernaciones o alcaldías correspondientes cuando las brigadas llegaban a provincias o ciudades.

Aunque esas visitas se han programado para anunciar este trabajo social específico del Gobierno, no en todos los casos se ha logrado que estén completamente libres de una interpretación política. Un ejemplo de ello fue la reunión del Vicepresidente Moreno con el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, un duro opositor del presidente Correa. Tras la cita, programada por la llegada de las brigadas a la provincia del Guayas, la lectura de los medios fue política: Nebot y Moreno se reúnen, pese a las diferencias del Alcalde con Rafael Correa.

Cotopaxi, en la sierra centro del país, por el Vicepresidente de la República quien solemnizó el acto con el cual arrancó el trabajo de la misión. La presentación se ha replicado en cada provincia, con la presencia de autoridades y medios locales.

La estrategia, a nivel local, también se basa en “socializar” entre las autoridades de la provincia la llegada de las brigadas. Previo a la visita, el equipo de comunicación de la Vicepresidencia se encarga de hacer el contacto con las autoridades políticas locales. Se les explica que llegará un grupo de médicos para estudiar a todas las personas con discapacidades que viven en la provincia y se genera una expectativa que, después, se refleja en los espacios que los medios destinan a esa cobertura.

En ciudades más grandes, por la propia dinámica noticiosa, así como por la conflictiva relación de los medios nacionales con el gobierno, las noticias sobre la llegada de la atención médica han pasado a un segundo plano.

Por otra parte, los datos que se precisaron el estudio (4 por ciento de la población con algún tipo de discapacidad y no el 12 por ciento como se creía) también fueron una novedad para los medios de comunicación y un “gancho” importante para que creciera el interés sobre la temática de las discapacidades. La cifra en sí fue destacada, cuando se dio a conocer, por medios de comunicación nacionales y locales.

El trabajo de las brigadas en las provincias también tuvo como soporte la publicidad en prensa escrita y en radio. En Quito y Guayaquil, las ciudades que concentran el 40 por ciento del total de la población nacional, hubo mayor presencia publicitaria del Gobierno. La razón: se consideró que en las grandes ciudades era imposible hacer lo mismo que en las provincias; es decir, que las autoridades locales visitaran puerta a puerta a cada familia que tenga algún miembro con discapacidad, para darles a conocer la campaña, previo a la llegada de la misión de médicos.

Por eso, en las ciudades grandes, con un mes de anticipación a la llegada de las brigadas, se inició una campaña de información a través de varios medios. Como parte de la misma, se invitó a la gente con discapacidad (o a sus familias) a que se inscribieran en el programa Manuela Espejo, llamando a la línea 177 1800 Manuela Espejo habilitada para receptor estos datos.

f) Los costos

La difusión de la Campaña Manuela Espejo ha sido básicamente informativa y ha acompañado a la gestión de las brigadas en la localidad. En las provincias los costos de los anuncios en medios han sido bajos y más si se toma en cuenta que se han utilizado radio y prensa con predominancia.

Sin embargo, los costos también dependieron del tamaño de la provincia. Por ejemplo: anunciar la llegada de las brigadas en los medios de Guayas implicó un gasto de alrededor de 170 000 dólares, mientras que en provincias más pequeñas la inversión variaba entre los 20 000 y 30 000 dólares.

Para ilustrar la diferencia: la inversión en publicidad en 17 provincias recorridas por la misión Manuela Espejo es igual a la invertida en la provincia del Guayas. Toda inversión publicitaria fue de la mano con la gestión que se emprendía. La Vicepresidencia de la República no proporcionó más detalles sobre el pautaaje en cada provincia o a nivel nacional y tampoco un monto global de la inversión.

g) Los resultados

La Vicepresidencia de la República no ha realizado todavía una medición del impacto que han tenido las estrategias de comunicación utilizadas en la difusión de la “Misión Solidaria Manuela Espejo”.

Tampoco la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades), que en teoría tiene entre sus objetivos “concretar las políticas públicas en estrategias, programas y proyectos con responsabilidades definidas”, a través de “mecanismos permanentes de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas”¹⁰⁷ no cuenta con información que permita evaluar el impacto que han tenido estas estrategias de comunicación.

Los únicos datos existentes son los relacionados al número de personas que se han inscrito en cada provincia visitada por las brigadas de la Misión y que, hasta agosto del 2010 (fecha del último reporte aparecido en la página web de la institución), eran 22. Según esa información, hasta esa fecha sumaban 192 855 las personas con discapacidad identificadas por la “Misión Manuela Espejo”. Se habían visitado 779 383 hogares y se ha determinado que existe una tasa de prevalencia de 1,88 personas con discapacidad por cada 100 habitantes. Si bien estos datos no son específicamente el resultado de una medición del impacto de las estrategias de comunicación –que no parece estar prevista como una acción más de la campaña- por lo menos permiten tener una idea de cuántas personas pudieron acceder al servicio y la atención de las brigadas y, por tanto, tuvieron información, directa o indirecta, de la existencia de esta campaña.

3.1.2 Campaña Tod@s Somos Migrantes

a) La Política

Construcción de una política migratoria integral sobre el principio de libre movilidad humana. Protección de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera que sea su condición migratoria.

b) El contexto

El artículo 41 de la Constitución reconoce a las personas el derecho a migrar. Según este artículo, no se considera ni identifica a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. Además, establece que el Estado protegerá los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior.

c) Las instituciones encargadas de aplicar la política

La Secretaría Nacional del Migrante (Senami) fue creada en el 2007 para ejecutar esta política, a través de tres líneas de acción:

- La inclusión progresiva y creciente de personas migrantes en el conjunto de políticas públicas nacionales, promoviendo información, comunicación y cooperación para el fortalecimiento organizativo de las personas migrantes.
- La mitigación de los efectos negativos de la migración y la provisión de atención integral a las personas migrantes y sus familias para la resolución efectiva de sus problemas y sus necesidades cotidianas.
- El aprovechamiento de las oportunidades que genera la dinámica de las personas migrantes teniendo en cuenta sus capacidades y potenciales y facilitando su canalización hacia las necesidades y oportunidades que brinda Ecuador.

