

# COMUNICACION SIN CENTRO

Beltrán S., Luis Ramiro (1997) **Prólogo.** En: Ministerio de Desarrollo Humano de Bolivia. Comunicación sin centro: Sueños y señas para descentralizar la comunicación ... y democratizarla. La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría de Participación Popular de Bolivia. pp. 13-18. 199-203 y 222. Además, en este libro se encuentra el artículo **"Una estrategia, una estructura" (pp. 199-203) y "Una carta, un piropo" (p. 222).**



Señas y sueños para  
descentralizar  
la comunicación...  
y democratizarla

1997

Ministerio  
de Desarrollo Humano

Secretaría Nacional  
de Participación Popular

# Prólogo

---

*Luis Ramiro Beltrán Salmón\**

*En memoria de PAULO FREIRE,  
inspirador del credo de la  
comunicación democrática*

Mis colegas a cargo de la comunicación para la participación popular me invitaron a dar pórtico a este texto que recoge sus anhelos, experiencias y reflexiones al término de cuatro años de tenaz emprendimiento. Lo hago de prisa pero con agrado porque comparto esos anhelos, aquilato esas experiencias y aplaudo esas reflexiones. Además, celebro el rescate que realizan de ideales que algunos contribuyéramos a forjar en nuestra mocedad. Y aprecio la creatividad con que estos amigos míos enriquecen y renuevan tal tipo de aspiraciones al servicio de la justicia para el pueblo. Me solaza ser compañero de sus sueños en esta víspera neomilenaria: su juvenil inquietud reanima en mí la incurable pasión por la quimera.

Donde hay democracia real, no meramente formal, el ejercicio del poder público está necesariamente descentralizado; la autoridad para la toma de decisiones sobre asuntos de interés colectivo es sustancialmente desplazada desde el centro minoritario hasta la periferia mayoritaria. Esa transferencia efectiva de poder de los menos a los más está comenzando al fin a darse ahora en Bolivia al impulso de la reciente legislación en materia de descentralización de la administración estatal y fomento de la participación popular. Al ir pasando

---

\* Luis Ramiro Beltrán S., premio mundial MacLuhan de comunicación, es especialista en políticas y planificación de la comunicación para el desarrollo nacional.

la autoridad política y los recursos monetarios para el desarrollo desde el aparato central del Estado hacia el nivel comunitario municipal, por vía de las prefecturas departamentales, se está iniciando un trascendental proceso de verdadera democratización de la sociedad boliviana. Así parecieran haberlo percibido, enhorabuena, todos los partidos políticos del país. Se puede esperar, por tanto, que ese proceso logre entre un gobierno y otro la continuidad que requiere para cuajar a fondo y en definitiva.

Consciente del decisivo valor instrumental de la comunicación para propulsar el proceso a su cargo, la Secretaría Nacional de Participación Popular incluyó de principio en su estructura un órgano especializado en ese campo. A diferencia de la mayoría de las entidades estatales, no lo hizo para fines de propaganda y relaciones públicas. Lo hizo para promover el proceso, para divulgar mensajes técnico-educativos útiles al desarrollo y para estimular la propia comunicación comunitaria.

Tarea primordial de ese órgano de comunicación ha sido la de dar amplia difusión a la Ley de Participación Popular promulgada en abril de 1994. Al principio apeló para ello a folletos y periódicos, pero bien pronto —superado el enfoque unidireccional: del gobierno hacia el pueblo— hizo campaña por medio de una “Cruzada de Difusión Radial” que llevó hasta millares de hogares campesinos el conocimiento de aquella legislación. Organizó más tarde numerosas “Jornadas de Participación Popular” al nivel de comunidades locales propiciando instancias bidireccionales de comunicación participativa potenciadas por el talento artístico y la vocación lúdica de la población autóctona. Por último recurrió al “Diálogo Estado-Sociedad”, una cadena de encuentros multitudinarios en varias partes del territorio entre líderes comunitarios y altos dignatarios gubernamentales. Acompañó todo ello de “cuñas” radiales, programas televisivos, videos y un suplemento quincenal difundido en dos diarios de alcance nacional. Y llegó de esta manera a desencadenar algo más que la simple difusión de la ley: un aprendizaje de escuchar al pueblo, un ejercicio de interacción y diálogo, un plausible intento de “... socializar una reforma y construirla colectivamente desde los barrios y comunidades del país en

