

Beltrán S., Luis Ramiro (1995) **Ministerio de Comunicación: buenos propósitos y realidad; un balance de los múltiples intentos gubernamentales por esbozar una estrategia comunicacional.** *Común* (Bolivia), no. 5:40-44. Agosto-Noviembre.

Colecc. LR Beltrán  
PP-AI-090

# Bolivia

¿La nueva?

## UNA CAMPAÑA AL DESNUDO

REVISTA DE CULTURA - No. 5 AGOSTO - NOVIEMBRE 1995 Bs. 4.-

- *Ernesto Machicao, en medio de la tormenta propagandística de "Bolivia, la nueva", dice que las campañas informativas son más eficaces*
- *Luis Ramiro Beltrán analiza la comunicación gubernamental*
- *Fotografía rural de antaño. Vea el trabajo de los "fotógrafos trajinantes"*
- *Los pecados mortales de las radios FM*
- *¿Bolivia es pluricultural o intolerante?*

# Buenos propósitos y realidad

Un balance de los múltiples intentos  
gubernamentales por esbozar una estrategia  
comunicacional

LUIS RAMIRO BELTRÁN S.\*

Los gobiernos autocráticos determinan el comportamiento de la gente por medio de la coerción y, por tanto, necesitan muy poco de la comunicación. Los gobiernos democráticos inducen esos comportamientos por medio de la persuasión y, por tanto, necesitan mucho de la comunicación. Cuando un gobierno democrático es —además— revolucionario, necesita aun mucho más de la comunicación, pues debe tratar de persuadir a la gente para que adopte con celeridad nuevas conductas que, por su complejidad y radicalismo, suelen despertar resistencias.

El actual gobierno de Bolivia es democrático porque proviene de la voluntad que el pueblo expresó en las urnas y funciona bajo fiscalización parlamentaria. Y es revolucionario porque propugna nada menos que la redistribución equitativa del poder político, económico y cultural por medio de la participación popular, de la capitalización de las empresas estatales para sustentar la seguridad social universal, y de la reforma integral de la educación. Por ser, pues, democrático y revolucionario y porque asume el gran desafío de conjugar la prosperidad económica con la justicia social, este gobierno necesita de la comunicación social más que ningún otro en la historia de Bolivia. ¿Está el régimen consciente de ello? Lo está, a juzgar por ciertas acciones y manifestaciones del Presidente de la República.

## Nacido bajo fuego

Por ejemplo, el Lic. Sánchez de Lozada creó —con acertada previsión— el Ministerio de Comunicación Social (MCS). La ley dio al órgano las siguientes atribuciones:

1. Formular y aplicar políticas de comunicación social asegurando su compatibilidad con las estrategias aprobadas por el Presidente de la República.

2. Organizar y desarrollar un sistema de información que investigue y sistematice demandas sociales y de opinión pública.

3. Dirigir y coordinar la comunicación interministerial y las acciones de difusión de las políticas de gobierno.

4. Promover, a través de los medios de comunicación, la difusión nacional e internacional de la imagen del país, en coordinación en este último caso con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

5. Planificar, orientar y ejecutar la política de relación del Poder Ejecutivo con los medios de comunicación masiva representando al Gobierno como el portavoz del Presidente de la República y del Gabinete Ministerial.

¿Estará ese órgano llenando las expectativas de su bien intencionado creador? Aparentemente no las está llenando, a juzgar por las numerosas y fuertes críticas que se le han venido haciendo casi desde el principio de sus labores. A poco más de un año de iniciadas ellas, un editorial de *La Razón* expresó el descontento en términos como estos:

*"... El eje de la comunicación oficial es el Ministerio correspondiente. Empero, al margen de los esfuerzos que despliega su titular para 'apagar los incendios' y de hacer elaborar unos spots televisivos caracterizados por las generalizaciones de sus mensajes, no se advierte un trabajo sistemático de información y orientación a la ciudadanía... El Ministerio de Comunicaciones no tiene nexos directos e inmediatos con los medios de comunicación social. A pesar de estar dotado de una planta burocrática, a la hora del trabajo real se esfuma como por encanto..."*<sup>1</sup>

