

III CONGRESO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES
EJE TEMÁTICO 3 Comunicación y políticas públicas
Informe de experiencia

RESUMEN

Realizaremos una descripción de estrategias de comunicación llevadas adelante por distintos Programas Sociales y Educativos en los que hemos participado, como el ProHuerta, Fortalecimiento de la Sociedad Civil, PRODERNEA, DIRLI (Formosa), entre otros.

Objetivos:

Nos proponemos analizar:

- posibles funciones de la comunicación dentro de los Programas sociales;
- distintos enfoques de política comunicacional de los programas sociales definidos por los funcionarios políticos y sus equipos técnicos;
- las pujas en los espacios de toma de decisión e impactos directos (sea en la promoción de la inclusión social o en una mayor exclusión y estigmatización de los beneficiarios) que estos distintos enfoques generan;
- estrategias de comunicación alternativas, que permitirían transformaciones sociales relevantes desde el punto de la inclusión social y la democratización de las relaciones sociales locales y no locales.

Hallazgos y conclusiones:

Sostenemos que la comunicación en los programas sociales es utilizada:

- Como variable dependiente de los objetivos políticos personales o partidarios de los funcionarios que los dirigen (modelo de comunicación vertical con eje en difundir resultados).
- Como variable dependiente de una lógica tecnocrática centralizada, en muchos casos tributaria de la lógica de los organismos financieros internacionales, (también sigue un modelo de comunicación vertical, destinado a difundir las decisiones tomadas desde el centro hacia la periferia, con un objetivo de disciplinamiento social y un contenido prescriptivo orientado a hacer cumplir la normativa, la focalización y los requerimientos formales burocráticos).
- Como instrumento de una estrategia promocional y educativa centrada en el rescate e intercambio de saberes y experiencias (modelo de comunicación horizontal de la base a la base).
- Como parte misma de una política de inclusión social (modelo de comunicación vertical pero en sentido inverso, de modo tal que los beneficiarios puedan expresar su punto de vista e incidir incluso en el diseño de los Programas).

El análisis de nuestros 20 años de práctica indica que en una gran mayoría de casos se verifican los dos primeros modelos, pocas veces el tercero y excepcionalmente el último, al menos desde un organismo público. Esto nos lleva a preguntarnos: este desaprovechamiento de la comunicación como herramienta para lograr una mayor inclusión social por parte de los organismos públicos ¿reside en que existe un desconocimiento por parte de los funcionarios políticos y técnicos de las posibilidades que brinda la comunicación como herramienta para la democratización plural y la inclusión? ¿reside en que la lógica política y tecnocrática prevalece siempre sobre las otras lógicas (educativa y social)? ¿se debe a ambos factores de forma simultánea?

Título del trabajo:

Las políticas de comunicación implícitas en las políticas sociales: funciones, enfoques y su impacto en los procesos de inclusión y exclusión. Comparación de experiencias de los últimos 20 años.

Lugar:

Las experiencias a las que se hace referencia en el trabajo se realizaron desde diferentes inserciones institucionales a lo largo de los últimos 15 años y en distintos espacios geográficos de la Argentina. La dirección y datos que incluimos a continuación corresponden al espacio institucional actual de los autores, donde esas experiencias fueron sistematizadas: Céspedes 3085, Capital Federal. CP: C1426DVC. Tel. 4551-7365. Fax: 4556-0752. Incluir@fibertel.com.ar

Pertenencia institucional:

INCLUIR, Instituto para la Inclusión y el Desarrollo Humano Asociación Civil.

Autores:

Burin, David (INCLUIR, Instituto para la Inclusión y el Desarrollo Humano Asociación Civil).

Heras Ana Inés (Investigadora Adjunta, CONICET. UCSE/DASS).

1. Planteamiento del problema.

Ya en 1981, Frances Berrigan afirmaba que “los medios de comunicación pueden constituir el método más barato y rápido de llegar a las comunidades rurales [y pobres] y de suministrarles una competencia técnica que antes no existía” y también que “en el uso de los medios de comunicación para el desarrollo se ha hecho más hincapié en *decir* y en *enseñar* que en un intercambio de peticiones e ideas entre el centro y la periferia”.

La comunicación en el campo de las políticas sociales es un factor definitorio en el éxito de las mismas. Sin embargo, este aspecto no es considerado prioritario, salvo casos excepcionales. Sostenemos que es indispensable que se incluya un responsable de comunicación dentro de la estructura de los programas sociales que conozca con profundidad el enfoque de comunicación comunitaria y de comunicación para el desarrollo. Hoy, un rol de ese tipo, no es común en dichos tipos de programas.

En algunos pocos casos nos hemos encontrado con funcionarios políticos que por su historia previa tienen conexión con el tema y lo comprenden. Pero lo más común es que para cubrir esta función cada programa contrate a otra consultora o empresa de diseño y comunicación visual para realizar algunas piezas gráficas o audiovisuales y esto por lo general implica no discutir en profundidad una política de comunicación específica. Así, lo comunicacional se acota a este aspecto únicamente. En algunas gestiones esto deriva en una dispersión de esfuerzos, enfoques y estilos, ya que cada programa encara la comunicación de otro modo.

En otros momentos se delega la responsabilidad en las áreas de Prensa y Difusión o de Relaciones Públicas de los Ministerios, que tienen a cargo dar a conocer a la opinión pública y a los decisores de diverso tipo (legisladores, otros funcionarios, dirigentes empresarios y gremiales, iglesias, etc.) las acciones desarrolladas y los logros obtenidos, con un sentido político (sea en el sentido del término inglés *policies*: como una forma en que el estado da a conocer sus orientaciones a la ciudadanía de manera de lograr transparencia y mantener informada a la opinión pública, sea en el sentido del término *politics*: orientado a lograr la aprobación del electorado, con un interés sectorial partidario). Estas áreas tienen como central

actividad el diseño y actualización de la página web, la elaboración de informes para la prensa, o la organización de actividades orientadas a lograr centimetrage en los medios y repercusión. De algún modo es la función que cumple hoy la Secretaría de Comunicación Social del Ministerio de Desarrollo Social, orientada hacia la comunicación con las provincias y la comunicación institucional.