un escenario transformado, con actores nuevos, por medios diversos y a través de mensajes plurales”.

Sin duda, tiene mérito el haber logrado una práctica de comunicación de tal jaez. Pero tal vez sea mayor mérito el detenerse a pensar sobre ella –sobre todo con la profundidad que lo han hecho Sergio Molina, José Luis Exeni y Ramiro Duchén– para mejorarla continuamente. A fines de 1994, al cabo de algo más de medio año de cruzar incansablemente el país con sus mensajes, ellos y otros comunicadores comprometidos con la participación hicieron su primer alto para reflexionar. Analizaron críticamente lo que habían hecho y lo que les había faltado hacer. Valoraron aciertos, tomaron nota de fallas e identificaron carencias. Y comenzaron entonces a sentar bases para operar bajo un régimen de planificación estratégica que les permitiera asegurar para sus esfuerzos alto impacto a costo razonable. Pero pronto tuvieron que embargarse de nuevo, por muchos meses, en el cumplimiento febril de crecientes obligaciones que los envolvieron sin tregua en la práctica. Cuando finalmente pudieron volver a darse un respiro para meditar, su pensamiento había hallado ya un norte claro: plantear nada menos que la creación de todo un “Sistema Nacional de Comunicación Descentralizada”.

¿Qué querían decir con ello? Siguiendo el mismo enfoque descongestionador del proceso que promueve la participación, proponían descentralizar también la comunicación en su estructura, planeamiento y operaciones. Era necesario trasladar la iniciativa y la capacidad comunicativas del ámbito nacional a las departamentales y municipales para acercarse a la entraña del pueblo. Había que transferir la responsabilidad de generar mensajes primero de las oficinas centrales a las prefecturales y luego de ellas a las de los 311 flamantes gobiernos municipales, armando entre éstos una red de enlace y cooperación. Y la función planificativa capaz de racionalizar y optimizar las acciones de comunicación participativa debería escalonarse así: las políticas se trazarían en el nivel central, las estrategias en el departamental y los planes en el municipal.

La audacia de tan innovador proyecto fue percibida por sus propios delineadores así: *“Una especie de herejía sin herejes: en un mun-*

*do globalizado –inseguro entre las “paradojas de la modernidad” y las “perplejidades de fin de siglo”– se proponía recuperar lo nacional; en medio del dominio del mercado y de sus entusiastas mercaderes, se optaba por la planificación; entre la creciente transnacionalización de la tecnología informativa y la universalización-uniformación de la cultura, se apostaba por el ámbito local y su diversidad; en las barbas de crecientes monopolios privados de medios de difusión, se izaban banderas para democratizar la comunicación; ante la desterritorialización que se adueñaba de nuestras geografías, se buscaba la apropiación del territorio; desde las entrañas mismas de un Estado precozmente avergonzado de su función comunicacional, se proclamaban políticas, estrategias y planes; se agitaba la irreverencia de comunicar para el desarrollo... El sistema debía sustituir al aparato, lo nacional debía contener a lo estatal –y no al revés–, la comunicación debía predominar sobre la propaganda, la difusión tendría que dar paso a las interacciones sociales y lo descentralizado debía someter a lo centralista”.*

Se planteaba, pues, una transformación integral y radical en el rumbo y el modo de hacer la comunicación del Estado, un ambicioso esquema estratégico que conjugara el concurso de la sociedad, el gobierno y el sector privado. Y ese imaginativo planteamiento lo hacía la Secretaría Nacional de Participación Popular, no lo hacía la entidad oficial a la que por definición le correspondía haberlo hecho: el deplorablemente manejado Ministerio de Comunicación Social.

