

## **EL ROL DE LA COMUNICACIÓN EN LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: ¿Dónde y cómo intervenimos?**

**Laura Cárdenas, Congreso de Facultades Latinoamericanas de Comunicación,  
Cuba.**

El pasado mes de octubre se cumplió un año de la celebración del I Congreso Mundial de Comunicación para el Desarrollo que se celebró en Roma, con el auspicio de la FAO y el Banco Mundial. Allí se reunieron durante tres jornadas más de 500 profesionales de la comunicación que trabajan en cooperación para el desarrollo, políticos de alto nivel, técnicos de cooperación, representantes de los donantes, de las organizaciones de la sociedad civil, y académicos de todo el mundo, para compartir experiencias y buenas prácticas en el área de la comunicación para el desarrollo. Una disciplina que comienza a entenderse como esencial para responder a los retos más urgentes de la lucha contra la pobreza y la desigualdad en un mundo globalizado y, en este sentido, debería estar plenamente integrada en proyectos, programas y políticas para el desarrollo.

Tanto la teoría como la práctica demuestran que esta disciplina contribuye a una mayor eficacia de las intervenciones en desarrollo y además pone a disposición de los donantes y de los países receptores de la ayuda instrumentos para la aplicación práctica de los principios de “apropiación” y “corresponsabilidad” definidos por la Declaración de París.

Y para poder concebir el por qué de tales virtudes es necesario entender que la comunicación para el desarrollo es más que el uso de la radio, la televisión o las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's). Los organizadores del Congreso y los miembros del comité directivo<sup>1</sup> definieron conjuntamente la siguiente lista fundamental de principios que describe la disciplina de la comunicación para el desarrollo.

- Conciérne, antes que nada, a las personas y a los procesos necesarios para facilitar la aportación de conocimientos y de percepciones para compartirlos, con el objetivo de producir resultados positivos en términos de desarrollo. En

---

<sup>1</sup>El comité estaba formado por 17 miembros en representación de organizaciones bilaterales y multilaterales, agencias ONU, ONG, asociaciones académicas y responsables de la toma de decisiones. El Comité científico del Congreso está formado por 24 académicos y especialistas de la Comunicación para el Desarrollo, seleccionados según sus contribuciones en la teoría y en la práctica de esta disciplina.

este sentido, los medios de comunicación y la tecnología son medios y no fines en sí mismos.

- Se basa en el diálogo que es necesario para promover la participación de los *stakeholders* (grupos de interés). Esta participación sirve para comprender percepciones, prospectivas, valores, disposición y prácticas de los *stakeholders* para incluirlos en los proyectos y en la elaboración de las iniciativas sobre el desarrollo.
- Sigue un modelo horizontal bidireccional, y no el tradicional modelo vertical monodireccional (remitente-mensaje-canal-destinatario), y recurre cada vez más a las múltiples formas de comunicación innovadoras que hacen posibles las nuevas tecnologías. Incluso cuando se utilizan modelos más unidireccionales (por ej. campañas de comunicación), la comunicación tiene que facilitar siempre la comprensión y la aceptación de las percepciones, prioridades y conocimientos de las personas.
- Da voz a las personas afectadas por los problemas del desarrollo, permitiéndoles participar directamente en la identificación y en la utilización de las soluciones, además de en la identificación de las directrices de desarrollo.
- Reconoce que la realidad es en gran medida una construcción social. De ello se deduce que pueden existir diversas realidades (o diversas percepciones de la misma realidad) frente a una misma situación, según las percepciones y las necesidades de un grupo específico. Por lo tanto, el papel del desarrollo, y por extensión de la comunicación, no es “imponer” una determinada realidad o modelo sino más bien favorecer el diálogo para facilitar la comprensión recíproca entre distintos puntos de vista. Así pues, la comunicación para el desarrollo, respeta y trabaja con las diversas raíces sociales, religiosas y culturales de los pueblos, de las comunidades y de las naciones ocupadas en los procesos de desarrollo.
- Está unida al contexto. No existe una fórmula universal adecuada para cada situación y, por lo tanto, la comunicación para el desarrollo tiene que ser apropiada al contexto cultural, social y económico en el que actúa.
- Utiliza una serie de instrumentos, técnicas, metodologías y medios de comunicación apropiados para facilitar la comprensión recíproca, para definir y superar las diferencias de percepción y para trabajar para el cambio, basándose

en las exigencias particulares de la iniciativa de desarrollo en cuestión. Estos instrumentos y técnicas se tendrían que utilizar de forma integrada y todavía son más eficaces si se utilizan en la fase inicial de las iniciativas de desarrollo.

### **Áreas para trabajar comunicación para el desarrollo en gobernanza democrática**

El fomento de los medios y los procesos de comunicación para la democratización de los flujos informativos, para mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos, la transparencia, fortalecer las medidas anticorrupción y lograr más apoyos para las reformas democráticas, comienza a introducirse con fuerza en la agenda de la gobernanza democrática.