Para desarrollar estas tres líneas de trabajo, la Secretaría Nacional del Migrante inició la construcción de una política migratoria integral que hasta el 2007 no existía en el país. Antes, una extensión del Ministerio de Relaciones Exteriores era la encargada de tratar, aunque fuera marginalmente, el tema de la migración¹⁰⁸.

Sin embargo, al ser Ecuador un país netamente migratorio (se calcula que entre 2 500 000 y 3 000 000 de ecuatorianos han emigrado a diferentes destinos y viven fuera del país), era necesario crear un organismo de Estado que regule y organice el trabajo de las distintas entidades y organizaciones que trabajaban en el tema, a veces duplicando esfuerzos.

En agosto del 2007 se empezó a elaborar el Plan Nacional de Migración. A partir de la creación del Plan de Desarrollo Humano, hoy conocido como Plan del Buen Vivir, el Gobierno abrió representaciones de la Secretaría Nacional del Migrante en varios países del mundo. Las llamadas “casas ecuatorianas” en el exterior se crearon en EE.UU., España, Italia y Venezuela. A través de estas delegaciones, la Senami ejecuta sus planes y programas de atención a los migrantes en el exterior.

d) Campaña “Todos somos migrantes”

En julio del 2008, la Senami presentó la campaña internacional “Todos somos migrantes”. El objetivo central fue difundir el concepto del respeto y del derecho a la libre movilidad y socializar la idea de que no existen seres humanos ilegales y que la migración no es un problema sino un proceso que debe ser abordado y entendido desde un punto de

¹⁰⁸ La información más relevante para conocer la política de inclusión migratoria del gobierno ecuatoriano la proporcionó Natalia Déleg, directora del Departamento de Comunicación de la Secretaría Nacional del Migrante (Senami).

vista integral.

La campaña –que se desarrolla también en la página virtual oficial de la Senami– se planteó como una respuesta al masivo proceso migratorio que se produjo en Ecuador, especialmente desde los años 90 y también a las leyes y políticas represivas que han sido aprobadas en los países europeos y en EEUU, sobre todo en los últimos dos años.

Para ello, el discurso que se utilizó en la concepción de la campaña “Tod@s somos Migrantes” cambió el enfoque sobre este proceso social. Por ejemplo, se empezó a hablar de la “persona migrante”, no solo del “migrante”. En esa misma línea, se enfatizó la decisión de la persona de irse, regresar, volver o quedarse en su país, subrayando que se trata de una decisión propia, no forzada.

La intención ha sido concienciar sobre el significado de la migración desde una perspectiva de derechos y como un factor de desarrollo humano, y, paralelamente, erradicar las miradas negativas que han puesto a la migración al nivel de un delito. Los conceptos de “ciudadanía universal”, “solidaridad y fraternidad”, y el rechazo a toda forma de discriminación, racismo y xenofobia se identificaron como ejes de la campaña.

“Tod@s somos Migrantes” es el “paraguas” bajo el cual se agrupa una serie de programas de gobierno para apoyar a los migrantes. Estos consisten en ayudas económicas y asesoría en varios campos (legal, laboral y económico). Los planes que se difunden en el marco de la campaña son:

- **Plan Bienvenido a Casa:** implica el acompañamiento al retorno físico de los emigrantes que deciden volver al Ecuador. Gracias a un acuerdo con la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE), estas personas pueden traer su menaje y equipo de trabajo al país, sin el pago de impuestos.

- **Fondo Concursable El Cucayo:** Es parte del Plan Bienvenido a Casa. Ha permitido apoyar económicamente y con asesoría a 300 ideas de negocio de personas emigrantes que han decidido regresar al Ecuador. A estas personas, la Senami les ha entregado un monto que corresponde el 25% del total del negocio que han decidido instalar. Al ser un fondo concursable tiene un límite: en la Senami fueron presentadas alrededor de 600 ideas de negocios que se clasificaron según ciertos parámetros y requisitos. Uno de ellos es que se trate de una idea de negocios innovadora y, en lo posible, asociativa. Un factor decisivo para recibir el apoyo es el número de plazas de trabajo que se prevé crear con el negocio.

- **Banco del Migrante:** se tiene previsto inaugurar en noviembre de 2010. No obstante, antes de esta apertura oficial del Banco (que implica una serie de permisos incluso a nivel internacional, que aún se gestionan), el programa logró en 2009 tener en fidecomiso un producto llamado Banca del Migrante. Éste ha colocado, a nivel de cooperativas, 10 millones de dólares, que se están entregando mediante el Sistema de Cooperativas.

Se trata de un fondo no reembolsable, para el cual se deben cumplir una serie de requisitos, pues la idea es garantizar a la persona migrante que su negocio salga adelante. Una vez calificada la ayuda, a estas personas se les facilitan mentores que les apoyan en la planificación de su programa, asesores financieros que les asesoran para todos los procesos hasta conseguir el crédito.

Los tres programas son difundidos en todos los eventos que se presentan, en Ecuador y en el extranjero, bajo el slogan de “Tod@s somos Migrantes”.

tod@s mi somos gran tes

SENAMI POLÍTICA MIGRATORIA PARA EL BUEN VIVIR

Informe 2008 - 2009
Proyecciones 2010 - 2013



GOBIERNO NACIONAL DE
LA REPUBLICA DEL ECUADOR

e) Las estrategias de difusión de la campaña

1. Presentación pública de la campaña “Todos somos migrantes” y del pasaporte universal

A propósito de la campaña “Tod@s somos migrantes” se organizó, en julio de 2008, en un evento de impacto mediático y simbólico en la plaza de la Iglesia de San Francisco en Quito, un escenario clásico de importantes actos políticos y religiosos de la sociedad ecuatoriana.