Se prioriza así la comunicación hacia fuera de los programas sociales, hacia la sociedad en general. Si bien esta es una función necesaria, generalmente no hay quien piense desde un saber técnico específico qué ocurre con la comunicación **dentro de los programas**. Puntualizamos que hay cinco dimensiones de la comunicación desde las cuales ese rol debería pensarse:

- comunicación organizacional, es decir, dentro de los equipos centrales de gestión de los programas, incluyendo la circulación de información y decisiones entre políticos y técnicos y entre las distintas áreas técnicas entre sí,
- entre los equipos de gestión centrales y los técnicos en terreno o los organismos de contraparte provinciales,
- entre los técnicos y las contrapartes provinciales de las distintas jurisdicciones entre sí, como red que tiene a cargo la ejecución del programa a nivel territorial,
- entre los equipos anteriores (central y local) y los beneficiarios,
- entre los beneficiarios entre sí.

Para este trabajo tomaremos específicamente las últimas dos dimensiones.

Dado que estas políticas se orientan a población diversa y culturalmente heterogénea, con saberes y formas de hacer, comprender y ver el mundo diferente a los conocimientos, códigos y marcos de pensamiento tanto de los políticos que deciden como de los técnicos que formulan y ejecutan las políticas, la comunicación es una variable que tiene una gran incidencia en la efectividad y eficacia de las mismas. Pero no sólo la brecha se presenta entre políticos y técnicos y entre estos y los destinatarios finales de las políticas sociales. Dentro mismo de los equipos técnicos identificamos brechas culturales relacionadas con las trayectorias profesionales de cada técnico. Esto último suele ser un obstáculo importante para el trabajo interdisciplinar, indispensable por ejemplo entre agrónomos, veterinarios, economistas y profesionales de las ciencias sociales en el caso de los programas de desarrollo rural.

Muchos fracasos en las políticas sociales se han debido a la falta de dispositivos adecuados para armar equipos interdisciplinarios y para dar a conocer las propuestas gubernamentales a los sectores a quienes estaban destinadas, sea por la elección de medios inadecuados, por la codificación inadecuada de los mensajes, por la falta de conocimiento de las necesidades, creencias y formas de actuar y de ser de las comunidades a quienes se dirigen los programas o incluso por la incoherencia entre lo que se quiere decir y la forma en que se expresa.

La ausencia del rol técnico de un especialista en comunicación para el desarrollo o comunicación comunitaria impide ver que todo lo que se diseña en los programas está cruzado por la variable comunicacional. Al diseñarse una planilla que los beneficiarios deberán completar para acceder a un microcrédito, al pensar la forma de organizar una reunión de difusión de un programa a nivel local, al diseñar un procedimiento administrativo o al formular el diseño de una evaluación participativa, necesariamente la variable comunicacional va a presentarse, pero en la mayoría de los casos las decisiones finales que se toman no la tienen en cuenta. Esto luego tiene incidencia en los costos operativos y en las mediaciones técnicas que se hacen necesarias para cumplimentar los procedimientos y en los resultados que se obtienen. El ejemplo más patético de esta limitación puede ser la situación que se genera cuando desde un programa se impone un formulario que se debe completar

en el marco de un diseño supuestamente participativo de un proyecto, pero el mismo es tan lejano a la posibilidad de comprensión de los actores a los que está destinado que el único que puede entenderlo y llenarlo es un técnico con formación universitaria, que en definitiva pasa a tener el poder de diseñar el proyecto sin participación alguna de la comunidad de referencia.

Más allá del obstáculo que esto tiene en cuanto a la posibilidad de fortalecer procesos autogestivos y autónomos en las comunidades (es decir, un obstáculo en la promoción de la inclusión social) y de los costos que esto supone, también esto produce un impacto negativo en las representaciones sociales que se generan en la sociedad acerca de los beneficiarios de las políticas y también de la autopercepción que tienen de sí estos beneficiarios a quienes de algún modo se les vuelve a presentar la situación de imposibilidad. Expondremos en la sección 4. algunas experiencias desarrolladas desde la perspectiva de la comunicación intercultural que han tomado como punto de partida trabajos de campo etnográficos y que han incorporado procesos de validación al formular los materiales de difusión, o los instrumentos de mediación (planilleo, fichas, etc.) para la obtención de los recursos.

A estas carencias en las estrategias de *difusión de información*, se suma la falta de reflexión más profunda acerca de lo que implica realmente llevar adelante una política de inclusión social y de qué modo los aspectos relacionados con la comunicación inciden en lograr esta inclusión o en acentuar las relaciones de dominación y la exclusión social de los destinatarios de las políticas.

Un aspecto importante que queremos destacar, en contraste con este enfoque centrado en la difusión centro-periferia, es la universal carencia de dispositivos de comunicación que permitan adecuar y modificar a tiempo operatorias inviables en función de las percepciones y necesidades que expresan los beneficiarios en terreno y que son diferentes en cada contexto local (comunicación periferia-centro).

Nos parece muy significativo que no se hayan instrumentado en los programas que conocemos sistemas de diagnóstico participativo documentados visualmente antes del comienzo de los programas, de modo tal que el diseño de las operatorias sea consistente, se adapte a las realidades de cada región, facilite el contacto entre los funcionarios políticos y las realidades locales y sea fácilmente comunicable luego en la etapa de implementación, tanto a los beneficiarios como a los otros actores locales.

Si en cambio hemos observado dispositivos, implementados por fuera del estado, que permiten generar participativamente políticas de desarrollo territorial integradas a partir de metodologías de diagnóstico transmitidas mediante paquetes didácticos multimediales. También hemos diseñado materiales para realizar diagnósticos participativos puntuales que derivaron en proyectos sociales a ser financiados desde el estado, si bien en este caso se acotaba a un problema determinado y con un presupuesto acotado (ver apartado 4. más adelante). Creemos que sería necesario y deseable profundizar estas estrategias y dispositivos, si lo que se quiere es generar inclusión social real.