En ese mismo diario dos comentaristas independientes reprobaron también el desempeño del MCS censurándolo por dedicarse a la propaganda política y no a la





comunicación para el desarrollo. El politólogo Carlos Toranzo abogó porque el MCS auscultara a la sociedad y la informara en vez de tratar de inducirla, y el periodista Julio C. Peñaloza llegó inclusive a recomendar su eliminación para reemplazarlo por equipos sectoriales de comunicación no propagandística. Y un político opositor, el cruceño Jerjes Justiniano, se sumó a las censuras aduciendo que el gobierno invertía "... millones de dólares en propaganda política, con el fin de distorsionar la realidad de pobreza y hambre que vive el pueblo boliviano..."<sup>2</sup>

### Todos la reclaman

Pero las mayores y más frecuentes críticas no provinieron de la oposición ni se limitaron a reprobar la propaganda. Se originaron en altos personeros del propio gobierno, incluyendo a los principales dirigentes del Movimiento Nacionalista Revolucionario, y se centraron, más bien, en el incumplimiento por el MCS de aquella obligación que la ley le asignara de formular políticas para normar racionalmente el desempeño de la comunicación gubernamental. Se trataba, pues, de un reproche a la improvisación coyunturalista debida a la ausencia de trazos y principios, a la derivada falta de claridad y coherencia entre enunciados oficiales y, más que todo, a la escasa capacidad para explicar al pueblo las reformas planteadas y ganar su adhesión. De todo esto hablaron en 1993 y 1994 en la prensa, a veces con dureza, desde el Vicepresidente de la República hasta el Jefe del MNR en La Paz, pasando por los Presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados, ambos principales dirigentes del MNR. Víctor Hugo Cárdenas "... afirmó que el pueblo está desinformado respecto a los decretos emitidos por el Ejecutivo..."<sup>3</sup> Y Guillermo Bedregal, luego de calificar a la incomprensión del proceso de cambio de "... uno de los pecados capitales de la administración...", dijo: "Evidentemente existe, por esa falta de política informativa, una gran distancia

entre la sociedad civil y la sociedad estatal... Es imperativo que el Jefe de Estado tome en consideración esa realidad".<sup>4</sup> En abril de 1994 el MCS anunció una reformulación de la política de comunicación del gobierno, pero en la práctica esto resultó tratarse sólo de un ajuste de la coordinación interministerial para evitar dispersión y contradicción en las manifestaciones oficiales.<sup>5</sup> Y en aquel mismo mes y año, al lanzar una campaña de salud, el propio Presidente de la República dejó traslucir su desencanto con la comunicación estatal al admitir que, por atender lo urgente en esta materia el gobierno no había podido hacer lo importante. Unos meses después el Lic. Sánchez de Lozada llegaría a dar a entender públicamente que pensaba asumir una responsabilidad periódica de contacto directo con el pueblo por medio de la televisión. Este propósito no se materializó, pero mostró de nuevo la preocupación del primer mandatario por las insuficiencias de su gobierno en cuanto a comunicación. Y en abril de 1995, el Presidente hizo esta declaración: *Soy Jefe de Estado y jefe de mi partido, y eso absorbe completamente mi tiempo. Qué más quisiera yo que ser lo que fui en el gobierno del Dr. Paz, el comunicador, el que vaya por todas partes explicando las cosas.* De ahí que, aun en mayo de 1995, parecía haber justificación para objeciones como ésta de Lupe Cajías: "... No apareció evidente una política comunicacional, por lo menos una estrategia a corto, mediano o largo plazo, para dar a conocer las reformas. Se cambiaron constantemente lemas,

consignas, campañas y se cometieron errores en diversas situaciones concretas".<sup>6</sup>