El presidente de la República, Rafael Correa, lideró el evento que tuvo una amplia cobertura a nivel nacional y al que asistieron entre 12 000 y 15 000 personas, según calcula la Senami. Los asistentes recibieron información sobre los programas de ayuda del Gobierno y sobre el llamado “pasaporte universal”, entregado a alrededor de 5 000 personas.

Éste fue diseñado como un elemento que simbolice la política migratoria integral impulsada por el Ecuador. El documento ha sido presentado también en varios foros internacionales como parte de la campaña de “dignificación de la migración”. En la práctica, se entrega selectivamente a personajes públicos o embajadores, como parte de la campaña.

La Senami ha nombrado varios “embajadores” de la campaña. Estos son personajes

públicos, nacionales e internacionales, a quienes se encargó la labor de difundir los contenidos de la campaña, dentro y fuera del país; el primer embajador fue el presidente Correa. En agosto del 2009, cuando el cantante cubano Silvio Rodríguez visitó el Ecuador, se le dio el mismo encargo. A esta lista se sumó el cantautor argentino León Gieco y el español Joaquín Sabina, además de otros personajes públicos de la música, del arte, de la política nacional e internacional.

Todos estos nombramientos simbólicos se hicieron en actos públicos en los cuales los personajes nacionales y extranjeros expresaron su adhesión al concepto de la libre movilidad y, desde sus respectivos ámbitos de acción, se declararon también migrantes. Más allá de esas declaraciones y del simbolismo de unirse a la causa de los migrantes, estos nombramientos no tenían ninguna otra implicación.

El acto de presentación del pasaporte universal, en el marco de “Tod@s somos Migrantes”, se realizó en una coyuntura específica: estaba a punto de aprobarse, en la Unión Europea (en Italia específicamente), una ley restrictiva contra la inmigración. “Tod@s somos Migrantes” fue una forma de expresar el rechazo a la ley, y, paralelamente, de comenzar a crear espacios para que toda la ciudadanía comience a hablar y a concebir a la migración como un hecho importante, no solo para quienes tienen familiares que han salido a vivir fuera del país, sino para la sociedad, en general.

2. Acercamiento a los medios

En la sede, en Quito y en las casas de la Senami en el extranjero, para la difusión de la campaña, el trabajo del equipo de comunicación se basó en una “política de puertas abiertas” a todos los medios de comunicación. El objetivo fue que la Secretaría Nacional del Migrante se convirtiera en fuente primaria de los medios de comunicación, en el tema de migración y, aprovechar la presentación de la campaña, para “poner a hablar” a los medios sobre esta temática, pero desde una perspectiva distinta a la tradicional (que había sido, hasta entonces, judicializada o meramente económica).

Conseguir ese propósito pasaba por un cambio importante en la concepción del tema: la migración en los medios ecuatorianos ha sido tratada siempre como un tema de crónica roja y los reportajes referidos a este proceso se publicaban, generalmente, en las secciones Judicial o Policial de los periódicos. Las pocas noticias que aparecían en la prensa, sobre migración, se referían generalmente a ecuatorianos que habían fallecido en el exterior o durante el viaje o emigrantes que habían sido víctimas de agresiones.

Aunque ese tipo de noticias siguen publicándose en la actualidad, ya no son las únicas. De la migración se empieza a hablar desde otros ángulos: social, familiar, geopolítico, etc. Para la Senami, la política de “puertas abiertas” del equipo de comunicación se ha basado en permitir que los periodistas se acerquen al tema, aprovechando coyunturas relacionadas con la migración. Estas coyunturas podían ser un encuentro internacional o la noticia de la muerte de un emigrante ecuatoriano en el exterior. Cuando por cualquiera de estos eventos se tenía la presencia de los medios de comunicación en la Senami (en Ecuador o en las casas en el exterior), se aprovechaba esa convocatoria para proponer el nuevo enfoque de la migración. Estas eran ocasiones para comenzar a cambiar esa concepción de la migración y para hablar sobre la creación de esta Política Migratoria Integral. La intención era que el reportero, el camarógrafo y los medios de comunicación salieran de la cobertura informativa con algo más que la simple información sobre el evento por el que llegaron.

Cumplir el objetivo de “aliarse” con los medios de comunicación representó algunos retos para el equipo de comunicación de esta Secretaría. La razón: cierta politización del tema de la migración (los viajes del Presidente Correa para dar discursos en el extranjero



Entrega de pasaporte universal evento 9 de julio
Todos Somos Migrantes



Eco. Rafael Correa
Presidente Constitucional de la República de Ecuador
Ministra Lorena Escudero
Secretaría Nacional del Migrante



sobre la acción de su gobierno en cuanto a migración o la imagen del Presidente y la ministra Lorena Escudero en el material de promoción de la campaña) pueden contaminar el objetivo esencial de la campaña, pues corre el riesgo de ser categorizada como una acción más de propaganda gubernamental, más que de información para la población. Sin embargo, por otro lado, el trabajo de la Senami, sobre todo en el extranjero, ha posicionado a la institución como el referente de trabajo en los temas relacionados con la migración ecuatoriana.

3. La red social virtual

Otra estrategia ha sido la creación de una Plataforma Virtual, que es parte del Plan Bienvenidos a Casa y del programa "Vínculos", cuya dirección es www.migranteecuatoriano.gov.ec. Éste es de uno de los canales más importantes que la Senami tiene para comunicar a los migrantes y para difundir la campaña "Todo@s Somos Migrantes". La red virtual recibe alrededor de 4.000 visitas diarias, de todas partes del mundo. En coyunturas noticiosas específicas, como los desfiles en contra de la ley de migración en Arizona o el accidente de tren en el que murieron siete ecuatorianos, en Castelldefels (Barcelona), el número de visitas a la red llegó a las 6.000.

