

Una Crítica a la  
 Perspectiva Sectorial

**Integralidad  
 y Azar en la  
 Reforma del  
 Ejecutivo**

Roberto Barberá Anaya

La naturaleza de los principales desafíos que debe encarar Bolivia supone una visión integral de los problemas y sus posibles soluciones. "Integral", proviene del latín "integer", y quiere decir "entero", "completo". Hoy resulta limitado y anacrónico enfocar situaciones estructurales como la pobreza crítica o el insuficiente crecimiento económico, desde perspectivas sectoriales. De ahí la importancia fundamental del concepto. A su vez, la integralidad debe expresarse en la administración de los temas y del territorio.

La Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo, promulgada el 17 de septiembre de 1993, fue una de las primeras medidas instrumentales del Estado boliviano, que respondían a una filosofía integral de desarrollo. Aproximaciones transversales como "desarrollo humano", "desarrollo económico" y "desarrollo sostenible", son el denominador común para promover una gestión intersectorial en el marco de políticas y estrategias unívocas. A ello nos referimos cuando señalamos la necesidad de que exista una visión integral en los temas.

**LA "CONCURRENCIA"**

Por otra parte, la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa configuraron un nuevo escenario gubernamental, con actores, recursos y competencias de carácter local y departamental, buscando una acción institucional participativa, coordinada y eficiente en el conjunto del país. Ese debería ser el aporte fundamental de la descentralización, y a ello nos referimos cuando señalamos la necesidad de que exista una visión integral en el territorio.

El principio fundamental de esta concepción integral de desarrollo es la concurrencia en la administración pública. Se entiende por "concurrencia" la gestión compartida de competencias entre diferentes actores institucionales. Es horizontal cuando alcanza a actores de un mismo nivel territorial de gobierno, y es vertical cuando alcanza a actores de diferentes niveles territoriales de gobierno. El ejercicio de la concurrencia tiene como referencia la subsidiaridad y complementariedad en el desempeño de los órganos públicos intervinientes, para evitar una superposición y duplicidad en los roles. Se debe propender a que la instancia mayor no haga lo que puede hacer la instancia menor.

Roberto Barberá es abogado, fue subsecretario de Desarrollo Institucional de la SNPP.


 Luis Ramiro  
 Beltrán

 Entre la  
 Vocería y la  
 Comunicación para el  
 Desarrollo

El llanto sobre el difunto. Con aviso pero sin explicación, el gobierno de Banzer ha resuelto darle muerte al Ministerio de Comunicación Social cuya corta vida — apenas cuatro años — dejó valiosas experiencias, errores y enseñanzas en materia de comunicación estatal. Hoy este asunto, fundamental para el desarrollo y la sociedad, ha sido relegado a la simple vocería, en un nítido retroceso que ni siquiera fue discutido y menos analizado. Este diálogo es un intento por avanzar en ese sentido, y para que el esfuerzo sea realmente meritorio, **Tiempo Político** reunió a dos especialistas en estas lides: el prestigioso comunicólogo y crítico, Luis Ramiro Beltrán, y el ex ministro de Comunicación y hombre clave de esta entidad, Mauricio Antezana. Este el resultado.

**INNOVACION HISTORICA**

**Luis Ramiro Beltrán** - En 1993, con la promulgación de la Ley de Ministerios, se produce una innovación histórica en Bolivia. El presidente Sánchez de Lozada, con una gran visión política y de comunicador, establece que la comunicación adquiera la jerarquía de un ministerio de Estado. Ese avance es un hito histórico en la comunicación. Es la primera vez que un gobierno hablaba, a ese nivel y jerarquía, de políticas y estrategias de comunicación, además de la coordinación de recursos y esfuerzos. Pero conviene preguntarnos, ¿qué pasa después de la creación del Ministerio?

**CREACION PERTINENTE**

**Mauricio Antezana** - La creación del Ministerio es pertinente por dos aspectos. Primero, porque responde a una necesidad del Estado ante la proliferación de los medios de comunicación y el desarrollo tecnológico en este campo. Y el otro elemento es el reconocimiento de que la comunicación en Bolivia ha sido una instancia para la reproducción del poder de manera sistemática y continua. Además, hay un hecho circunstancial que es decisivo: el programa de gobierno (el Plan de Todos), que incorpora un conjunto de reformas sociales que deben ser comunicadas a la gente en la medida de su propia realización.