Así, podemos afirmar que la comunicación juega un rol fundamental en la mejora de la gobernanza en los países en desarrollo. Para avanzar en este análisis, presentamos en este apartado algunas de las principales conclusiones que se presentaron en el documento de referencia preparado para el Congreso que fue realizado por las principales autoridades académicas internacionales en el campo de la comunicación para el desarrollo.

La gobernanza es definida por estos autores<sup>2</sup> como *el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, supervisados y sustituidos, la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas con eficiencia y eficacia; el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos; y la capacidad para el diálogo político activo e informado entre ciudadanos dentro de una esfera pública.*<sup>3</sup>

La comunicación también aumenta la participación de la sociedad civil. Los expertos coinciden en que la participación y los mecanismos de monitoreo institucional deben situarse entre los principales esfuerzos naciones de los países en desarrollo a la hora de implementar reformas en el sector público. Así la comunicación ofrece múltiples herramientas y mecanismos para empoderar a la sociedad civil y aumentar así su

---

<sup>2</sup> Jan Servaes (coordinador) con contribuciones de Nicholas Carah, Martin Hadlow, Pradip Thomas - universidad de Queensland; Silvia Balit, consultor independiente; Maria Celeste H. Cádiz, universidad de Filipinas, Los Baños; Tom Jacobson, universidad del templo; Juan Mayo, universidad de estado de la Florida; Rafael Obregon, universidad de estado de Ohio; Cuento de Doug, universidad de Hopkins de Juan; Thomas Tufte, Roskilde Universitetscenter; Karin Gwinn Wilkins, universidad de Tejas en Austin. Documento de referencia "Communication for Development: Making a Difference" realizado para el I Congreso Mundial de Comunicación para el Desarrollo. Traducción y contribuciones de la autora.

potencial para promover autoridades públicas responsables, demandar rendición de cuentas, y participar en el proceso de toma de decisiones políticas.

Deben además fomentarse sistemas de equilibrios de poder, donde la comunicación es uno de los elementos fundamentales, para mejorar la rendición de cuentas de las diferentes instituciones del sector público, manejar conflictos de interés, evitar la concentración de poder (tanto público como privado) y limitar las acciones que conducen a la corrupción<sup>4</sup>.

La gobernanza también incluye prestar atención a la esfera pública en la que es crucial contar con unos ciudadanos informados que se comprometan activamente en el diálogo para el diseño de políticas públicas. Así, la práctica de la ciudadanía depende de la reactivación de la esfera pública donde los individuos pueden actuar colectivamente y comprometerse en la deliberación común sobre asuntos que los afectan como comunidad política.

El trabajo en gobernanza y comunicación puede ser categorizado en las siguientes materias de las que realizaremos una breve exposición: la gobernanza de las instituciones públicas; el gobierno local y comunidades; anticorrupción, rendición de cuentas y transparencia institucional; reformas económicas e infraestructuras de servicios (hospitales, colegios, carreteras etc...); y el rol de los medios de comunicación en el monitoreo de la gobernanza democrática.

### **La gobernanza de las instituciones públicas**

La participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada en los procesos de toma de decisiones y la construcción de políticas es considerada en la actualidad una inversión segura y el elemento central del buen gobierno. A este respecto Subirats<sup>5</sup> apunta que “el consenso socialdemocrático” sobre el que se construyeron los estados de bienestar de la posguerra, el énfasis se ponía en la eficiencia y se sacrificaba de alguna manera la participación. “Hoy parece que sin la participación real la eficiencia o no es tal, o no compensa los déficits de transparencia y de responsabilidad que acarrea”.

---

<sup>4</sup> Langseth, Petter, “Value Added of Partnership in the Fight against Corruption”. Centre for International Crime Prevention, Office of Drug Control and Crime Prevention, United Nations Office at Vienna. Paper presented at the Third Annual Meeting of the Anti-Corruption Network for Transition Economics in Europe, 20-22 March 2001, Istanbul. Pag. 40

<sup>5</sup> Subirats, Joan, “Democracia, participación y eficiencia”, disponible en [http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art\\_7\\_903\\_6174.pdf](http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_903_6174.pdf)

La participación ciudadana y el compromiso cívico adopta muchas formas pero cada una de ellas tiene en sus modelos de interacción la comunicación como base.

De acuerdo a muchas organizaciones internacionales, incluyendo a la OCDE y al BM, en la consolidación de sus relaciones con los ciudadanos y su participación en la formulación de normas, los gobiernos deben asegurarse de que los flujos de información y los canales de comunicaciones sean completos, objetivos, confiables, y accesibles. Y se considera fundamental la consulta, la participación, y el diálogo con los ciudadanos para fomentar la participación política activa.