La red social virtual es una plataforma de servicios que permite que los emigrantes

se comuniquen con sus familias, pero también abre espacios para las organizaciones que trabajan con este colectivo humano. Adicionalmente, cuenta con todas las herramientas típicas de la web: videos, fotografías, chats, foros que permiten intercambiar información.

La página se actualiza día a día con información referida al hecho migratorio. Según el equipo de comunicación de la Senami, lo más importante es la capacidad de interacción que propone la página web entre los visitantes de la red. Permite dejar comentarios, posibilidad que no siempre ha sido bien utilizada y se ha prestado para ciertos abusos¹⁰⁹.

Una de las herramientas que ha permitido ganar más usuarios han sido los foros. Además, a través del portal del migrante ecuatoriano se han realizado convenios y asociaciones con distintas instituciones. Gracias a ellos, estas instituciones utilizan los servicios que tiene la plataforma de la Senami con lo cual se amplía, poco a poco, el número de usuarios. Por ejemplo, desde esta plataforma se apoyó el voto en el exterior, en alianza con la Comisión Cívica de Participación Ciudadana. Se utilizaron los recursos tecnológicos de la Senami para que la Comisión y otros organismos puedan difundir su trabajo. A través de estas alianzas se ha podido socializar mucho más la existencia de la red y los temas relacionados con la emigración.

Aunque inicialmente fue diseñada con la idea de que fuera visitada sobre todo por ecuatorianos que viven en el exterior, la red social virtual de la Senami es aprovechada por miles de personas que la visitan desde Ecuador, difundiéndose internamente el trabajo de esta Secretaría. Evidentemente, la visitan también los emigrantes que residen en Estados Unidos, España y otros países de Europa.

Conceptualmente la página está concebida para ser un medio de difusión de la SENAMI, pero no es un medio oficial, pues incluye, como ya se ha mencionado, otro tipo de información y servicios sobre el hecho migratorio como tal. Los temas relacionados con el gobierno del presidente Rafael Correa se incluyen desde el punto de vista de servicios o información útil.

Esta red ya está posesionada. Lo demuestra el hecho de que en dos años de existencia, ya tiene un alto número de usuarios. Además, ha sido premiada como la página de migración más visitada en el país. Recibe, según sus creadores, hasta 80 mensajes cada día, de dentro y fuera del país.

f) Los costos

Todas las estrategias de difusión de estas políticas sociales han sido desarrolladas por el equipo de Comunicación de la Secretaría del Migrante. No se ha contratado a ninguna empresa de relaciones públicas, según explica la directora del departamento de Comunicación de la Senami. El equipo central, en Quito, se ha apoyado en los comunicadores de las "casas" en el extranjero (España, EE.UU e Italia).

En esta red también se incluyen los equipos de comunicación de las oficinas de la Senami en Cuenca y en Guayaquil, cada uno con un comunicador. Estos profesionales replican lo que hace el equipo de base en Quito, dándole prioridad a la alianza con los medios de comunicación y al contacto con la gente. Sobre todo en Cuenca, el trabajo de comunicación y difusión de estas políticas y programas es interesante, pues se trata de una ciudad (y la provincia Azuay) históricamente reconocida como un lugar de origen de los emigrantes.

109 Entrevista a Ana Gabriela Dávila, creadora de la Red Social Virtual.

En las “casas” de la Senami en el extranjero, los equipos de comunicación funcionan de manera autónoma, pero también promocionan la campaña “Tod@s somos Migrantes” y dan a conocer la información básica de los programas de ayuda del gobierno. Este trabajo en las sedes del extranjero es especialmente importante puesto que, debido a la crisis económica, sobre todo en España, hay una corriente de miles de ciudadanos que quieren regresar a su país de origen y necesitan apoyos económicos o asesorías para montar nuevos negocios en Ecuador. Paralelamente, estos equipos trabajan sus propias agendas informativas.

En la casa de la Senami, en Madrid, por ejemplo, se elabora un boletín semanal, que se difunde cada martes¹¹⁰ con información sobre las actividades que se realizan en esta sede. El boletín enlaza con las noticias en el portal de la Senami en España, en el cual se incluyen fotos y videos. Desde Madrid también se interactúa en todas las redes sociales y se promueve la participación de la gente a través de la creación de una red de corresponsales migrantes. La consigna es no hacer noticias institucionales, por el contrario, estar en la calle y visualizar a la gente, a los ecuatorianos.

El programa de Comunicación y Cultura de la Senami, en la matriz, invirtió en su primer año de existencia (agosto a diciembre de 2007) 500 000 dólares. De este monto, 237 000 dólares se destinaron a la contratación de personal de apoyo. El resto se destinó a la producción de material impreso, eventos de carácter cultural, artístico y comunicacionales. Además, del mismo fondo se hicieron transferencias a las casas de la Senami en Italia, España, EEUU y Venezuela. En el 2008, la cifra ascendió a 700 000 dólares, monto que tampoco permitió montar ninguna estrategia de publicidad pagada en los medios. Para el 2009, el presupuesto volvió a bajar a 500 000 dólares, que se han empleado sobre todo en eventos públicos de difusión de la campaña, folletería y otro tipo de material impreso.

g) Los resultados

La Senami no ha contratado ninguna campaña masiva de pauta en medios audiovisuales ni en prensa, porque no ha tenido fondos suficientes para ello. En consecuencia, su equipo de Comunicación considera que “no ha habido la necesidad de ver cuánto hemos impactado”. Sin embargo, la difusión realizada a través de plataformas virtuales se mide de acuerdo al número de personas que ingresan diariamente a la página web (alrededor de 4 000 diarias y hasta 6 000 cuando hay alguna coyuntura especial), además de las que están suscritas a la misma.