Del mismo modo, tampoco hemos identificado estrategias de seguimiento permanente utilizando las nuevas tecnologías de la comunicación que permitan ajustar “en tiempo real” los dispositivos que se piensan desde el centro en función del feedback logrado en la periferia, en lugar de esperar evaluaciones ex post cuyos resultados no pueden ser aplicados por haberse terminado el financiamiento o haberse discontinuado políticamente la operatoria. Los tipos de evaluaciones que se implementan ahora, que por lo general tienen una matriz de base sociológica cuantitativa, tampoco permiten identificar y analizar aspectos cualitativos de la implementación que serían aprovechables para otros programas a futuro. Expondremos en la sección 4. algunos casos en que hemos aplicado este enfoque si

bien no como componente sistemático dentro de un Programa, sino como parte de una evaluación específica en un momento determinado del ciclo de la política.

Por último, también nos interesa destacar que en muy pocos casos los programas perciben el conocimiento que es generado por los mismos participantes o destinatarios como un saber importante y válido para ser sistematizado y difundido a otros beneficiarios para su aprovechamiento. Este enfoque de la comunicación “de la base a la base” o, para seguir con la nomenclatura que estamos utilizando, de la periferia a la periferia implicaría percibir al destinatario de las políticas como una persona potente, con capacidades y posibilidades de realizar propuestas, desarrollar innovaciones tecnológicas y sociales. Expondremos en la sección 4. algunos casos en que hemos desarrollado estrategias de este tipo, aunque acotadas a experiencias puntuales y no tomadas como estrategia central de un programa.

Para profundizar sobre esta temática, en la sección 4. “Descripción y análisis de las experiencias” realizaremos una descripción de las distintas experiencias en políticas de comunicación llevadas adelante por distintos Programas Sociales y Educativos en los que hemos participado, sea diseñando estas políticas de comunicación o desarrollando materiales específicos de difusión y de comunicación educativa.

2. Objetivos

Nos proponemos analizar:

- posibles funciones de la comunicación dentro de los Programas sociales;
- distintos enfoques de política comunicacional de los programas sociales definidos por los funcionarios políticos y sus equipos técnicos;
- las pujas en los espacios de toma de decisión e impactos directos (sea en la promoción de la inclusión social o en una mayor exclusión y estigmatización de los beneficiarios) que estos distintos enfoques generan;
- estrategias de comunicación alternativas, que permitirían transformaciones sociales relevantes desde el punto de la inclusión social y la democratización de las relaciones sociales locales y no locales.

3. Metodología

Se analizan casos de la propia práctica profesional a través de un enfoque que combina la antropología, la sociología y la comunicación social (Berrigan, 1981; Bourdieu, 1990; Spradley, 1980) para realizar una revisión crítica de estrategias y materiales desarrollados por estos programas, eventos significativos y debates internos en los espacios de decisión de los Programas.

4. Descripción y análisis de las experiencias citadas

El universo de experiencias directas de las que partimos para plantear el problema y desarrollar las conclusiones que incluimos en el apartado siguiente está compuesto por una serie de casos y experiencias específicas, algunas de las cuales –aquellas que pueden ser utilizadas en sentido positivo, como muestras de enfoques que consideramos necesarios de tomar y aplicar– nos interesa compartir. Luego de nombrar el Programa desarrollamos brevemente qué se hizo y con qué enfoque para entender mejor las distintas variables que se ponen en juego alrededor de esta problemática:

1. Salvando barreras de acceso I: El caso de las valijas didácticas realizadas para el CENOC y el Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil y el rescate de saberes de líderes barriales.

En relación a la función de difusión de información, del centro a la periferia, el primer caso que queremos rescatar es la experiencia desarrollada al integrar uno de los autores de este artículo la comisión ad hoc Comunicación para el Desarrollo Social

formada en la ex Secretaría de Desarrollo Social, durante la gestión de Eduardo Amadeo, entre 1997 y 1998.

Desde dicha Comisión se identificó como problema la dificultad que se estaba presentando en diversos Programas y Proyectos de la Secretaría para financiar proyectos diseñados de manera verdaderamente participativa por parte de las comunidades a quienes se quería promover. Se hizo un análisis de los procedimientos administrativos y de la dificultad que presentaban en relación a los conocimientos y saberes de los destinatarios. En función de esto se coordinó la ejecución de dos paquetes pedagógicos multimediales, uno sobre estilos de liderazgo y resolución de conflictos en organizaciones comunitarias, el otro sobre diagnóstico participativo y formulación de proyectos sociales. En ambos casos los paquetes estaban integrados por un manual para el capacitador, varias cartillas para los participantes, una serie de seis videos, afiches y materiales para el desarrollo de actividades participativas. Los videos a su vez incluían tres formatos complementarios:

- la dramatización de situaciones por parte de un grupo de actores y vecinos de un barrio del conurbano bonaerense, que permitían presentar escenas conflictivas que se repetían en los proyectos que hasta el momento había financiado la Secretaría.
- la documentación de los proyectos sociales y los testimonios de animadores comunitarios y líderes de organizaciones sociales que los habían llevado adelante, a través de los cuales se intentaba sistematizar la experiencia de los mismos.
- un relator que, al modo de las obras de Bertold Brecht, cumplía la función de distanciar reflexivamente al espectador de lo que se daba en la trama dramática: organizaba la información brindada por los otros formatos (dramatización y documental), sistematizaba y sacaba conclusiones, comentaba críticamente y de modo cómplice con el espectador lo que se veía en las dramatizaciones y lo que presentaban los testimonios, pero también podía intervenir en la trama dramática hablando con algún personaje o modificando alguna situación sin ser visto por los otros protagonistas.

Estos paquetes fueron validados por técnicos y destinatarios en una prueba de baja escala y luego fueron utilizados por promotores (denominados promotores comunitarios) de modo masivo. Los promotores eran dirigentes de organizaciones de base de todo el país, capacitados durante un total de 10 jornadas para que pudiesen facilitar el proceso de diagnóstico y formulación de proyectos, y luego la gestión de otros fondos complementarios y la implementación de los proyectos, una vez que estos eran financiados.