La comunicación efectiva en las instituciones del sector público es una función principal para la actuación institucional así como para su liderazgo. La manera en la que el sector público puede alcanzar mejores resultados de gobernanza y contribuir a la confianza de los distintos sectores es a través de una comunicación clara y constante de las prácticas, valores y objetivos de las instituciones del sector público, hacia dentro de las instituciones (entre el personal y entre otras instituciones de las administraciones públicas) y hacia fuera, de cara a los actores externos. Estas cualidades contribuyen y están implícitamente relacionadas con otros principios como la transparencia y el compromiso para asegurar una rendición de cuentas en el uso de los fondos públicos. De esta manera la comunicación puede mejorar significativamente el funcionamiento del sector público y la formulación de políticas públicas cuando los miembros de instituciones comparten la información y promueven el diálogo con los ciudadanos.

### **Facilitar el acceso a la información del sector público**

La gobernanza exige la discusión pública y la participación de la sociedad en la toma de decisiones; por lo tanto, la organización de los grupos de interés y el intercambio libre de ideas, opiniones e informaciones son esenciales para el buen gobierno. Atender las necesidades de información y de comunicación de los pobres y otros grupos oprimidos o excluidos es también esencial, particularmente cuando carecen de información básica referente a sus derechos, los servicios públicos, la salud, la educación, el empleo etc. Estos grupos suelen carecer de visibilidad y de posibilidades para definir sus prioridades políticas y acceder a los recursos.

Por otro lado cabe destacar que el sector público es el mayor productor de información en el mundo. En el empeño de sus tareas, el sector público recoge, trata y difunde información comercial y financiera, jurídica y administrativa y relativa a todos los sectores (información geográfica, de patrimonio cultural, de tráfico, turística etc.)

Estos recursos informativos tienen un considerable potencial económico que permanece en gran medida desaprovechado. La información del sector público, tal y como reconoce la Comisión Europea<sup>6</sup>, constituye un recurso clave para el desarrollo económico y social de la sociedad actual. La información del sector público es pues un activo económico importante: constituye la materia prima para nuevos servicios, mejora los ya existentes y facilita el comercio. La presencia de productos de información disponible basados en información del sector público podría facilitar el funcionamiento de la sociedad como un todo. Sin embargo, existen muchas barreras que obstaculizan este proceso en los países en vías de desarrollo.

### **Gobierno local y comunidades**

Hay un consenso cada vez mayor entre las agencias de cooperación, las ONG, y los técnicos de desarrollo sobre el hecho de que la buena gobernanza local crea las condiciones necesarias para un desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza incrementando la participación ciudadana en el proceso de desarrollo local. La noción de participación nos lleva necesariamente a la de descentralización. De la descentralización política se espera que contribuya en forma decisiva a suscitar una participación constructiva, a aumentar la eficiencia de la gestión pública y a lograr una mayor equidad territorial y social. Según Finot<sup>7</sup> avanzar hacia la participación ciudadana implica lograr un desarrollo institucional en el sentido inverso a la tradición centralista dominante. A partir de la descentralización surge un reconocimiento del espacio local, como favorecedor del desarrollo de una acción pública más conectada con las preferencias e intereses de la ciudadanía y para impulsar procesos efectivos de participación. La descentralización, en este sentido, favorece la participación, ya que establece nuevas formas de articulación entre Estado y ciudadanía.

Esto último es clave a la hora de pensar en los modelos de participación en el ámbito local, en los cuales se vienen desarrollando exitosamente experiencias en comunicación participativa.

Por otro lado, una buena comunicación es esencial para manejar las cuestiones que plantea el desarrollo local. Parte de las estrategias de desarrollo local que son apoyadas

---

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión Europea Relativa a la explotación de la información del sector público. COM (2001) 607.

<sup>7</sup> Finot, I. "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina". Revista del Clad. Reforma y Democracia (1999), N° 15, Venezuela. [www.clad.org.ve/reforma.html](http://www.clad.org.ve/reforma.html)

por las ONG y los donantes internacionales suponen la construcción de alianzas y la apertura de canales de comunicaciones con y entre las instituciones nacionales, las autoridades locales, las organizaciones de base la comunidad, la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos. Estas estrategias también implican la promoción de las políticas y reformas institucionales que permitan la transferencia de competencias y de recursos financieros a esferas del gobierno local. La supervisión y la evaluación de las actividades de comunicación se deben emprender en múltiples niveles y particularmente en comunidades locales de base.

### **Anticorrupción, rendición de cuentas y transparencia**

Las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos de la sociedad desempeñan un papel principal en la lucha contra la corrupción. Ellos constituyen una eficaz herramienta de autogobernanza.

La OCDE, el Banco Mundial, la EU, Transparencia Internacional y otros actores reconocen el rol que una sociedad civil informada juega en la lucha contra la corrupción. Así las organizaciones de la sociedad civil y el público en general se han aprovechado de la emergencia de canales de comunicaciones múltiples y prácticas muy variadas para apoyar los procesos de supervisión y denunciar las prácticas corruptas del gobierno.

La UE estableció la comunicación como uno de los ejes de los esfuerzos de la lucha contra la corrupción en los países candidatos a la adhesión. La “Comunicación sobre una política comunitaria contra la corrupción” asegura que el fortalecimiento de unos medios independientes y el flujo libre de la información son los principales esfuerzos que un país puede hacer en esta tarea. Además, un creciente número de estudios sugiere que el predominio de los medios de comunicación puede estar relacionado con la mejora en la entrega de los servicios públicos porque la cobertura de los medios crea presión para la rendición de cuentas<sup>8</sup>.