Otro de los datos que la Senami proporciona como una forma de medición de la eficacia de la difusión de su campaña es el número de beneficiarios directo e indirectos de los programas. Mencionan, además que, aunque no sea una medición precisa, una forma de evaluar el hecho de que hay una nueva concepción del fenómeno migratorio en los medios, es el nuevo lenguaje que utilizan los periodistas en las ruedas de prensa y en los artículos o reportajes de prensa. Más allá de eso, no se ha evaluado de manera técnica o sistemática los resultados de las estrategias de comunicación.

Tampoco hay una diferenciación clara entre la difusión de la campaña, como tal (así como la difusión de los beneficios) y el posicionamiento de la institución. Prima la concepción de que es bueno que se “hable de la Senami” y se lo haga de manera positiva, para que, en consecuencia, se conozcan más ampliamente sus políticas y más potenciales beneficiarios conozcan los programas.



3.3.3 Campaña Rayuela Social, Navidad sin Mendicidad

a) La política

La adopción de medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica.

b) El contexto

El artículo 44 de la Constitución de la República del Ecuador establece como grupo de prioridad absoluta a niños, niñas y adolescentes. El artículo 46 señala que “El Estado adaptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes: protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica (...)”. El Plan Nacional de Desarrollo, tiene entre sus principios: la igualdad, la integración y la cohesión social; la convivencia solidaria, fraterna y cooperativa en el marco del respeto a los derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas. La Agenda Social de Gobierno plantea como meta que ningún niño, niña o adolescente ejecutará trabajos prohibidos, o peligrosos.

c) Las instituciones encargadas de ejecutar las políticas

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), a través del Instituto de la Niñez y la Familia (INFA) es el encargado de llevar adelante estas políticas a favor de la infancia.

d) La campaña Rayuela Social¹¹¹

El frente social del Gobierno lleva a cabo, cada año y desde el 2007, la campaña Rayuela Social, un programa nacional para la atención e inclusión social de niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y personas con capacidades diferentes en situación de mendicidad y en riesgo de estarlo. En él convergen las acciones del Gobierno Central, local, actores sociales y empresa privada de cada una de las provincias de intervención.

En la página web del Instituto Nacional del Niño y la Familia (INFA) se define a Rayuela Social como una estrategia puntual y temporal para los meses previos y durante la época de Navidad y Fin de Año.

111 Sandra Garcés, directora de Comunicación del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, y Francisco Vaca, comunicador social de MIES INFA Tungurahua, fueron las fuentes más relevantes de este capítulo de la investigación.

La primera Campaña Nacional contra la mendicidad de niños, niñas, adolescentes y sus familias se ejecutó en el año 2007. En el 2008, el MIES - INFA llevó a cabo por segundo año consecutivo la propuesta. En el 2009, Rayuela Social se convirtió en un programa permanente que involucró a nuevas provincias, ampliando el espectro a la atención de adultos mayores y personas con capacidades diferentes en situación de mendicidad.

Actualmente, las provincias en que se ejecuta son: Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Azuay, Cañar, Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayas, Santa Elena, Manabí, Esmeraldas, Loja.

Los objetivos de la campaña son:

- Reducir la presencia de niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y personas con capacidades diferentes en calles y carreteras del país
- Brindar una atención adecuada que responda a las necesidades de cada persona, familia y comunidad intervenida.

Navidad
DIGNA Y SOLIDARIA
Sin mendicidad infantil

¿CÓMO PUEDE PARTICIPAR EN LA CAMPAÑA?

- 1.No entregue donaciones en calles y carreteras porque no quedarán en manos de niños, niñas y adolescentes que le pidan. Irán a parar a manos de gente sin escrúpulos que los explotan.
- 2.Entregue sus donaciones en los Puntos de Solidaridad.
- 3.Infórmese de la ubicación de los Puntos de Solidaridad llamando al 1 800 DIGNIDAD.
- 4.Denuncie al 101 cuando vea a adultos que obligan a niñas, niños y adolescentes a mendigar. Recuerde que ellos no están allí por su propia voluntad.
- 5.Acompañe, junto a su familia, a dejar las donaciones en barrios y comunidades. Llame al 1 800 Dignidad para conocer el cronograma de entregas. Esta acción le permitirá compartir con los niños, niñas y adolescentes que veíamos en calles y carreteras, así como verificar la transparencia del proceso. Y lo más importante, le hará vivir un momento de entrega con los demás.

No bote regalos en calles y carreteras. Deje sus donaciones en los puntos de solidaridad, las entregaremos en barrios y comunidades.

Conoce el Punto de Solidaridad más cercano:
1800-dignidad 344643

Denuncie el tráfico de niños, niñas y adolescentes al :
101

MIES Ministerio de Inclusión Económica y Social
INFA Instituto Nacional de Formación y Capacitación
GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Paralelamente, se trabaja con la DINAPEN (Policía especializada en infancia) y con las alcaldías de cada ciudad o cantón, así como con las juntas parroquiales, para que cada una de estas instituciones asuma un rol activo en el tiempo en que durara la campaña. Además, se capacita a los padres de familia, para hacerles conocer la campaña y concienciarlos sobre los peligros que corren sus hijos cuando son “prestados”, a cambio de dinero, a otros adultos que les obligan a mendigar en las carreteras, en ciudades grandes o incluso en otros países. Igualmente, se trabajó con los sacerdotes y con los profesores en la misma línea de informarles sobre la campaña y sobre los agasajos navideños organizados por el MIES - INFA para evitar que los niños tengan que salir a las calles.

Según investigaciones realizadas para esta campaña, un niño, niña, especialmente por su situación de vulnerabilidad, es quien más dinero puede recibir en la calle. Los cálculos establecen que, en promedio, estos niños pueden obtener de 150 a 200 dólares semanales, lo que equivale, al mes, a casi cuatro veces el sueldo básico de un trabajador ecuatoriano (240 dólares) que labora ocho horas diarias durante cinco días a la semana.