Reaccionando constructivamente a las críticas, el Asesor del Ministerio de Comunicación Social, Mauricio Antezana, hizo notar, entre otras cosas, que "... los procesos informativos gubernamentales no siempre son adjudicables en su totalidad al Ministerio del área sino al conjunto de factores políticos que hacen a una gestión de gobierno, como el partido, la coalición, el propio Poder Ejecutivo, el estilo presidencial, etc."<sup>7</sup> Basta para demostrar la validez de esta anotación mencionar, por ejemplo, el hecho de que el Ministerio de Desarrollo Sostenible, al formular el Plan de Desarrollo Económico y Social de la República<sup>8</sup>, no sólo no incluyó entre las políticas del mismo una de comunicación social sino que no hizo mención alguna a tal área. Semejante omisión es incomprensible en un gobierno cuyo conductor, el Lic. Sánchez de Lozada, expresa públicamente esta lúcida percepción: "*La comunicación es el secreto del progreso de los pueblos*".<sup>9</sup>

### Buena noticia: Hay estrategias

Entre los instrumentos de la planificación, la **política** es el de más alto nivel, estando constituida generalmente por un enunciado doctrinal-normativo más bien breve y general, pero de amplias implicaciones y largo alcance en tiempo y espacio. El nivel siguiente es el de la **estrategia**, que suele tener mayor longitud y mostrar considerable precisión porque transita de lo normativo hacia lo operativo. Y el tercer nivel es el del plan que, inspirado por la política y orientado por una o más estrategias, diseña en detalle operaciones concretas con estipulación de acciones sujetas a tiempo y lugar, de personal y equipo, y de costos.

Es evidente que el gobierno boliviano no ha formulado y divulgado, hasta la

fecha, una política general para normar el manejo de los recursos de comunicación del Estado<sup>10</sup>. Pero esta deplorable carencia, registrada en el nivel central y más alto de la administración pública, puede llegar a ser parcialmente subsanada por la formulación de estrategias de comunicación a niveles más bajos de la institucionalidad estatal. Y eso es lo que ha venido ocurriendo —en diversos grados y maneras— entre mediados de 1994 y mediados de 1995, si bien un hito precursor se había forjado ya hace un lustro.<sup>11</sup>

Aparentemente, los responsables de las dos mayores innovaciones orgánicas audazmente implantadas por el Presidente Sánchez de Lozada para impulsar sus reformas, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Desarrollo Humano, sintieron la necesidad de racionalizar sus actividades de comunicación bajo algún mecanismo normativo. Esta inquietud sectorial llegó a ser ocasionalmente apuntalada por el propio Ministerio de Comunicación Social por medio de algo de asesoramiento, reflexión y capacitación, así como por alguna asistencia técnica internacional. Gradualmente, se fueron constituyendo servicios de comunicación en las cabeceras de dichos ministerios y los funcionarios de ellas lograron —sin perjuicio de responder prontamente a los apremios de la acción— delinear principios y normas prácticas para sistematizar y optimizar su desempeño. Así nacieron estrategias de comunicación que, lamentablemente, sólo podrán ser muy brevemente mencionadas dentro de los límites del presente artículo, pero que constituyen promisorios ensayos.

Una de esas innovaciones es la Estrategia Nacional de Comunicación para el Desarrollo Sostenible en Bolivia que se propone establecer con la sociedad en su conjunto “una relación bidireccional y retroalimentada de información que genere acciones referidas al Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente en todo el país”.<sup>12 y 13</sup> Para lograrlo plantea lineamientos prioritarios en materia de información, participación popular, comunicación educativa, difusión, apoyo a proyectos y evaluación de operaciones.