### **Reformas económicas e infraestructura de servicios públicos**

Las reformas económicas y las infraestructuras constituyen una parte significativa de los programas y asistencias técnicas que prestan los donantes en los países en vías de desarrollo. Estas reformas van al corazón de las normas alrededor de las cuales éstas

---

<sup>8</sup>Adsera, Boix y Payne, “Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government”. The Journal of Law, Economics, and Organization V19 I, 2003 Oxford University Press, 2000. P. 23.

sociedades están organizadas, afectando así a la relación y las interacciones informales entre las instituciones y los ciudadanos. Por ello requieren que todas las partes acepten un cambio significativo en las creencias y las percepciones sobre la naturaleza de los bienes públicos y un nuevo balance entre responsabilidad del gobierno, inversión pública y actividades del sector privado.

En este entorno sociopolítico altamente complejo, las reformas económicas y los proyectos de infraestructura están bajo un escrutinio público creciente. La puesta en marcha de actividades de comunicación basadas en productos de comunicación (por ejemplo, spots de radio y TV, anuncios, etc.) no son suficientes para cubrir esta demanda. Los ciudadanos quieren saber más sobre cómo las reformas pueden tener un impacto significativo en sus vidas, en la reducción de la pobreza y en la redistribución de la riqueza. Tradicionalmente, muchos proyectos de infraestructura han ido acompañados por la controversia. A este respecto, la comunicación se ha utilizado sólo para la gestión de crisis. Sin embargo, dentro del contexto actual del desarrollo se espera que la comunicación anticipe y prevenga los problemas, no solamente deje constancia de los resultados.

### **Papel de los medios en la gobernanza**

El papel de los medios de comunicación es fundamental en la promoción de la buena gobernanza a través del monitoreo institucional. La eficacia de los medios depende del acceso a la información y de la libertad de expresión, así como de un cuadro profesional y ético de periodistas investigadores y de la independencia frente a otros poderes.

El PNUD, en diversos documentos, ha querido destacar la importancia creciente del papel de los medios y las TIC' en la gobernanza democrática al constituirse en el escenario de debate público y de construcción de verosimilitud del hecho político y, asimismo, en actores del proceso político: en la definición de la agenda pública, en la influencia de líderes mediáticos en la formación de la opinión pública, en la fiscalización de los actos del gobierno (control social), etc. Estas "cualidades" se explican por la pérdida de legitimidad y credibilidad de los partidos políticos y el debilitamiento de sus funciones típicas como mecanismos de expresión de las demandas ciudadanas<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> PNUD, "Informe de desarrollo humano en Bolivia 2002". La Paz. pag 180.



Cuando los medios están trabajando bien y gozan de libertad de expresión, previenen la corrupción a través de sus actividades de supervisión y puede revelar injusticias y violaciones y con ello reforzar valores sociales. Sin embargo, aunque desde un medio de comunicación siempre se construye ciudadanía, éstos pueden contribuir a construir una ciudadanía activa y participativa o pueden fomentar la ciudadanía pasiva vinculada únicamente al consumo.

Así Rosa María Alfaro considera que los medios de comunicación “son el punto de contacto de la ciudadanía con su país y el mundo. Ellos permiten conocer no sólo problemas y conflictos existentes, sino que otorgan insumos para saber quién es quién y de qué lado están tantas diferencias y conflictos. Por comparación o identificación ayudan a los ciudadanos a conocerse a sí mismos, racional y emotivamente. Así la interacción mediática y la vida cotidiana van definiendo sentidos de futuro, sueños de cambio o una versión fatalista del “nada es posible”<sup>10</sup>.

El papel de medios en las iniciativas de buena gobernanza es relativamente una nueva área de trabajo para las agencias y los donantes internacionales.

Las dificultades a las que hacen frente las agencias, los donantes y las ONG internacionales en asistir a la consolidación de los procesos de comunicación y la libertad de expresión son múltiples.

La UNESCO cuenta con un programa en curso de apoyo de la libertad de prensa. Su tema el día mundial de la libertad de prensa del año 2005 del fue dedicado al tema. La declaración final de la conferencia global hizo hincapié en que “los medios independientes y pluralistas son esenciales para asegurar la transparencia, la responsabilidad y la participación como elementos fundamentales del buen gobierno y del desarrollo basado en los derechos humanos.” También llamó la atención los Estados miembro de la UNESCO “a respetar la función de los medios de comunicación como un factor esencial en la buena gobernanza, vital para aumentar la transparencia en los procesos de toma de decisión y para comunicar los principios del buena gobernanza a la sociedad.”<sup>11</sup>

El dilema al que hace frente la comunidad internacional en este tema está en traducir palabras en acciones a través de una relación positiva con los gobiernos nacionales y autoridades de los países y en los intentos de combatir las tentativas que quieren hacer

---

<sup>10</sup> Alfaro, Rosa María, “Comunicación para otro desarrollo”.