Esta actividad se acentúa en los meses de agosto, (cuando salen de vacaciones escolares en la Sierra) y a partir del mes de diciembre, en temporada de Navidad.

e) Las estrategias de comunicación

1. Información directa dentro de las comunidades expulsoras

La difusión de esta campaña tuvo dos frentes: al interior de las comunidades indígenas, dirigida a todos los actores involucrados (niños, padres de familia, profesores, alcaldes, los delegados de juntas parroquiales, etc). Y al exterior de los sitios expulsores, enfocándose en las personas que dan caridad a los infantes y que, contribuyen, involuntariamente, a que el problema se agrave.

En el primer caso, el trabajo se enfocó en dar a conocer la campaña en las comunidades y concienciar a sus miembros para que eviten que los niños y niñas salgan en la época navideña a pedir caridad en las carreteras o en las ciudades. A través de diversas herramientas (cuñas radiales pautadas en las radios comunitarias, vallas, acción directa de los facilitadores del INFA) se dio a conocer que en Navidad se realizarían homenajes a los infantes dentro de las propias comunidades.

2. Presentación de la campaña en cada provincia

Rayuela Social se presentó en las provincias con más alto índice de mendicidad infantil, sobre todo, en las de la Sierra Centro, con una población mayoritariamente indígena. Las provincias de Chimborazo, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar fueron los primeros lugares en que se empezó la difusión y la información. También Imbabura, provincia que se había convertido en expulsora de niños y adultos para la mendicidad, especialmente, en épocas de Navidad.

Como procedimiento, Rayuela Social se hizo pública en la Gobernación de cada provincia con un video explicativo de la situación de ese momento. Este material se presentó ante las autoridades, representantes de organizaciones y ciudadanos en general que estaban trabajando en los temas de protección infantil. El objetivo fue que ellos conocieran los contenidos de la campaña y comprometieran su trabajo en ella, además de participar en la organización de los puntos de recogida de las donaciones y de los agasajos navideños en cada comunidad.

A estos actos fueron invitados los medios y los aliados estratégicos de la campaña: presidentes de las juntas cantonales, comisarios, líderes comunitarios, delegados de municipios, consejos cantonales de la niñez, etc.

3. Adecuar la campaña a la realidad de cada comunidad expulsora

La difusión de Rayuela Social fue pensada de acuerdo a las características específicas de las comunidades expulsoras. El caso de la provincia de Tungurahua, lugar en que nació esta campaña, es ilustrativo. Ésta es una de las provincias de la Sierra ecuatoriana en las que la campaña Rayuela Social tuvo gran impacto. Fue también la provincia en la que se desarrollaron gran parte de las estrategias de comunicación para difundirla.

Tungurahua está conformada por nueve cantones. En uno de ellos, Ambato, están

ubicadas las parroquias de Quisapincha, Pasa y San Fernando, catalogadas como sectores expulsores de niños(as) para la mendicidad. En esta provincia, el mayor problema estaba en la ciudad de Ambato, especialmente, el centro de la urbe, así como las entradas y salidas de la provincia. Por ello, además de trabajar en las comunidades, se dio gran peso a la campaña en la ciudad (sobre todo a través de cuñas radiales y material impreso), dirigida especialmente a quienes, a su paso por la calle o a la salida de almacenes o restaurantes, encontraban niños mendigos y les daban caridad.

En la provincia de Bolívar, en cambio, los sectores de donde la gente salía a mendigar estaban focalizados. Se trataba de personas provenientes de la parte correspondiente a la serranía de esta provincia, en la que más del 70% es un área subtropical. Por eso se dio mayor peso a la difusión dentro de las comunidades (a través de las radios comunitarias y los facilitadores del INFA).

Un caso similar era Cotopaxi, provincia en la cual, más del 50 por ciento de la población está en sectores rurales y son indígenas. La problemática era distinta en sectores como el Chasqui (panamericana vía a Quito), un punto de gran concentración de personas que mendigan.

Tomando en cuenta esas especificidades, el equipo de comunicación elaboró materiales específicos como cuñas en castellano y quichua, con horarios distintos, según el público; vallas con fotos en las que los niños tenían rasgos y características de cada comunidad, radionovelas en quichua y español, etc.

Así, en Cotopaxi los mensajes y videos comerciales que se pautaron en radios comunitarias fueron realizados en quichua, la lengua materna de esta población. Además, se transmitían en horarios desde las cuatro hasta las ocho de la mañana, el tiempo en que los indígenas podían escucharlo antes de su salida al cultivo en el campo. También se realizó una radionovela -El Viaje- que fue traducida al quichua y pautada para horarios nocturno cuando los campesinos e indígenas regresan a sus casas. En cambio, en las provincias de Bolívar y en Tungurahua, se contrataron las pautas para ser transmitidas durante todo el día, de manera rotativa, para que el mensaje de trasmitiera a lo largo de todo el día.

El mensaje, en todos los casos, se centró en el tema de la dignidad de ellos y de sus hijos y en los peligros de exponer a los niños al riegos de las carreteras, a las inclemencias del tiempo y a accidentes o atropellamientos (como ya había ocurrido en muchas ocasiones) por pedir caramelos, juguetes o ropa.

En cada provincia se contrataron entre 10 y 12 facilitadores: personas que provenían de las mismas comunidades o sectores y que fueron capacitadas durante 15 días sobre temas de derechos, participación y básicamente sobre el objetivo de la campaña. También se les capacitó en temas de comunicación: cómo abordar a las personas, qué hacer en caso de la presencia de medios, etc.

Los facilitadores “mapearon” las zonas expulsoras de mendicidad en cada una de sus provincias y luego se reunieron con los dirigentes y la comunidad para explicarles el contenido de la campaña y la necesidad de que participen. Estos facilitadores estaban encargados de concienciar a la gente sobre la importancia de no salir a calles o carreteras o a las ciudades a mendigar.