Además estos paquetes didácticos fueron utilizados por fuera del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad civil, por organizaciones no gubernamentales, equipos técnicos municipales y diversas instituciones para la capacitación de dirigentes de OSC.



El enfoque en este caso se centraba en diseñar una estrategia que permitiese dejar capacidad instalada para diagnosticar y formular proyectos en comunidades aisladas o en situación de pobreza de forma tal que pudiesen incorporar habilidades técnicas y de gestión (básicamente de negociación y gestión de redes) útiles más allá del Proyecto específico en que se enmarcaba esta capacitación¹.

Luego de una inversión importante para la producción y reproducción del material, que implicó una decisión política clave en su momento, la aplicación de estos materiales evitaron la necesidad de disponer de equipos técnicos numerosos y de requerir altos presupuestos para viáticos ya que no se requerían intermediarios para acceder a los fondos de los programas de asistencia y promoción. Como cualquier sistema de educación a distancia, las inversiones iniciales se reflejan luego en reducción importantes de costos durante largo tiempo, lo que las justifica. También permitió en algunos casos incidir de hecho en el replanteo de orientaciones políticas clientelares por parte de los gobiernos locales, ya que en este caso la evaluación se centraba en aspectos técnicos y la relación se establecía directamente con el promotor barrial desde el organismo nacional.

Esta estrategia tuvo un importante impacto en la capacidad generada en los promotores capacitados. De hecho, recorriendo el país en los años sucesivos, muchos de los promotores capacitados ocuparon luego roles político-técnicos en gabinetes municipales, apoyándose para ello en la formación obtenida. Desde esos cargos, jugaron oportunamente roles de facilitadores inter culturales ya que hicieron de intérpretes entre la gestión gubernamental y las necesidades de las comunidades pobres de las que provenían.

Otro aspecto a destacar es que las recorridas que se hicieron relevando documentación de proyectos ya finalizados, y el testimonio de los animadores a cargo, permitió al equipo del Programa modificar algunos componentes del mismo para adecuarlo a las necesidades que se identificaron (mayor flexibilidad en los montos otorgados, formas de resolver la contratación de mano de obra o la compra de materiales a proveedores informales, etc., criterios de evaluación de los proyectos, aspectos que se debían tener definidos antes de comenzar el proyecto para evitar conflictos posteriores como la formulación de un reglamento de uso de la infraestructura social a construir, entre otros). En este caso, si bien no estuvo planteado así el proceso, el enfoque de comunicación “de la periferia al centro” fue utilizado como consecuencia de la metodología etnográfica con que se hizo el relevamiento en terreno que originalmente sólo tenía el objetivo de proveer material documental al material didáctico.

2. Salvando barreras de acceso II: El caso de las cartillas y el formulario del componente socioproductivo del DIRLI

Como otro ejemplo orientado por las mismas premisas que nos guiaron en el caso anterior, nos interesa rescatar la experiencia realizada con el Programa de Desarrollo Integral del Departamento Ramón Lista, en la provincia de Formosa, en

¹ Si bien este objetivo es válido, es oportuno señalar que lo limitado del presupuesto otorgado por proyecto, en comparación con la innumerable cantidad de necesidades que eran identificadas en la etapa de diagnóstico, implicaba de algún modo una frustración para las comunidades, que al mismo tiempo se sentían comprometidas hacia los responsables del Programa por ser valorados, capacitados aunque se les financiara un proyecto puntual y limitado. Esto fue un elemento típico de los programas focalizados de la década del 90, como este de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, el Programa de Apoyo a Grupos Vulnerables o el FOPAR.

particular con el componente socioproductivo coordinado durante la última etapa del Programa (2001) por el Lic. Claudio Lesnichevsky.

En ese caso se propuso la elaboración de materiales de capacitación para que las comunidades wichis pudieran gestionar microemprendimientos apícolas y artesanales. Junto con la capacitación, el Programa incluía un componente de crédito para los beneficiarios. Se presentó entonces la necesidad de que los interesados completaran un plan de negocios, pero también el interés de que esto no fuera un obstáculo sino que funcionase como parte de la capacitación. Al mismo tiempo no se podía disponer de técnicos especializados en economía, comercialización, costeo, etc. Por lo tanto se optó por invertir esfuerzos en desarrollar un formulario que fuese comunicacionalmente amigable, con viñetas y situaciones de historieta que fueran problematizando con ejemplos los cálculos y decisiones que los interesados debían ir registrando en la planilla. Asimismo se tuvo como criterio, sabiendo el bajo nivel de lectoescritura de los destinatarios, que no hubiese que escribir demasiado, sino que fuera posible tildar con una cruz entre diferentes opciones presentadas. Mostramos abajo un ejemplo de una de las páginas de este material.

COMERCIALIZACIÓN

Piensa vender su producción:

- a acopiadores de la zona
- a consumidores de la comunidad, casa por casa
- lo mismo pero poniendo un comercio propio
- en comercios de las ciudades cercanas
- en grandes ciudades cercanas
- en grandes ciudades y zonas de turismo (Pto Iguazú, Rosario, Buenos Aires, Bariloche).
- a distribuidores de otra provincia
- al exterior (Chile, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay, Europa)
- otros (escribir)

La calidad del producto o servicio que va a ofrecer será

- baja
- buena
- excelente
- irregular
- constante

Qué diferencias tendrán con la competencia:

- precios más bajos
- con garantía
- más resistente o durable
- más puntualidad en la entrega
- mejor presentación y diseño
- más presencia del vendedor
- entrega en la casa de los clientes
- otros (escribir)
- no hay competidores
- más descuentos
- más plazo para pagar
- más publicidad

Cuántos clientes conoce hoy a los que le pueda vender:

- acopiadores
- mayoristas (cualquiera que le compre más que para uso personal) y que no tenga comercio
- comercios al por menor
- personas que usen el producto

PARA ENTENDER
MÁS DE ESTE TEMA...