**LAS CRITICAS**

**Beltrán** - Considero que el Ministerio de Comunicación no ha conseguido hacer bien la comunicación publicitaria ni ha fomentado la comunicación educativa indispensable para la ejecución de los grandes procesos de cambio propiciados por el gobierno. Hay un conjunto de críticas que sustentan esta afirmación, la mayoría provenientes de fuentes gubernamentales. Esto lo destaco para señalar que la opinión que tengo está sustentada en datos y declaraciones de altos funcionarios del gobierno o personas afines al mismo.

**ACCION REACTIVA**

**Antezana** - Efectivamente el desempeño del Ministerio no sintonizó con los criterios fundacionales que le dieron vida. Pero el análisis de

esta situación ha generado falsas hipótesis. La primera es una falsa expectativa sobre la comunicación social y la política. Se creía que las acciones comunicacionales serían suficientes en sí mismas para generar comportamientos sociales determinados. Esto dio origen a una falsa polémica: se le reclamaba al Ministerio no haber acompañado el proceso político de manera coherente, socializando los procesos de reforma.

**DOS AGENDAS**

En su realización, la agenda política del gobierno, que si bien estaba definida en términos generales no permitía el desarrollo de una agenda comunicacional paralela, tropieza con un conjunto de elementos que no son considerados adecuadamente, factores que van apareciendo incluso antes del diseño de acciones comunicacionales. La primera acción del gobierno es el despido de trabajadores, y esto tiene un impacto comunicacional cien veces superior a lo que se pueda inventar comunicacionalmente para mitigarlo. Hay una agenda política traumática, lo cual determina que la agenda comunicacional no sea planificada sino básicamente reactiva.

**VIRTUD DECISIVA**

**Beltrán** - Lo que plantea es distinto al panorama que tengo. Comparto la idea de que atribuirle virtudes mágicas a la comunicación es ingenuo. Hace muchos años que sabemos que no somos magos ni omnipotentes, no podemos manejar las cosas por cuenta propia. Pero también sabemos que nuestra virtud instrumental es decisiva, no es cualquier capacidad. Estoy de acuerdo en que si uno está haciendo acción comunicacional y la acción política es contravalente, la vida se hace muy difícil para el comunicador. Sin embargo, esto no es base de discusión. El problema central es ¿para qué nació el Ministerio de Comunicación? Sus funciones principales eran planeamiento, investigación, coordinación, relacionamiento, promoción y vocería. Pero el Ministerio no cumplió con su rol.

**ESPIRITU Y LETRA**

**Antezana** - Es evidente que en el espíritu y la letra de la Ley ésos eran los propósitos y funciones del Ministerio de Comunicación, pero son tareas y objetivos que se establecen de una manera desintonizada con respecto a la estructura del Ministerio y su relación con el Ejecutivo. Además, hay una visión falsa sobre el ejercicio de esta labor, que parte de la idea de que el Ministerio debía trabajar con los medios para suscitar una acción desencadenante de un proceso de movilización favorable a la aplicación del programa del gobierno. Esa es una hipótesis desmedida porque no toma en cuenta lo que fue la realidad concreta del gobierno y del propio Ministerio.

**DESOBEDIENCIA CIVIL**

**Beltrán** - Con eso estamos diciendo que la Ley no vale, lo que importa es lo que

**Réq  
 un M**

nosotros hacemos y no lo que la norma determinó. Hay una desobediencia del servidor civil al planteamiento de la autoridad estatal.