Además de las cuñas radiales y la radionovela, se elaboraron trípticos, afiches y otros materiales que se repartían sobre todo en las ciudades a dónde los comunicadores llegaron con la campaña de sensibilización. A este público objetivo también se llegó a través

de anuncios pautados en la televisión y del contenido de cadenas nacionales que dedicaron espacio a esta campaña.

Este material reforzaba los siguientes mensajes:

- Detrás de cada niño mendigo hay una mafia explotadora
- La mendicidad es un negocio millonario que se aprovecha de tu generosidad
- Devuélveles la dignidad
- Si le das dinero, seguirá aquí, protégelo
- ¿Sabes a quién realmente das tu dinero?

A lo largo del 2008, el mensaje se fue adaptando y cambiando, pero se mantuvo el mismo sentido. Entonces se llamaba “Navidad Digna y Solidaria, sin mendicidad infantil”. En 2009, la campaña se denominó “Rayuela Social” connotando la participación directa de varios ministerios.

Paralelamente, a nivel local, se reforzó la estrategia con reuniones de los comunicadores con todos los técnicos del INFA de cada provincia. Con ellos se elaboró un documento básico de lineamientos y de información que debía proporcionarse a la prensa en caso de ser entrevistados. Se decidió que el mensaje debía ser el más sencillo y comprensible, sin poner por delante la imagen del régimen o del gobierno. Debían enfocarse en el tema, se debía hablar de la problemática, de las consecuencias y reforzar la idea de que todos, en la sociedad, en determinado momento, son parte del problema social, al permitir con la entrega de dinero, el sustento de estas mafias.

Además, se resaltaba la iniciativa como campaña del Gobierno. Según los comunicadores del MIES - INFA, esto se hacía “no como una forma de hacer propaganda, sino en el sentido de que es un deber del Estado hacer algo frente a esta realidad”.

4. Acercamiento a los medios

Los medios de comunicación tuvieron una gran apertura con este tema, pues la mendicidad infantil, sobre todo en épocas de Navidad, es un problema social reconocido por todos los sectores, pero frente al que no se había planteado una solución global y desde el Estado.

También se trataba de un tema no controvertido, frente al cual había un consenso sobre la necesidad de solución. Pese a tratarse de una campaña impulsada por un gobierno que tiene una difícil relación con la prensa, el tema en sí mismo generó adhesiones, pues rebasaba el ámbito político.

Esta apertura fue aprovechada para difundir información sobre el verdadero carácter del problema (mafias manejando a los niños mendigos) y para dar opciones a la gente sobre cómo evitar propiciar la mendicidad infantil sin dar dinero en la calle, pero sí entregando sus donaciones en puntos específicos y predeterminados.

Los equipos de comunicación regionales contactaron con periodistas de radio, prensa y televisión de las tres provincias. Se elaboró un cronograma de visitas a los medios

de comunicación con los directores del INFA en cada provincia y se programó mantener reuniones locales con los generadores de opinión, que en su mayoría son los propios dueños de los medios.

Esta manera de empezar garantizó contar con el apoyo de los medios y conseguir su apertura para coberturas, entrevistas, etc. Finalmente, empezó una fuerte campaña de difusión en los medios de comunicación social. Se enviaron boletines de prensa y se consiguieron entrevistas con los técnicos encargados de la campaña y los coordinadores locales de Bolívar y Cotopaxi. La campaña se difundió en noticieros, programas juveniles, programas musicales, programas familiares.

La estrategia fue efectiva. En Tungurahua, por ejemplo, cerca del 95% de los medios de comunicación comprometió su ayuda, aún antes de saber que, además, para la campaña estaba previsto pautar comercialmente. Una vez que se logró esa apertura de espacios y ese apoyo a la campaña, se empezaron a pautar los espacios publicitarios con el dinero enviado desde la matriz.

5. Unificar el mensaje: detrás de la mendicidad infantil hay mafias

Una parte importante de la estrategia de comunicación, además de este contacto directo con los involucrados (actores y autoridades) en cada comunidad, fue evidenciar dentro y fuera de las mismas, la cara más evidente del problema: detrás de los niños que mendigan están verdaderas mafias de adultos que utilizan a los menores de edad para sacar réditos, sometiéndolos a condiciones de extremo peligro y vulnerabilidad.

El propósito fue enseñar, a través de distintas herramientas (radionovelas, documentales, material impreso, vallas, pautas publicitarias y espacios en los medios), a todos los involucrados, que detrás de esos niños mendigos hay mafias que están cometiendo un delito.

Sin embargo, como la costumbre de dar dinero o regalos en esa época a los niños de escasos recursos es muy arraigada entre la gente y muy atada a la religiosidad de gran parte de la población, los organizadores de la campaña reconocieron que era muy difícil desterrar este hábito. Decidieron abrir y promocionar los llamados “Puntos de Solidaridad”, en los cuales, personal del MIES y del INFA recibía las donaciones o regalos para entregarlos en comunidades y barrios, en los festejos que se realizaron entre el 20 y el 25 de diciembre.

Los “Puntos de Solidaridad” fueron dados a conocer a través de hojas volantes, una línea telefónica que informaba sobre la campaña (1800 200 123) y comerciales de televisión. Esta producción fue parte de la campaña Navidad Digna y Solidaria, que luego se llamó “Dar Dignidad”. El objetivo fue concienciar a la ciudadanía en general: si pretende ayudar, hágalo de forma ordenada y con dignidad, y en los puntos del INFA que existen en todo el país. Tras el posicionamiento de este mensaje, a lo largo de la carretera Panamericana que cruza la Sierra, se utilizaron los puntos de la empresa constructora de carreteras Panavial para que la gente dejara sus donaciones para los niños y niñas indígenas; el resultado fue positivo, los niños no permanecieron en la vía.