<sup>11</sup> Disponible en <http://portal.unesco.org/ci/en/ev.phpURL 2005>

descarrilar este proceso y negar el acceso de los ciudadanos a la información necesaria para mejorar sus vidas.

### **Evidencias y prácticas que inspiran**

La comunicación en apoyo de la gobernanza representa un campo relativamente nuevo. Los casos siguientes ilustran el potencial de la comunicación para el desarrollo en éste área.

#### **Voces Ciudadanas por la seguridad y la convivencia en Medellín (Colombia)<sup>12</sup>**

La inseguridad ciudadana se planteaba como uno de los principales problemas de la convivencia en la ciudad de Medellín. Voces Ciudadanas -una ONG que nació en 1998 de la mano del Grupo de Investigación en Comunicación de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín (Colombia) en alianza con directores y periodistas de grupos de comunicación como El Tiempo, el Canal Caracol y RCN Televisión- consideraba que el alcalde, la policía metropolitana y los expertos habían debatido sobre planes para disminuir la delincuencia pero no habían escuchado las propuestas de las principales víctimas, los ciudadanos.

La universidad y los principales medios masivos de comunicación de la ciudad abrieron un proceso de debate público con el objetivo de sacar al ciudadano de su eterno papel de víctima sin capacidad de iniciativa mediante un proyecto que se desarrolló en 3 meses en 1999 y que después se ha replicado en otros municipios e incluso en otros países de la región.

El mismo día, todos los medios de comunicación participantes (El Colombiano, El Mundo, Hora 13, Informativo de Antioquia, CQN) dieron la noticia del inicio del proyecto, explicando qué es el periodismo público, qué se esperaba de la ciudadanía, y porqué era importante su participación, y se anunciaron las piezas que deberían emplear para conectarse a la iniciativa.

Con un sondeo a 600 residentes en Medellín se determinaron las percepciones del ciudadano común sobre la inseguridad, los motivos, los lugares, los responsables y las

---

<sup>12</sup> Miralles, Ana María. Exposición realizada en el Seminario Regional “Sin comunicación no hay desarrollo” y recogida en el libro del mismo nombre, publicado por ACS La Calandria en 2006. Más información: <http://www.comminit.com/es/node/34320>

posibles soluciones. Las entrevistas fueron personales y con cuestionario de pregunta abierta. La idea no era solamente dejar que los ciudadanos expresaran libremente sus ideas y opciones, sino incluir temas nuevos en la agenda o con enfoques diferentes.

Los ciudadanos coincidieron en que el lugar más inseguro era el centro tradicional y se ratificó que el imaginario de inseguridad tenía su base en los sectores que se perciben como los más lejanos de donde está la persona que opina y, por lo tanto, se refieren a zonas de la ciudad de las que han oído hablar pero que conocen poco.

En una segunda fase del proyecto se le hicieron al ciudadano 5 preguntas a través de los medios de comunicación, que fueron sostenidas diariamente en televisión y radio, para ser respondidas en una línea telefónica que era atendida por estudiantes universitarios. Los estudiantes trataban de que el ciudadano no sólo expresara su queja sino que propusiera posibles soluciones al problema.

De las opiniones ciudadanas en la línea telefónica se realizó un banco de temas que se convirtieron en objeto de crónicas e investigaciones periodísticas: una serie sobre el desarme, la historia de un profesor que propuso la pedagogía del ajedrez para lograr la convivencia, relatos sobre las esquinas peligrosas en algunas zonas de la ciudad, etc. Esta es una forma en la que el periodismo público permite que la ciudadanía tenga una incidencia directa en los temas de la agenda informativa de los medios. Los periodistas convirtieron en historias los temas de la ciudadanía. Con los paquetes informativos no sólo se mantenía el tema en la agenda pública, sino que se aportaban elementos para su comprensión mostrando a las autoridades cómo viven este problema los ciudadanos.

Las ONG que formaban parte del proyecto convocaron a los ciudadanos a los foros deliberativos que se hicieron en cada una de las seis zonas de la ciudad, y se condujeron a partir de una guía de discusión con la presentación del problema y las opciones de solución ya indicadas previamente en la línea telefónica.

Una vez determinadas las propuestas surgidas de cada foro deliberativo, se nombró un panel reducido de ciudadanos que se encargaría de trabajar más a fondo las propuestas, con el fin de construir la Agenda Ciudadana con el acompañamiento de los periodistas de los medios comprometidos en el proyecto.

La Agenda Ciudadana se presentó en público al alcalde y las principales autoridades de la ciudad, que ocuparon las sillas usualmente reservadas para el público, con la presencia de los periodistas como testigos, y con los ciudadanos como ponentes.