### Comunicar para participar

El eje central de la propuesta democratizadora del gobierno es la estimulación de la participación popular protagónica en la conducción del desarrollo. La realización de este crucial proceso demanda, mucho más que la de otros, la activación y el refinamiento de la capacidad comunicativa del gobierno con el pueblo en sus estratos más básicos y hasta en los más remotos parajes del territorio. El Ministerio antes mencionado ha formulado, en consecuencia, una Estrategia de Comunicación Descen-

tralizada que “busca establecer un sistema descentralizado para desarrollar procesos comunicacionales con el propósito de que la ciudadanía se apropie críticamente de la Ley de Participación Popular”.<sup>14</sup> Ese sistema aspira a tener por eje a la alianza de nivel local entre municipios y comunidades y propicia el empleo preferencial de medios de comunicación participatoria, más que todo interpersonales y dialógicos, valiéndose de los medios masivos sólo en función complementaria. La excepción a ello es la radio local que viene a ser un “minimedio” mixto entre lo impersonal y lo personalizado y que permite contactos participativos. Consciente de que no debe pretender manejar aquellos procesos sólo desde la sede de gobierno, la Secretaría Nacional de Participación Popular propicia en cada núcleo local la existencia de un Comité de Difusión al que se propone apuntalar por medio de un Equipo Móvil de Difusión de base departamental. Talleres para capacitación de difusores/promotores, cruzadas de difusión radial y jornadas de participación popular, en las que se usan múltiples medios de comunicación alternativa, incluyendo los tradicionales, son algunas de las técnicas crecientemente en uso por dicho organismo que, en la apreciación de la periodista Lupe Cajías, es “la secretaria que mejor maneja el tema de comunicación”.<sup>15</sup> En cambio, otros observadores — como Alfonso Gumucio y Adalid Contreras — recomiendan a ella una mayor “horizontalización” de la relación pueblo-gobierno para ir más allá de la mera difusión de la ley hacia el potenciamiento de la capacidad de comunicación autónoma y activa de las comunidades de base.



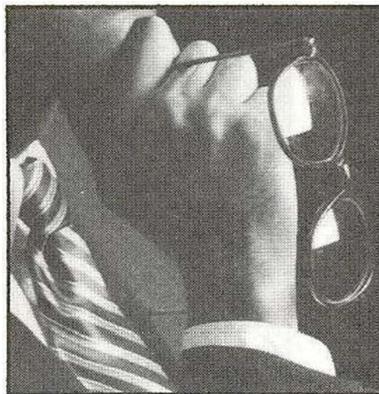
## Salud, género y etnias

La otra propuesta crucial de cambio que alienta el gobierno es la reforma educativa, plagada de grandes escollos pero fundamental para forjar "la nueva Bolivia". Impulsa este proceso el Ministerio de Desarrollo Humano por medio de su Secretaría Nacional de Educación. También ésta hizo, hace unos meses, un intento de arribar a una estrategia de comunicación; si lo logró ya, ello no ha trascendido aún. En cambio en otras de las Secretarías Nacionales de ese ministerio se han producido ya avances alentadores. La Secretaría Nacional de Salud llegó inclusive al grado de formular, en septiembre de 1994, una política general en su campo, situando así a Bolivia junto al Ecuador como los dos países de la región que establecieron primero tal instrumento normativo.<sup>16</sup> Afincada en un amplio conjunto de objetivos, la Subsecretaría de Género de la Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, de Género y Generacionales, fue una de las primeras en formular una estrategia para gobernar sus acciones. Esta se dirige primordialmente a apuntalar la formación de bases para la amplia institucionalización del enfoque de género por medio de redes de distintos interlocutores y de contactos con líderes de opinión y voceros institucionales.<sup>17</sup> Por su parte, la Subsecretaría de Asuntos Etnicos ha trazado lineamientos estratégicos instrumentales a cuatro propósitos. Primero, dar a los pueblos indígenas una mayor y mejor visibilidad en el panorama total de la nación. Segundo, investigar sobre los mecanismos de comunicación vigentes entre el segmento autóctono del país. Tercero, apuntalar y robustecer esos mecanismos mediante la promoción y el apoyo a proyectos de comunicación participativa de las etnias nativas, incluyendo el establecimiento de una radioemisora para la Amazonía. Y cuarto, ofrecimiento de capacitación en comunicación a funcionarios y voluntarios activistas de las diversas comunidades étnicas.<sup>18</sup>

### Así no se puede

Sin duda, la ausencia de la política es lamentable en tanto que la presencia de las estrategias es plausible. Ambas, sin embargo, forman parte de sólo uno de los aspectos primordiales de la comunicación estatal: su **orientación**. Una adecuada orientación puede lograrse si se armoniza la política con las estrategias y si éstas se traducen en planes operativos. Pero, para que este sistema normativo conduzca a una práctica eficiente, hay que tomar muy en cuenta los otros factores decisivos: la **organización** y la **financiación**. Y aquí se hacen evidentes también las deficiencias del Estado.