**FALLA TRAUMATICA**

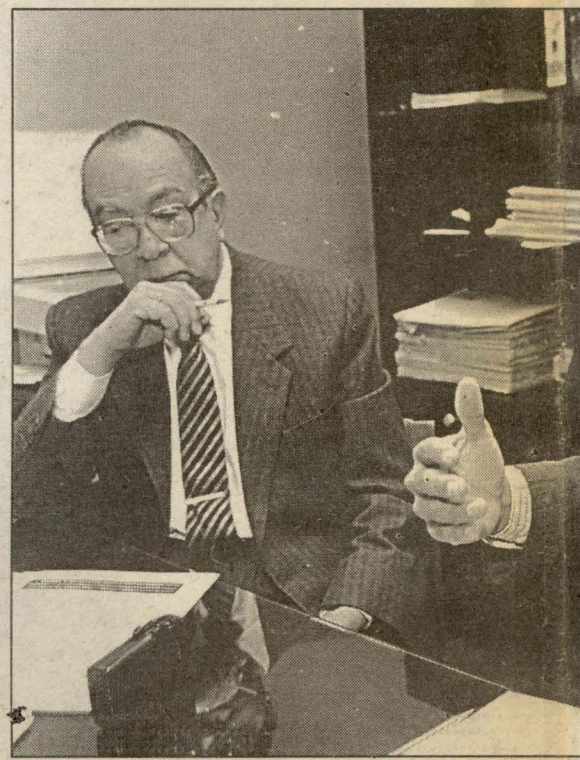
**Antezana** - No es el caso. Lo que pretendo decir es que aquí hay un programa político que tiene que aplicarse, y es un plan completamente innovador para el país. Se crea un Ministerio de Comunicación para que cumpla las funciones de socialización de los contenidos de ese programa, pero éste es aplicado en una realidad muy traumática que genera un proceso de oposición desde el inicio. Esto determina que la agenda comunicacional tropiece con esa tiranía que ejerce sobre ella la política y tenga que discurrir tan o más traumáticamente. Hay una falla que no es atribuible a la Ley, sino a los gestores en la aplicación de los procesos políticos de larga duración. Es vano pedirle al Ministerio que difunda y socialice leyes cuando éstas pasan por un momento traumático.

**UN MODELO**

**Beltrán** - Pero en el caso de la Ley de Participación Popular, por ejemplo, ¿por qué se vuelve causa nacional? Esta Ley es un ejemplo palpable de que si el Estado organiza eficientemente la comunicación para el desarrollo, con un sentido no publicitario sino técnico-educativo, logra apoyar la generación a corto plazo de comportamientos sustantivamente distintos. En la Secretaría de Participación Popular hubo una unidad de comunicación que hizo lo que el Ministerio no pudo hacer. Esa unidad demostró que se puede hacer una comunicación democrática eficaz junto al pueblo. No digo que sólo la comunicación generó eso, pero demuestra el valioso apoyo de la comunicación a una política de cambio correctamente utilizada.