LEAN EL MANUAL
SOBRE

COMERCIALIZACIÓN

YO CUANDO
SALGO A VENDER
ME BAÑO Y ME VISTO
LINDO PARA QUE
LA GENTE ME
COMPRE

YO EN
CAMBIO VENDO BIEN
BARATO



**ES IMPORTANTE
TENER ALGO
QUE NOS HAGA
DIFERENTES DE
LOS OTROS**

Esto implicó capacitar a los postulantes al financiamiento, ya que para muchos de ellos, dichas opciones presentadas eran conocidas por primera vez. Se capacitaron unos 15 promotores de las mismas comunidades wichis como facilitadores del componente, que ayudaban a los interesados a completar su formulario, actividad que demandaba en promedio una hora y media por proyecto

Estos modelos de formularios fueron probados y validados con los primeros 10 postulantes, realizándose algunos cambios importantes en la forma de formular algunas preguntas o incluyendo nuevas alternativas que no se habían pensado y que sólo se podían aplicar a la situación local, caracterizada por un reducido mercado de consumo basado en intercambios monetarios y, en cambio, una tradición centrada en el trueque y en el abastecimiento de materia prima obtenida de manera directa de la naturaleza, con lo cual la planilla para el costeo se reducía a pocos rubros. A su vez se decidió ampliar el otorgamiento de créditos a proyectos

que no estuviesen pensados en función del mercado, sino principalmente en el autoconsumo. Este proceso fue muy exitoso, si bien luego no se pudo seguir el proceso de aplicación del mismo ya que el Programa se discontinuó al poco tiempo. Adaptaciones sucesivas de este modelo fueron y están siendo aplicadas en otros programas de desarrollo rural.

Esto que pareciera ser una cuestión menor, casi burocrática, puede transformarse en uno de los principales obstáculos en programas centrados en la entrega de subsidios o créditos a partir de la evaluación de proyectos que deben ser presentados por quienes quieren acceder a los recursos. Cuando se trata de programas que financian proyectos productivos o económicos (sin importar si los mismos son de economía social o capitalista) los formularios suelen ser más complejos que en aquellos otros que financian infraestructura social o actividades de capacitación, incluyendo proyecciones financieras a uno o dos años, cálculo de la TIR y la VAN, etc. Pensando en que estos proyectos deben ser desarrollados por grupos en situación de pobreza o indigencia y con bajo nivel de escolarización, la brecha que se genera es insalvable. Muchos grupos desisten de presentarse y otros pasan a depender del poder que entonces queda en manos de los técnicos de ONGs, municipios o gobiernos provinciales. En muchos casos estos generan proyectos “gemelos” para poder ejecutar los fondos, obviando desde ya cualquier proceso participativo².

3. El caso de los decisores escuchando la voz de los beneficiarios registrados en video

En dos oportunidades hemos podido aplicar lo que Francis Berrigan (1981) propone como el modelo “Fogo Island” de Canadá, una experiencia desarrollada por el Programa Challenge for Change del National Film Board de dicho país en coordinación con el área de planificación central del gobierno canadiense. Este modelo implica la utilización del video como herramienta de mediación entre comunidades y decisores políticos.

El primer caso ha sido la experiencia desarrollada en el marco del Proyecto “Todos pueden aprender” desarrollado por la ONG Educación para Todos con financiamiento de UNICEF en las provincias de Misiones, Jujuy, Chaco y Tucumán. En dicha experiencia documentamos las perspectivas de directores, maestros, padres y alumnos de 10 escuelas de dichas provincias, que a pesar de tener más de un 65% de la matrícula por debajo del nivel de pobreza e indigencia lograban mejores resultados educativos que la media provincial en cada caso.

El trabajo de campo en video se realizó con un enfoque etnográfico. Se partió de la pregunta general del enfoque etnográfico que se basa en la matriz de conocimiento de la antropología cultural: ¿qué sucede aquí? (Spradley, 1980).

Metodológicamente, no se partió de categorías previas, sino que una vez en las escuelas se comenzaba el relevamiento y las entrevistas —y partiendo de la pregunta anterior— se iba construyendo la matriz de sentido específica de cada situación (Geertz, 1973).

Este enfoque permitió analizar lo filmado y las notas de campo haciendo surgir temas emergentes de este análisis. Varios de estos temas (trabajo infantil, relación de la dirección con las áreas sociales y la justicia de menores o la policía, estrategias diferentes de procuración de fondos que permitía contar con recursos humanos y materiales adecuados y evitar la pérdida de horas de clase, incidencia de los prejuicios de clase y de etnia en la deserción escolar, falta de calzado y vestimenta adecuada, formas de recuperar días de clase en chicos con asistencia

² Hemos observado de modo recurrente situaciones de este tipo en diversas provincias del NOA, NEA y Patagonia, el marco de investigaciones y evaluaciones de programas de desarrollo rural.

muy discontinua, etc.) no surgieron de un trabajo de investigación paralelo que se realizó con un enfoque hipotético deductivo sobre los factores que motivaban los buenos resultados.

El resultado de dicha documentación donde se filmaron cerca de 40 horas de material, fue una selección de una hora y media que reflejaba las principales problemáticas que debían enfrentar los actores del sistema educativo en el día a día y rescataba las principales estrategias que se habían dado estos establecimientos para superar algunas de esos nudos problemáticos con la idea de compartir esos resultados con comunidades escolares de otros establecimientos.

Este material fue proyectado en una reunión de los Ministros de Educación de estas cuatro provincias, organizada en Buenos Aires por UNICEF, y sirvió como marco para lo que debía ser el eje de la misma: el rediseño de políticas educativas en estas jurisdicciones. En las consideraciones que siguieron a la proyección, dos ministros plantearon que era la primera vez que podían tener una visión tan palpable de la realidad de las escuelas que dependían de ellos, ya que, al realizar visitas directas en los establecimientos para ver las condiciones de trabajo o abrir un acto, el “efecto evaluación” que generaba su sola presencia tenía como resultado que se falsearan las condiciones reales en que esa misma escuela desarrollaba su tarea en el día a día: los directivos llegaban a pedirle a los alumnos pobres que no asistan al establecimiento ese día, se ocultaban problemas edilicios o de mobiliario, se incrementaban los mecanismos de disciplinamiento social sobre alumnos y familias.