Hay, en general, una marcada falta de proporción entre aspiraciones y recursos,



la que determina estructuras orgánicas poco funcionales. El gasto público en comunicación es, en su conjunto, comparativamente muy pequeño y se trata de aumentarlo en parte con fondos temporales de asistencia técnica externa. Además, ese gasto pareciera más cargado hacia encuestas de opinión pública y campañas de propaganda a cargo de agencias publicitarias que a la educación técnico-educativa para el desarrollo basado en las grandes reformas. Carencias de personal y de fondos operativos afectan en parte al MCS y a los servicios de comunicación establecidos en los órganos nuevos arriba mencionados. Pero las necesidades no atendidas alcanzan niveles impresionantes en la Empresa Nacional de Televisión y en la Radio del Estado. La primera, remozada en su equipamiento por apoyo del gobierno de España y provista de acceso exclusivo al satélite, tiene ahora el alcance mayor de todos los canales del país; pero no tiene un presupuesto básico, salarial, administrativo y de operación, que le permita cumplir la misión que la ley le señalara: apoyar a la educación para el desarrollo y fomentar la cultura propia. La Radio Illimani prácticamente ha desaparecido del éter. Y ya hace años que no existe la Imprenta del Estado. Por añadidura, la relación del MCS con estos otros entes especializados y con los servicios comunicativos de los nuevos ministerios no parece ser suficiente ni adecuada. Su capacidad para guiarlos y reforzarlos luce modesta. En suma, contrariando la manifiesta convicción presidencial sobre la importancia de la comunicación para el desarrollo, el gobierno no le está asignando un volumen de recursos proporcional a lo mucho que espera de ella para movilizar a todo el pueblo en pos del cambio.

### Su excelencia tiene la palabra

Por tanto, hay que mejorar pronta y sustancialmente todo: la orientación, la organización y la financiación para el sector de comunicación. Y esto, obviamente, no puede conseguirse con sólo cambiar de vez en cuando al titular del MCS. Se consigue dando a la comunicación la jerarquía y el rumbo que le corresponden, así como los recursos que necesita eficazmente para actuar como palanca fundamental del proceso de revolución democratizante. Hacer esto conllevaría, por supuesto, cambios mayores y acelerados de enfoque, organización y dotación financiera.

Acaso el principal ajuste necesario a muy corto plazo sea el de separar orgánicamente el ejercicio de funciones que son afines pero no gemelas: la informativo-publicitaria-propagandística de la de comunicación técnica-educativa para el desarrollo. Mezcladas como están ahora, el gobierno no logra cumplir bien ni

la una ni la otra. La primera puede volver a ser atendida por una Secretaría Nacional de Información en el Ministerio de la Presidencia como portavoz político. Y la segunda —la que es crucial para impulsar las reformas estructurales— podría ser entonces asumida en plenitud —concentrando autoridad, personal y fondos— por el MCS. Ambas demandarían, fuera de duda, un reordenamiento de la actividad en los entes sectoriales y un marcado mejoramiento de la televisión y de la radio del Estado.