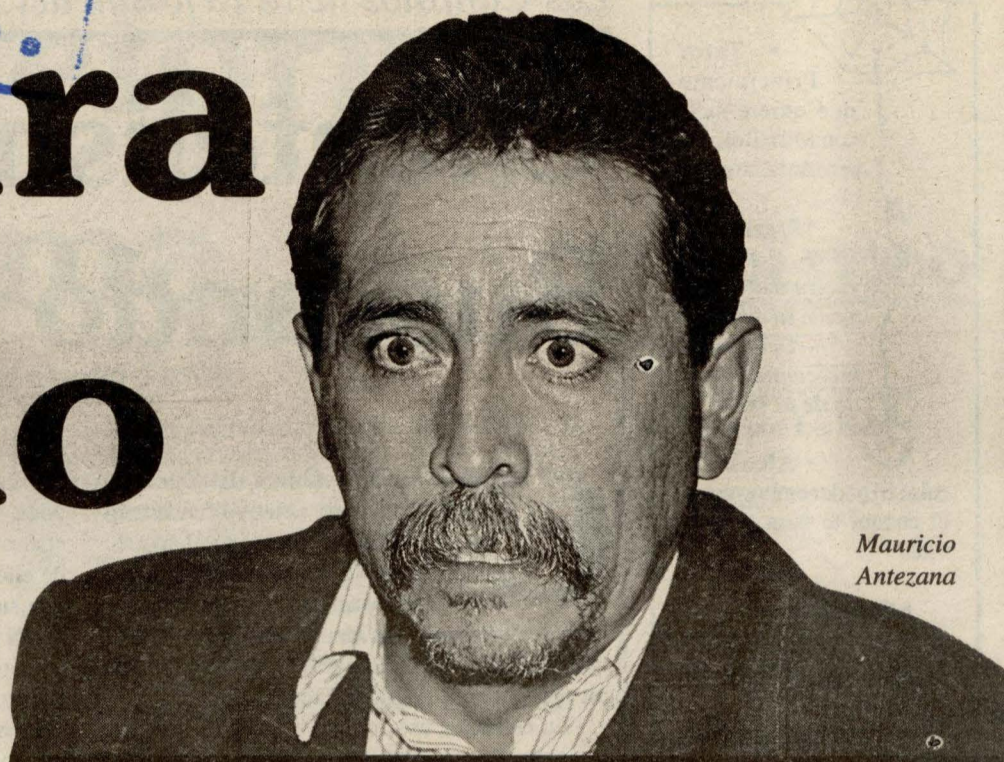
**BUENA O MALA**

**Antezana** - Como pocas, la Ley de Participación Popular, antes de que tuviera un proceso de comunicación generado por su unidad, produce un impacto comunicacional absolutamente incontestable, que es la distribución de recursos



B.U.C.L.

# Quiénes para el Ministerio



Mauricio Antezana

en los municipios. Esto hace que el proceso comunicacional, correctamente orientado por la Secretaría de Participación Popular, tenga la eficacia alcanzada. No ocurre lo mismo con las otras reformas, aunque sí se presenta un proceso parecido, por supuesto no igual, con las denominadas Leyes Blattmann, que generan un efecto social casi inmediato a su promulgación, sin necesidad de campañas de comunicación. No es la acción comunicacional en sí misma, sea buena o mala, la que define los comportamientos sociales. En los procesos más felices, una buena acción comunicacional refuerza conductas y genera movilización y apropiación. Pero cuando hay datos de la realidad que van en contrasentido a los propósitos comunicacionales, nunca los van a favorecer.

## DOS RIESGOS

**Beltrán** - Hay dos riesgos de exageración en lo que argumentas en defensa de la labor del Ministerio. El primero es conferir un poder omnipotente a los medios para hechizar o hipnotizar a las masas. Sabemos que eso no es así. El otro riesgo es subordinar la comunicación a la política, como si aquella no tuviera ningún poder. Entonces pregunto: si eran tan impotentes, si la política era tan errática, tan impredecible, tan contraproducente, ¿por qué no cerraron el Ministerio?, ¿por qué gastar tantos recursos y tiempo? La comunicación tiene un valor instrumental y de servicio; no es crucial ni decisiva por naturaleza, pero no puede funcionar adecuadamente ningún aparato político sin que exista un apoyo de comunicación.

## ENFOQUE ERRADO

**Antezana** - No pretendo una defensa del Ministerio, soy crítico a lo hecho, se pudo haber dado mucho más. Estoy convencido de que la comunicación es una necesidad estatal, pero si se ve al Ministerio, tanto en un gobierno revolucionario como en uno administrativo, como un factor que decidirá la adhesión política de la población a las medidas adoptadas, el enfoque es errado. Se tiene que ver a la comunicación como un componente más de la gestión política. Si no hubo

coordinación es porque el Ministerio sufrió, desde el propio Ejecutivo, un aislamiento que le impidió ganar el suficiente espacio institucional que le permitiera señalar efectivamente por dónde construir los caminos de coordinación. Todo esto llevó a una falsa disyuntiva: la de cerrar o no el Ministerio de Comunicación. La comunicación tiene la función específica de reproducir al poder. En consecuencia, debe haber un Ministerio con autoridad en el Poder Ejecutivo y que maneje tres dimensiones: vocería, relaciones con los medios de comunicación y campañas.