Si bien en algunas escuelas se daban situaciones de algún modo similares al ingresar con la cámara, al ser el proceso de documentación más largo y abarcar varias horas y en algunos casos varios días, no se podía sostener esta simulación. La posibilidad de entrevistar a diferentes docentes y padres, permitía lograr una diversidad de voces en muchos casos críticas, y los propios alumnos, en algunas escuelas aleccionados previamente acerca de lo que debían decir, rápidamente se interesaban por el sentido de la filmación y relataban sus vivencias alrededor de lo que les implicaba estudiar, siendo en muchos casos además trabajadores o viviendo situaciones familiares de mucha carencia, angustia o agresión.

Varias de las situaciones planteadas por los actores sociales filmados fueron tomadas como eje de la política, modificando algunos dispositivos institucionales (especialmente las áreas que deben realizar el seguimiento de los aspectos sociales en las escuelas) o instrumentando operatorias específicas relacionadas con distribución de calzado, fortalecimiento de programas alimentarios, etc.. A su vez, este material fue copiado y difundido en otras escuelas que se encontraban en la misma situación como parte del segundo tramo del Proyecto Todos pueden Aprender, para generar discusiones en las comunidades escolares de estos establecimientos, lo que obedece al enfoque de comunicación “de la base a la base”. La documentación de experiencias didácticas y de gestión exitosa en video, lo que se acompañó con material conceptual gráfico, facilitó la implementación de algunas estrategias novedosas en otros establecimientos en los que docentes y directivos destacaron que les resultaba más provechoso aprender con este método de sus pares, que participar en cursos brindados por especialistas que no tenían la vivencia cotidiana de lo que implica trabajar en contextos sociales como los que ellos trabajaban.

El segundo caso corresponde a una evaluación del componente de asistencia técnica de un programa de desarrollo rural en una provincia del Noreste Argentino. En este caso, se realizaron varios viajes a terreno, durante los cuales, además de filmar entrevistas a técnicos y productores beneficiarios del Programa, se filmaron también entrevistas a funcionarios de nivel nacional y provincial. Con los materiales que se filmaban en cada viaje se editaron secuencias donde se empalmaban voces complementarias o antagónicas que nos permitían generar conversaciones y

debates sobre estos aspectos problemáticos con otros actores, triangulando información y accediendo a discusiones francas de manera muy rápida, lo que aceleraba los tiempos de la evaluación. Una selección final de todo lo filmado fue proyectada en varios fragmentos en un taller de devolución final que se hizo con la participación de 70 técnicos, productores y funcionarios.³ Cada fragmento derivaba en una discusión de una hora y luego se recuperaban las opiniones en un plenario.



Según los mismos técnicos y funcionarios del programa a nivel provincial, era la primera vez que tenían la posibilidad de escuchar de manera directa testimonios que les permitieran pensar con mayor profundidad las consecuencias de decisiones que se habían tomado en su momento (enfoque de la periferia al centro). Los mismos productores destacaban la posibilidad de conocer ideas y estrategias que habían adoptado otros productores, desde el armado de cooperativas hasta la forma de administrar los fondos de crédito de los grupos solidarios, o aspectos innovadores en la producción (enfoque de la base a la base). Uno de los técnicos incluso comentó lo que le generó a él verse en el video haciendo afirmaciones que se sentía entonces comprometido a sostener en su práctica.

A su vez, los funcionarios de nivel nacional tuvieron un material que les permite pensar en el ajuste de diversos componentes del programa en la segunda etapa del mismo que está en etapa de rediseño. Este enfoque les ha hecho pensar en otras formas de incorporar la herramienta video en diversos componentes como en el de capacitación, la asistencia técnica, la resolución de conflictos entre comunidades y sectores y en incorporarla además de manera constante en evaluaciones de componentes en terreno durante el mismo transcurso del Programa.

4. El caso de la construcción colectiva y federal de un medio de comunicación de baja escala para un programa social

Este caso tiene relación con el enfoque de comunicación “de la base a la base” y fue realizado en el marco del Programa Integrado ProHuerta, entre los años 1995 y 1999. Comenzó al recibirse un subsidio de la UNESCO para la edición de un boletín o publicación periódica del Programa. Fuimos convocados por la coordinación nacional del programa para formular un proyecto de comunicación con este objetivo. Un tema importante era que la tirada debía alcanzar los 20.000 ejemplares y su producción debía ser económica.

³ Para un detalle del uso del video en la evaluación de programas sociales y de la metodología utilizada, ver: Burin, David. Miano, Amalia. Murúa, Miguel. Presman, Betina *Apuntes preliminares sobre evaluación de políticas públicas: articulación entre formatos y soportes de la comunicación social y el enfoque etnográfico*. Artículo presentado en las IV Jornadas de Antropología Social realizadas en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA en agosto de 2006.

Para el diseño de la publicación “Cultivando redes solidarias” optamos por elegir un formato de periódico mural, para el que no hiciera falta la encuadernación, que se pudiese imprimir a un solo color y que sirviese tanto para técnicos como para promotores y beneficiarios. Esto último se lograba diferenciando la información que se publicaba, en función del destinatario. Para esto se destinaba una faz del periódico a los técnicos, con información generada desde la coordinación nacional (enfoque de difusión de información del centro a la periferia) o con fichas técnicas, referencias bibliográficas y propuestas de mayor complejidad, mientras que la otra faz se destinaba a promotores voluntarios y horticultores, con información que nos llegaba por correo enviada por promotores, maestras, dirigentes barriales y horticultores de todo el país. En esas cartas donde se incluían fotografías, relatos y diagramas, contaban sus experiencias, describían instrumentos, aparatos o ideas que se les ocurría y aplicaban o mandaban recetas de cocina realizadas con huertas y otros productos de la granja (enfoque de comunicación de la base a la base).