A los pocos días el alcalde solicitó al Consejo que citara al panel de ciudadanos con el fin de que el cuerpo colegiado, que entonces se encontraba estudiando para su

aprobación el Plan de Desarrollo Municipal, introdujera en el epígrafe de seguridad las visiones aportadas por la ciudadanía y canalizadas por Voces Ciudadanas. Los ciudadanos fueron al Consejo, en donde la Agenda recibió respaldo y la Secretaría de Gobierno Municipal incluyó a Voces Ciudadanas en el presupuesto del año siguiente con el objetivo de apoyar esta metodología. Así, la Agenda Ciudadana logró introducir algunos enfoques en el Plan de Desarrollo Municipal y quedó como fuente de consulta de las autoridades municipales.

### **Democracia y gobernabilidad desde la comunicación: el caso del Poder Legislativo de Perú<sup>13</sup>**

El objetivo del proyecto, desarrollado por A.C.S La Calandria (2002-2003) era promover una relación comunicativa entre la ciudadanía y el Congreso de la República de Perú que le diera sustento a la función de representación política del Parlamento. Función que está en cuestión, según los estudios de opinión pública que muestran desde hace algunos años la baja credibilidad y legitimidad del Parlamento en la ciudadanía.

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

Se establecieron distintas estrategias conMostramos a continuación algunas de las actividades realizadas en el marco del proyecto:

---

<sup>13</sup> Mirtha Correa, ACS La Calandria. Experiencia presentada en el Seminario regional “Sin Comunicación no hay Desarrollo” y recogida en el libro titulado bajo el mismo nombre. Para más información: [http://kamayoc.net/moodledata/27/Lectura\\_Unidad\\_6/Roma\\_Mirtha\\_Correa.doc](http://kamayoc.net/moodledata/27/Lectura_Unidad_6/Roma_Mirtha_Correa.doc)

Se establecieron los siguientes indicadores de comunicación política:

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

Respecto al Congreso, el proyecto comunicativo se centró en la oficina de prensa, la oficina de participación ciudadana, las comisiones parlamentarias y las oficinas descentralizadas del Congreso de la República que existían en diferentes zonas del país. Se propuso una política de comunicación parlamentaria para vincularse con todas las demandas, opiniones y propuestas ciudadanas que eran necesarias para gobernar.

La comunicación también se instaló en los medios de comunicación y en el periodismo, con el objetivo de formarlos para su mejor entendimiento del Congreso, y para el incentivo de una producción informativa comprometida con un mejor tratamiento

periodístico de la labor parlamentaria, que buscara posicionar a la institución antes que a los ejercicios políticos individuales; así como de procesos de vigilancia desde el seguimiento y la investigación periodística al Congreso de la República.

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

### **Voces en la brisa - comunicación para el empoderamiento en Zambia**

Hasta 2003, cuando Brise FM entró al aire, la gente de Chipata en Zambia del este, estaba poco implicada en el contenido informativo de su radio local. La información venía a partir de dos fuentes principales: las estaciones de radio del gobierno, que producían sus programas en la capital, Lusaka, a unos 600 kilómetros; y fuentes de la sociedad civil y religiosas. La comunicación era en gran parte en una dirección y era sobre temas que el gobierno, la sociedad civil y las organizaciones de la iglesia pensaban que eran importantes para la gente. Faltaban dos cosas: información relevante y local sobre los temas que más afectaban y preocupaban a la gente en la región y la oportunidad para discutir y llamar la atención del público sobre sus preocupaciones y opiniones.

Cuando Brise FM abrió en la ciudad provincial de Chipata en 2003, la situación cambió. La estación estaba orgullosa de servir a la comunidad. Empleó a un profesor jubilado de la escuela que pronto llegó a ser conocido como Gogo Srise, el abuelo brisa. El abuelo brisa de Gogo estaba iniciando un nuevo tipo de periodismo. A diario viaja en su bicicleta de municipio a municipio y de aldea en aldea, encontrando y hablando con la gente sobre sus vidas y problemas. Además de grabar su folklore y música tan olvidadas, la brisa de Gogo ahonda en las quejas y desavenencias de la gente. Gog cubre distancias de hasta 70 kilómetros respondiendo a peticiones de aldeanos para visitar sus áreas.

Otros programas incluyen el tan popular 'cartas de nuestros oyentes' en el cual la gente, joven y mayor, le pide su ayuda para resolver temas que van desde conflictos familiares a conflictos de la comunidad que empobrecen la gobernanza y la prestación de servicios a niveles centrales, provinciales, locales y tradicionales. El gobierno está despertando lentamente al hecho de que la estación de radio local es más eficaz en comunicar la

información importante al público que la estación nacional y, consecuentemente, está empezando a trabajar con la estación Brise en temas de agricultura, educación, ambiente y salud.

-----

### **No sólo Radio: La India y la revolución rural del periódico**

La India ha experimentado un cambio más rápido en su panorama mediático quizás que cualquier otro país, caracterizado particularmente por una liberalización y una explosión de la televisión vía satélite. Una revolución menos documentada pero no tan insignificante se está llevando a cabo en su sector de periodismo rural.