¿Será posible hacer tales cambios? ¿O será ya demasiado tarde para ello? La respuesta sólo puede ser dada por el propio Presidente de la República porque ésta es, ante todo, una cuestión política, de voluntad y poder. Si su régimen va a avanzar suficientemente hacia el logro de sus grandes metas en los dos años de gestión que le quedan, tendrá que hacerlo necesariamente con el concurso de un sistema nacional de comunicación mucho mejor que el actual. Y la pronta edificación de tal sistema constituiría, además, una medida crucial para que los gobiernos siguientes heredasen la capacidad comunicativa indispensable para seguir impulsando el largo y difícil proceso iniciado en 1993 para forjar la *Bolivia, la nueva.* ♦



\*Luis Ramiro Beltrán es especialista internacional en comunicación para el desarrollo que fue en 1983 el primer ganador del Premio Mundial de Comunicación "McLuhan-Teleglobe". Es también periodista y escritor, miembro de número de la Academia Boliviana de la Lengua.

#### Citas

1. "Desinformación" oficial (editorial). Ultima Hora (La Paz), jueves 27 de octubre de 1994. pág. 3.
2. Propaganda niega la pobreza. Hoy (La Paz), domingo 8 de enero de 1995. pág. 9.
3. Gobierno desinforma al país. Presencia (La Paz), miércoles 26 de octubre de 1994. pág. 7.
4. Bedregal: Se precisa un cambio de ministros. La Razón (La Paz), diciembre 24 de 1994. pág. A-6.
5. Goni rediseña con su gabinete su política comunicacional. La Razón (La Paz), viernes 10 de abril de 1994. pág. A-10.
6. Cajías, Lupe. Poder y comunicación, comunicación y poder. La Paz, Fundación Milenio, 1995. 165 pág. (Serie: Las Instituciones de la Democracia).
7. Antezana Villegas, Mauricio. Comunicación y política (comentarios al trabajo de Lupe Cajías). En: Cajías, Lupe. Poder y comunicación, comunicación y poder. La Paz, Fundación Milenio, 1995. págs. 135-165.
8. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Planificación. Plan general de desarrollo económico y social de la república: el cambio para todos. La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, 1994.
9. Presidente Sánchez de Lozada: La comunicación es el secreto del progreso de los pueblos. Presencia

(La Paz), viernes 9 de junio de 1995. (Sección: Del País, pág. 1).

10. Pese a que, ya en 1990, el Estado había recibido para ello valioso asesoramiento técnico de la UNESCO a cargo del especialista Alejandro Alfonso. Alfonso, Alejandro. Bases para una política estatal de comunicación para el desarrollo de Bolivia: informe de asesoramiento al Ministerio de Informaciones. Quito, UNESCO, 1990. 106 pág. anexos. (Circulación restringida).
11. A partir de 1990, con el asesoramiento técnico de la Universidad Johns Hopkins, una media docena de entidades públicas y privadas comprometidas con la salud reproductiva formularon estrategias de comunicación al servicio de ese campo en Bolivia.
12. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Subsecretaría de Promoción-Dirección de Comunicación: objetivo. En: Subsecretaría de Promoción: Presentación, Organización, Función y Políticas, Marco Conceptual. La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Subsecretaría de Promoción, 1995. (Folleto desplegable).
13. Bustillo, Raúl. Estrategia nacional de comunicación para el desarrollo sostenible en Bolivia (Proyecto de fortalecimiento institucional y definición de estrategias para el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente ATN/IF-

446-BO). La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Subsecretaría de Promoción, Dirección de Comunicación, 1995.

14. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente-Secretaría Nacional de Participación Popular. Participación popular y comunicación descentralizada. La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Participación Popular, 1994. pág. 27.
15. Cajías, Lupe. La nueva intelectualidad cruceña. La Razón (La Paz), sábado 10 de junio de 1995. pág. 4 (Sección Opinión).
16. Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Salud. Resolución sobre política nacional de comunicación para la salud. La Paz, agosto 4 de 1994. (mimeo.)
17. Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, de Género y Generacionales. Estrategia de comunicación. La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano, Subsecretaría de Asuntos de Género, 1995. (Documento de Trabajo).
18. Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, de Género y Generacionales. Líneas de acción estratégica en el área de la comunicación para asuntos étnicos. La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano, Subsecretaría de Asuntos Etnicos, Dirección de Comunicación, 1995. 9 pág. (mimeo.)