## COSAS DISTINTAS

**Beltrán** - El actual gobierno no dio ningún argumento o explicación del por qué resolvió el cierre del Ministerio de Comunicación. El hecho de que éste no haya cumplido las funciones que le encomendó la ley no es motivo para su cierre. Es una cirugía innecesaria. Considero que una de las explicaciones fundamentales del por qué la comunicación no cumplió su rol en el anterior gobierno es que no hubo una percepción adecuada del papel de la comunicación en democracia. La percepción que prevalece es la del propagandismo coyuntural e inmediateista, que se lo mezcla con la comunicación técnico-educativa para el desarrollo. Se cree que son lo mismo, cuando se trata de prácticas muy distintas en términos de objetivos, operaciones, públicos y medios. Cuando esto se confunde y mezcla no se hace bien ni lo uno ni lo otro. Me temo que eso fue lo que ocurrió en el anterior gobierno.

## LAS UNIDADES

**Antezana** - Insisto en la necesidad de mantener el Ministerio, quizá con la misma reglamentación de la anterior Ley de Ministerios. Además, en una visión que unifique la vocería y el trabajo de comunicación para el desarrollo en el marco de las funciones que he señalado. Respecto a las unidades de comunicación de los distintos ministerios, éstas van a seguir existiendo como una necesidad perentoria para la existencia institucional de cada una. Y por su relacionamiento sectorializado directo con los sujetos sociales, estas unidades deben ser las encargadas de llevar adelante la comunicación educativa que señalas; además, tienen que hacerlo en un marco global de gestión comunicacional, que debe ser impartido por un Ministerio.

## UN MINISTERIO

**Beltrán** - También creo que debe existir el Ministerio, pero sin la mezcla entre vocería y comunicación educativa. La información política es coyuntural, inmediateista, sectario y, de esa manera, conflictiva; no permite planificación alguna, hay que estar apagando incendios. En esas condiciones no se puede trabajar en comunicación educativa para el desarrollo. Tal vez podría pensarse en un instituto técnico de comunicación que sea investigador, planeador y evaluador en pro del desarrollo. Además, debería avanzarse en el cumplimiento del compromiso que asumieron los partidos políticos hoy en el gobierno de crear un Ministerio de Comunicación y Culturas, impulsado por el movimiento "Para seguir soñando, para seguir sembrando". Lo otro, como parece ocurrir, sería un grave y lamentable error.



Jorge Saenz, martes 2 de septiembre de 1997.

## Dos orientaciones, muchas diferencias

### COMUNICACION PUBLICITARIA PRO GOBIERNO

#### Objetivos

- Lograr que el pueblo comprenda al gobierno y lo apoye.
- Propiciar diálogo entre autoridades y ciudadanos.
- Mostrar obras y defenderlas.
- Persuadir a líderes de opinión.

#### Operaciones

- Registrar demandas del pueblo al gobierno.
- Brindar al pueblo información sobre logros y limitaciones en el desempeño gubernamental.
- Recabar la opinión del pueblo sobre el desempeño del gobierno.
- Promover en el pueblo una imagen positiva.
- Propiciar movilización social en favor de causas nacionales.

#### Públicos

- Mayoritariamente urbano y de nivel socioeducativo y económico de medio a alto.

#### Medios

- Prioritariamente los masivos: radio, televisión y prensa, en ese orden de preferencia.

### COMUNICACION EDUCATIVA PRO DESARROLLO

#### Objetivos

- Lograr que el pueblo adopte comportamientos favorables al desarrollo nacional
- Estimular cambios de conducta
- Enseñar destrezas.
- Comprender a organizaciones de las comunidades.

#### Operaciones

- Recabar información sobre valores, creencias y hábitos de las diversas culturas del país.
- Proporcionar conocimientos necesarios para el desarrollo.
- Fomentar actitudes propicias al desarrollo.
- Fortalecer la capacidad de comunicación autónoma en las organizaciones populares.

#### Públicos

- Mayoritariamente rural y de nivel socioeducativo y económico de medio a bajo y a muy bajo, incluyendo al fuerte contingente indígena que no tiene al español como idioma nativo.

#### Medios

- Prioritariamente los interpersonales: individuales y en grupo, especialmente los tradicionales o los alternativos. De los masivos, casi exclusivamente la radio.