En muchos países, la gente que vive en áreas rurales no es una para los periódicos. La distribución es costosa, la producción de noticias difícil y los anunciantes no están interesados en una población con tan poco poder adquisitivo. En la India, sin embargo, las áreas rurales son un negocio cada vez más importante para los periódicos. En muchos estados indios, incluyendo Madhya Pradesh, Bihar, Jharkhand, Chattisgarh o Uttar Pradesh, los periódicos han afinado la publicación y la entrega de ejemplares para entregar los periódicos a las seis mañanas en las aldeas (o por lo menos aquellas que están cerca de los caminos), en cada distrito del estado. Se ha creado un mercado para los periódicos por el aumento de los índices de alfabetización y mejoras y otras comunicaciones, un poder adquisitivo creciente y por el hambre creciente de información de todo tipo. Los periódicos que han encontrado estancados sus mercados urbanos y los ingresos por publicidad dirigidos a la TV se han esforzado en buscar nuevos mercados.

Las ediciones locales de los periódicos son ahora canales importantes de información para los agentes de desarrollo en el nivel local. Las organizaciones de la sociedad civil han podido publicar noticias de la comunidad, incluyendo noticias de mujeres, y también difundir estos temas en la sociedad. Este desarrollo ha permitido añadir transparencia a la dinámica de partidos políticos, generando discusión las en las distintas opciones políticas. Por otra parte, Sevanta Ninan, investigador indio de los medios de comunicación quién ha escrito extensamente sobre esta revolución, opina que la revolución tenga sus desventajas. Los “escritores rurales son cañones flojos.

Informan, pero también sensacionalizan y trivializan.” La revolución del periódico también ha tendido a ser dirigida por una maximización de beneficios más que por una preocupación del desarrollo. El gobierno indio está resistiendo la presión para liberalizar la difusión de la radio y de hecho ha prevenido la emergencia de un sector vibrante de la radio de la comunidad. Los periódicos rurales están en algunos aspectos rellenando este hueco, proporcionando un obvio punto de unión para éstos que trabajan para mejorar la gobernanza.

#### Ter Yat: El foro Mega de Ugandan

Ter Yat es una difusión política semanal en FM Mega, una estación de radio basada comunidad en Gulu, Uganda norteño de la demostración de la charla. Fue establecido explícitamente para aumentar al diálogo y a público que entendían para desactivar tensiones. Apoyado por DFID, pero funcionado sobre una base comercial, la estación difunde 24 horas al día, y tiene un énfasis fuerte en la programación del desarrollo. Desemejante de la mayoría de las otras estaciones de la radio accesibles en la región, difunde en Luo, la lengua local. La investigación de las audiencias sugiere que sea escuchada por más que la gente de las millones. Ter Yat es uno de los programas más populares sobre la estación. Es difusión el las mañanas de sábado. Los líderes y los fabricantes de opinión políticos discuten aplicaciones la importancia regional y nacional. Los ministros, los miembros del parlamento, los líderes religiosos, los políticos y los rebeldes hablan en el estudio o por el teléfono y dan sus opiniones sobre la manera adelante a la paz y al desarrollo.

#### La Red Latinoamericana de Observatorios de Medios



En julio de 2007 se produjo un hecho histórico en la región. Vio la luz la Red Latinoamericana de Observatorios de Medios, una iniciativa de la que forman parte siete observatorios de medios de comunicación de América Latina cuyos resultados fueron ampliamente reconocidos en el I Congreso de Comunicación para el Desarrollo celebrado en Roma.

¿Qué es un observatorio de Medios de Comunicación?

Un observatorio de medios de comunicación es una organización social cuyo propósito fundamental es ejercer, a través del análisis riguroso y responsable, la observación permanente de la información proporcionada por los medios de comunicación.

Estas organizaciones son fundadas gracias a la iniciativa de periodistas, universidades o instituciones sociales con la misión de velar por la calidad informativa, la vigencia del derecho a la comunicación de los pueblos, los derechos a la libertad de expresión e información consagrados constitucional y universalmente, el derecho al libre acceso a las fuentes informativas, el pluralismo y la participación ciudadana en los medios.

Los observatorios producen investigaciones con la intención de mejorar la cobertura periodística sobre determinados temas claves para el desarrollo y la democracia, como son los procesos electorales, el tratamiento de la pobreza, y los temas de género e infancia, entre otros.

¿Por qué formar una Red de Observatorio de Medios?

En Latinoamérica existe hoy en día más de una treintena de observatorios de medios de comunicación en los que participan periodistas y expertos en investigación social.

La emergencia de estas instancias de observación crítica de los medios demuestra una tendencia regional por la democratización de las comunicaciones.

La pobreza, la educación deficiente, la salud, el medioambiente, la desigualdad y la debilidad de las democracias latinoamericanas son miradas por los medios como acontecimientos inmediatos, sin indagar sobre sus antecedentes y sus proyecciones

sobre la sociedad. Sólo en muy pocos casos se informa incluyendo una perspectiva cultural y de desarrollo, que podría lograr el cambio social.