De este boletín, que no tenía fecha de salida precisa, sino que se emitía cuando la cantidad de información acumulada lo justificaba, se editaron 10 números en total, a lo largo de 4 años. Sobre el final de esta etapa la publicación creció. El último año se duplicó en tamaño abarcando un formato doble sábana, y se editó a color. Una etapa posterior, prevista en el diseño original, consistía en la capacitación de comunicadores populares o corresponsales horticultores de la revista en todas las provincias. Algo de esto se trabajó en un taller que coordinamos con 250 técnicos del Programa en la localidad de Los Cocos, Córdoba, en el año 2000. Sin embargo los cambios políticos y el desfinanciamiento del Programa interrumpió el proceso hacia fines de ese año. Cuatro años después de haberse interrumpido, al realizar una evaluación con promotores de diversas provincias, esta publicación aún era recordada y la mayoría de los consultados recomendaba volver a publicarla.

Un espacio importante en la revista se destinaba a sistematizar aplicaciones de las experiencias de horticultura en diversas instituciones: en escuelas, en institutos psiquiátricos, en cárceles, en instituciones de recuperación de drogadependientes. En cada caso se incluían los datos de quienes nos enviaban la información para que pudiesen tomar contacto con él técnicos y promotores de otras zonas del país, con la idea de concretar el título de la publicación y cultivar redes sociales y profesionales.

Otra sección fija se destinaba al rescate de tecnologías apropiadas. En cada número se incluía una ficha técnica de innovaciones desarrolladas en distintos puntos del país: la huerta de secano en Santiago del Estero, la fabricación de invernáculos con botellas de PET en Jujuy, la fabricación de piletas para piscicultura en Formosa, el desarrollo de una huerta transportable en una camioneta, de diversos modelos de espantapájaros, o de un dispositivo realizado con caballetes, tablonces y gomas de auto en desuso para el cultivo en altura que facilitaba el trabajo de ancianos y gente con problemas de columna. Los inventos más diversos eran rescatados por la publicación iniciando un camino que ahora se está transformando en un proyecto para sistematizar este tipo de tecnologías y desarrollar un catálogo de ellas en formato multimedia.

Creemos que los Programas sociales, como cualquier organización pueden transformarse en organizaciones inteligentes, según la definición de Peter Senge, donde todos los actores involucrados puedan proponer ideas, cuestionar premisas y prejuicios, tratar a los demás como pares, evaluar abiertamente los resultados sin sentir miedo a ser eliminado. Esto es un objetivo en el que el modelo de comunicación que se utilice incidirá de manera directa. Un enfoque “de la base a la base” y “de la periferia al centro” es fundamental para lograrlo.

5. El caso del uso de paquetes pedagógicos multimediales para el diagnóstico y formulación de proyectos participativos.

El último caso que nos interesa describir brevemente consiste en la implementación de un paquete didáctico sobre metodología de diagnóstico participativo aplicado por la ONG tucumana CDESCO en la provincia de Catamarca, en cinco comunidades de la zona de Pomán. Este paquete fue producido por un conjunto de técnicos latinoamericanos que trabajaron con el enfoque de la Pedagogía masiva audiovisual de la FAO (aplicada principalmente en procesos de comunicación “de la base a la base” para el rescate de tecnologías productivas). Este conjunto de técnicos fue convocado por la Secretaría de Agricultura de México, durante los años 2003 a 2004 y el objetivo de este paquete era introducir prácticas de diagnóstico participativo en comunidades aborígenes y comunidades rurales aisladas, sin la necesidad de disponer de punteros políticos o técnicos de campo. Se seleccionaron algunas técnicas de diagnóstico rural participativo sistematizadas por Gelfius y se elaboró un material que muestra las formas en que se aplican estas técnicas participativas en comunidades donde ya se realizó el proceso de diagnóstico.

Integrantes del equipo de Incluir participaron en un curso para aplicar este paquete didáctico, realizando prácticas concretas en comunidades de la zona de Pomán, en Catamarca. Luego de diez días intensos de debates se llegó a formular una suerte de plan de gobierno, ya que se abordaron problemáticas diversas y también soluciones para cada una de las problemáticas identificadas, algunas de las cuales tenían relación con aspectos vinculares y organizativos de la propia comunidad.

El escaso nivel de escolarización de la mayoría de los participantes no impedía una participación activa, promovida centralmente por la claridad de las consignas y la transparencia de los dispositivos participativos que se estructuraban a partir del material de comunicación elaborado.

Sin embargo, al ser esta propuesta alentada desde una ONG de desarrollo, sin fondos para financiar los proyectos definidos durante el proceso participativo, y al no contar con la participación activa de funcionarios provinciales o nacionales durante este proceso, los proyectos formulados no tuvieron una canalización y un financiamiento adecuado a posteriori.

De todos modos, y más allá de los resultados, este modelo de comunicación, que proponemos como el enfoque más radical y promisorio de la comunicación en política social, permitiría una participación plena de los destinatarios de la política en el diseño mismo de los Programas y apuntaría a concretar la inclusión social que se pregona al tomar a los beneficiarios de las políticas como seres humanos con agencia y posibilidad de proponer ideas, soluciones y alternativas que se adecuen a su cultura, su contexto y su conocimiento.

5. Conclusiones

A partir del análisis de las experiencias descritas, y de otras no incluidas en este trabajo, sostenemos que la comunicación en los programas sociales es utilizada con diferentes funciones y también desde diferentes marcos ideológicos y políticos. Estos marcos pueden diferenciarse fundamentalmente en lo que se refiere a la forma de concebir a los beneficiarios de las políticas sociales.

En un extremo, asumiendo la inclusión social como objetivo último de la política, se considera a los beneficiarios como sujetos con derecho a participar e incidir en la orientación y adaptación de los programas, las operatorias y procedimientos en función de sus necesidades, su cultura, sus conocimientos, sus posibilidades.

En el otro extremo, si bien puede simularse de distintos modos, los dispositivos comunicacionales que se adoptan, los contenidos que se expresan y los medios que se utilizan para informar expresan una visión de los beneficiarios como objetos pasivos, que deben recibir lo que se les ofrece sin posibilidades de opinar. En estos casos no aparece siquiera la posibilidad de modificar el diseño programático en función de las necesidades y características regionales y de cada comunidad.