Además, se informó a la ciudadanía que si encontraba niños mendigando en las calles, se comunicara al número de teléfono 101 de para que la Policía de la Niñez, DINAPEN, atendiera las llamadas, ubicara el lugar e identificara a los adultos que estaban detrás de los menores de edad obligados a mendigar.

Para difundir estas campañas, en el Ministerio de Inclusión Económica y Social se formó una mesa de comunicación que estaba compuesta por profesionales del ORI (Operación

de Rescate Infantil), el INFA, del Programa Aliméntate Ecuador, del Programa de Protección Social (PPS) y de los propios comunicadores del MIES. El diseño de la campaña por una Navidad Digna y Solidaria nació de los propios comunicadores del INFA, sin necesidad de llamar a publicistas.

f) Los costos

Los equipos de comunicación visitaron los medios de comunicación de las tres provincias para pautar las cuñas de radio a un valor muy inferior al comercial. Como ejemplo: en la provincia de Tungurahua se contrató por mes y medio (la segunda quincena de noviembre y diciembre de 2009) un pauta diario de 6 cuñas, el mínimo para tener resultados en la audiencia, cuyo costo comercial tenía un estimado de hasta 800 dólares. No obstante, debido al acercamiento previo con los medios de comunicación, la negociación económica llegó a los 150 dólares mensuales en la mayoría de radios locales.

En la televisión local, hubo una pauta publicitaria más limitada en cuanto a inversión por los costos: se pautó en los programas locales que tenían más sintonía, sobre todo por la noticias de su barrio, de la comunidad, de los cantones, etc.

Se hizo una producción gráfica de material comunicacional para promocionarse en las carreteras, estadios, paradas de buses, buses y otros lugares de consumo informativo fuera de los medios de comunicación en las provincias de Tungurahua, Cotopaxi y Bolívar.

Gastos de la campaña rayuela social en 2009	232 000 dólares
Pauta en televisión y radio en 2010	600 000 dólares

g) Los resultados

No ha existido una evaluación de las estrategias de comunicación utilizadas para la difusión de la campaña de erradicación de la mendicidad infantil. Sin embargo, la publicidad oficial hablaba de una reducción del 70 por ciento en el primer año y de 90 por ciento en el segundo. ¿Cómo se obtuvieron esas cifras? Según el equipo de comunicación del MIES - INFA de Tungurahua, una de las provincias con más alto índice de mendicidad infantil, esas cifras se calcularon sobre la base del número de niños que asistieron a los agasajos organizados por el Estado.

“Decimos que los resultados han sido positivos porque efectivamente en la época navideña se ha reducido la mendicidad”, explica una comunicadora de la capital. Para la campaña de este año, vamos a realizar un estudio que mida el impacto de las campañas anteriores y que dé cuenta de las percepciones que sobre la mendicidad tiene la ciudadanía receptora de mendicidad y las poblaciones expulsoras¹¹²”.

Lo que sí se ha hecho son informes técnicos de cada uno de los tres años en que se ha desarrollado la campaña. En estos documentos se puede apreciar en cifras cuál ha sido la población atendida, las donaciones recibidas, las instituciones y personas participantes y el número de puntos de solidaridad. Además, se hace una lectura sobre los logros, dificultades y aprendizajes en cada una de las tres campañas.

Pero, más allá de eso, no hay datos específicos sobre el impacto de las estrategias de comunicación desplegadas para difundir esta política social.

112 Respuesta, vía mail, de Valeria Arostegui, directora de la oficina de Comunicación de la Matriz del INFA, en Quito

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En un país con el nivel de pobreza como el que afronta Ecuador y con una crisis política que tiene un acumulado histórico, es poco usual que un gobierno decida invertir recursos para promocionar los derechos de la población e informar sobre las políticas públicas que la benefician. Ha sido común considerar que el gasto en publicidad de un gobierno apunta únicamente a fortalecer su imagen, sin embargo, la realidad que está viviendo el país conduce a comprender y reafirmar dos concepciones trascendentales en materia de comunicación:

- La primera, es que sin información la ciudadanía, en especial la más pobre, no puede ejercer sus derechos.
- La segunda, que la difusión masiva es una aliada de la población para conocer cómo y cuándo ejercer sus derechos. El acceso a la información no solo debe partir de la iniciativa ciudadana, el Estado tiene que buscar los medios de llegar a la población y facilitarle el ejercicio de sus derechos.

No obstante, además de este esfuerzo plausible del Gobierno, es importante que se ponga atención en cuatro medidas complementarias que deben acompañar las campañas de difusión de las políticas públicas:

1. La difusión de las políticas públicas requieren de una planificación estratégica que sea capaz de mirar al futuro y por tanto ser programas sostenibles en el marco de las garantías de los derechos de la población. La investigación permitió comprobar que parte de las campañas implementadas por varias instancias del Gobierno, se planificaron al andar, un hecho que debilita a la comunicación.
2. Es necesario que la difusión de la política pública, incluya, desde su diseño, un sistema de evaluación de impactos. No es suficiente con que la campaña tenga un buen mensaje, hace falta un sistema que permita determinar si la población comprendió que se trata del ejercicio de un derecho mediante la aplicación de una política pública.
3. La coordinación entre la ciudad centro de la comunicación, que para los casos analizados fue la capital Quito, y los comunicadores regionales para mejorar el diseño de la propuesta e integrar a las entidades distritales en el proyecto debe fortalecerse. Lo usual es escuchar “que el material mandan de la capital” o “que las directrices viene desde Quito”; lo ideal sería que sea una construcción compartida que mejore aún más el proyecto de difusión. La capital no es el país y, por tanto, no representa exclusivamente la compleja realidad nacional.
4. Es importante cuidar que los programas de comunicación no se contaminen con la presencia excesiva y, en ciertos casos, innecesaria de las principales autoridades de gobierno. Este tipo de programas deben preservar su identidad, velar por el derecho superior de las poblaciones beneficiarias y disminuir al máximo la presencia de las autoridades porque puede restarle credibilidad.