Los observatorios son una herramienta útil para los medios de comunicación, ya que a través de sus investigaciones los medios cuentan con un espejo en el que mirarse y evaluar sus contenidos y mensajes. Por ello, los observatorios constituyen un capital social que requiere de nuevas fortalezas para poder influir. Este capital social, organizado a través de una red aumentará su eficiencia, enriqueciendo sus metodologías, incorporando un enfoque de desarrollo, y por supuesto, también su incidencia nacional y regional.

#### Fundación y compromisos de la RED

Los siete observatorios dieron por fundada la Red Latinoamericana de Observatorios de Medios, el 17 de Julio del año 2007, en Lima-Perú. Y los compromisos asumidos son los siguientes:

#### Objetivos

- Vigilar las ofertas mediáticas de la región en cuanto al tratamiento del desarrollo, la democracia y la construcción de ciudadanía.
- Fortalecer las capacidades académicas y metodológicas de observar medios, a nivel de cada observatorio, por mutuo apoyo e intercambio de información/opinión
- Construir una capacidad de influencia e incidencia regional en nuestros medios y sus organizaciones gremiales y empresariales para que mejoren la calidad social y ética de sus ofertas comprometiéndose poco a poco con el desarrollo y la cultura democrática

#### Actividades iniciales

- Mantenimiento conjunto de la WEB <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/coloquio/> , compartir artículos, estudios, opiniones sobre los medios de cada país o regional, incluso desarrollar algunos comparativos y construir Alertas cuando en la región se vea comprometida la libertad de expresión. .
- Un monitoreo básico hecho por todos y al mismo tiempo sobre la base de un tema vinculado al desarrollo y la democracia. Calandria se compromete a desarrollar una metodología básica y simple. Para ello se formularía un manual virtual que nos permita mirar al conjunto de países. Se aplicaría en los siguientes meses. El informe debe permitir el análisis comparativo. Se difundirían en todos los países comprometidos, por acción de cada miembro de la Red

- Hacer un seguimiento específico a los medios del Estado en cuanto a su definición legal y comunicativa con el fin de influir en ellos. Igualmente los procesos de digitalización mediática. Compartir situación legal y uso de los medios del Estado
- Cooperar dando información actualizada sobre concentración de propiedad mediática en cada país
- Explorar con estrategias de participación ciudadana en la observación de medios, sea virtual, directa o con movilizaciones, u otra. También compartirlas.
- Envío de materiales publicados haciéndolos circular entre todos
- Asistir a la próxima reunión de la Sociedad Interamericana de Prensa.

#### Actividades a futuro

- Monitorear el tratamiento noticioso que hacen los medios de cada país sobre los otros países de la región.
- Armar coaliciones de periodistas por el desarrollo, estableciendo alianzas con ellos.
- Capacitarnos mutuamente en metodologías de monitoreos e investigación.
- Instalar la participación ciudadana en la observación. Darle al público un lugar clave en exigir medios de calidad.
- Proponer debates sobre nuevas políticas públicas de comunicación en procesos que no lleven a la confrontación pero sí a la deliberación democrática,
- Trabajar entre varios el papel de la publicidad y de la televisión en la programación infantil, en tanto información y entretenimiento.
- Analizar el impacto de la noticia cercana y la que tiene historia, haciéndole seguimiento al tratamiento de la violencia en noticieros y si se legitima la tortura y el exterminio
- Al mismo tiempo avanzar en estudios de recepción mediática cuantitativa y cualitativa, u otras formas integrales.
- Relación con otros observatorios y ampliación de la Red.
- Asistencia continua a eventos gremiales de medios y anunciantes, de carácter nacional y latinoamericano.

El ambiente de la comunicación está cambiando. La lectura crítica, ahora ya es tolerancia aunque silenciosa. Hay avances legales, aunque también retrocesos. Observatorios y veedurías tienden a crecer. Los comentarios y el debate son y pueden ser una ventana de opinión popular recurriendo a métodos creativos. Hay contribuciones de distinto tipo que debemos descubrir y emular. Aparecieron nuevos programas innovadores y nuevos medios más pluralistas, aunque también vivimos de retrocesos

contradictorios. Esperamos poder ser útiles para mejorar la comunicación en Latinoamérica.

Red Latinoamericana de Observatorio de Medios

INSTITUCIONES DE LA RED WEBS/Sitios Países

DOSES [www.doseagua.org](http://www.doseagua.org)

Guatemala

FUCATEL [www.observatoriofucatel.cl](http://www.observatoriofucatel.cl)

Chile

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE MEDIOS En reorganización

Argentina

OBSERVATORIO DE

PRENSA [www.observatorio.ultimosegundo.ig.com.br](http://www.observatorio.ultimosegundo.ig.com.br)

Brasil

ONADEM [www.unirbolivia.org](http://www.unirbolivia.org)

Bolivia

RED ANDI [www.redandi.org](http://www.redandi.org)

Brasil y LA.

VEEDURIA CIUDADANA [www.veeduria.org.pe](http://www.veeduria.org.pe)

Perú