A continuación describimos un repertorio de funciones de la comunicación identificados en estos programas, algunos de ellos ilustrados con los ejemplos descritos:

- Como variable dependiente de los objetivos políticos personales o partidarios de los funcionarios que los dirigen. En este caso se da un modelo de comunicación vertical con eje en difundir resultados y en que el funcionario sea reconocido como autor personal del Programa en cuestión.
- Como variable dependiente de una lógica tecnocrática centralizada, en muchos casos tributaria de la lógica de los organismos financieros internacionales. Este también es un modelo de comunicación vertical, destinado a difundir las decisiones tomadas desde el centro hacia la periferia, con un objetivo de disciplinamiento social y un contenido prescriptivo orientado a hacer cumplir la normativa, la focalización y los requerimientos formales burocráticos. En la mayoría de los casos, los soportes mediáticos utilizados no son suficientes y necesitan además la mediación de los técnicos de terreno.
- Como instrumento de una estrategia promocional y educativa centrada en el rescate e intercambio de saberes y experiencias (modelo de comunicación horizontal de la base a la base).
- Como parte misma de una política de inclusión social, partiendo de un modelo de comunicación vertical pero en sentido inverso, de modo tal que los beneficiarios puedan expresar su punto de vista e incidir incluso en el diseño de los Programas.

El análisis de nuestros 20 años de práctica indica que en una gran mayoría de casos se verifican los dos primeros modelos, pocas veces el tercero y excepcionalmente el último, al menos desde un organismo público.

6. Discusión

Esta conclusión general nos genera diversos interrogantes, algunos de los cuales incluimos a continuación:

¿Cuáles son las causas de este desaprovechamiento de la comunicación como herramienta para lograr una mayor inclusión social por parte de los organismos públicos? ¿reside en que existe un desconocimiento por parte de los funcionarios políticos y técnicos de las posibilidades que brinda la comunicación como herramienta para la democratización plural y la inclusión? ¿reside en que la lógica política y tecnocrática prevalece siempre sobre las otras lógicas (educativa y social)? ¿se debe a ambos factores de forma simultánea? ¿De qué modos se puede modificar esto?

7. Recomendaciones

La recomendación básica es la de incluir el enfoque de la comunicación comunitaria como elemento central del diseño de la política social. En los hechos esto al menos debería reflejarse en la inclusión de roles técnicos, o mejor aún, de un área técnica transversal a todos los programas de política social, que tenga a cargo la definición de políticas comunicacionales coherentes con los objetivos de inclusión social,

autogestión, y promoción de la autonomía de los sectores excluidos socialmente.

Esta área debería tener por una parte una función de seguimiento de los programas relevando en terreno voces de distintos actores sociales, a partir de un enfoque etnográfico, de modo tal que desde los espacios centrales de decisión se conozca la diversidad de situaciones y contexto y se esté atento a adaptar el diseño de los programas en función de estas distintas realidades (enfoque de la periferia al centro). Por otra parte debería sistematizar los saberes y conocimientos generados por los protagonistas de los proyectos que se promueven desde el estado para su circulación y difusión a otros grupos promovidos por los Programas (enfoque de la base a la base). En tercer lugar debería producir materiales educativos con el enfoque de la metodología propuesta por la Pedagogía Masiva Audiovisual, adaptada y actualizada a los contenidos y marcos de actuación para los que se requiera (enfoque del centro a la periferia y viceversa).

8. Bibliografía

Bourdieu, P. (1990), The Logic of Practice. Stanford University Press, Stanford, California.

Berrigan, F.J. (1981), (s/d http://www.trabajoydiversidad.com.ar/biblio_priv.hth). La Comunicación Comunitaria. Cometido de los Medios de Comunicación Comunitaria en el Desarrollo. UNESCO.

Brecht, Bertold (2004) Escritos sobre el teatro. Alba Editorial. Barcelona España.

Burin, David. Miano, Amalia. Murúa, Miguel. Presman, Betina (2006) Apuntes preliminares sobre evaluación de políticas públicas: articulación entre formatos y soportes de la comunicación social y el enfoque etnográfico. Artículo presentado en las IV Jornadas de Antropología Social realizadas en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

Burin, David, Heras, Ana Inés (2005). Informe final del Estudio sobre el Mercado de Artesanías de Lana en Salta. Realizado para el Programa Social Agropecuario.

Burin, David, Cópola, Marisa, Quesada, Javier, Castro, Beatriz, Cremona, María Esther (1997). Valijas didácticas Hagamos un proyecto comunitario y La organización comunitaria. Comisión ad hoc de Comunicación para el desarrollo. Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires, Argentina.

Burin, David, Lesnichevsky, Claudio (2001). Conjunto de materiales de capacitación para promotores y productores wichis sobre gestión de proyectos productivos y Guía para la formulación de proyectos productivos. Programa DIRLI. Formosa.

CDESCO. Centro Latinoamericano para el Desarrollo y la Comunicación Participativa. Planeación Participativa – Paquete pedagógico multimedial. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). México, Junio 2003.

Geilfus, Frans (1997) 80 Herramientas para el Desarrollo Participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación. Prochalate–IICA, San Salvador, el Salvador

Geertz, Clifford (1973). The interpretation of cultures. New York: Basic Books, Inc., Publishers.

Heras Monner Sans, A. I. (2003). Identidad y diversidad. El rol de facilitadores interculturales. Revista ANDES, Vol. 14. Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta, Argentina.

Kit, Irene, Doumerc, Daniela, Farías, Mónica, Fiol, Dolores, Vilanoba, Adriana, Burin, David, Guerrero, Waldo (2003/2004). Testimonios para conocer, entender y

actuar y Conceptos para seguir trabajando. Proyecto Todos pueden aprender. UNICEF y Educación para todos Asociación Civil.

Senge, Peter (1998) La quinta disciplina en la práctica, Ediciones Juan Granica SA. Barcelona, España.

Spradley, J.P. (1980), Participant Observation. New York: Holt, Rinchart & Winston.

Requerimientos técnicos:

Cañón y computadora con lector de DVD para proyectar un DVD con video y un power point.