Ahora bien, ¿cuánta validez tendría aquella propuesta si no era conocida por muchos y evaluada por calificados especialistas? Una serie de ocho talleres departamentales y un seminario de alcance nacional e internacional brindaron, entre 1996 y 1997, la oportunidad de consultar el planteamiento con gente calificada para juzgarlo, incluyendo a dirigentes comunales y expertos en comunicación educativa. Producto de ello fue un significativo refinamiento del diseño.

¿Cómo llegar desde la teoría promisoriosa hasta la práctica eficaz? El camino entre lo ideal y lo real casi nunca es llano y directo. Muy pocos se atreven a tratar de cruzarlo sobreponiéndose al desconocimiento, al prejuicio y a la preferencia por lo tradicional y rutinario. En efecto, **en este libro** los autores de la proposición innovadora confiesan su **desencanto** ante la escasa viabilidad que hallaron para

su proyecto. No pudieron conseguir ni la voluntad política ni la disponibilidad económica para materializarlo. Y, más deplorable aún, no lograron ganar nuevos adeptos a la causa, no encontraron *“operadores comprometidos que se enamoren de la idea y le pongan cuerpos y almas para implementarla”*. Solitario es siempre el sendero que roturan los precursores.

Muy cercano ya el fin del presente gobierno, ¿tendrán los comunicadores pro participación popular que desahuciar su sueño? Antiguo e incorregible amante de utopías como soy, he padecido no pocos desengaños pero no he podido renunciar a ellas. ¿Acaso el Papa Paulo VI no nos hizo ver alguna vez que las utopías del presente suelen ser las realidades del futuro? Tal vez por eso confío en que estos guerreros del pueblo no irán a entregarse a la frustración con las manos en alto; espero que desde donde vayan a estar después del 6 de agosto habrán de seguir luchando obstinadamente por su patriótica quimera. También por eso es que creo que habrá en quienes van a asumir pronto el gobierno de la nación la hidalguía para no desechar la propuesta y la sapiencia para anotarse más bien el mérito de llevarla a feliz realización. Pienso inclusive que podrían extender tal medida más allá del proceso de participación hacia todos los demás procesos neurálgicos del desarrollo humano justiciero, especialmente el premioso mejoramiento de la salud del pueblo, la reforma a fondo de la educación y la protección de nuestras identidades culturales. Pienso, igualmente, que para acometer un emprendimiento así de vasto y complejo el nuevo régimen tendrá que mantener vigente el Ministerio de Comunicación, robusteciéndolo y orientándolo para que cumpla, al fin, la misión que la ley le señaló. Pienso, además, que se encomendará más bien a una Secretaría de Información Pública en la Presidencia de la República la diferente responsabilidad de la vocería oficial y la publicidad y que se evitarán la dispersión y la dilapidación de fondos para ineficientes relaciones públicas entre los numerosos órganos gubernamentales. Y quiero creer, por último, que ese nuevo régimen no privatizará los pocos pero vitales medios de comunicación con que el Estado cuenta y que, a diferencia de todos los anteriores, acaso hasta se empeñe en emplearlos ópti-

mamente al servicio del desarrollo democrático y de la soberanía y la integración nacionales.

¿Utopía sobre utopía? Respondamos con el maestro Paulo Freire:

“Aquello que es utópico  
no es lo inalcanzable;  
no es idealismo;  
es un proceso dialéctico  
de denunciar y anunciar;  
denunciar la estructura deshumanizante  
y anunciar la estructura humanizante”.

*La Paz, junio de 1997*

## Una estrategia, una estructura\*

*Luis Ramiro Beltrán\*\**

Estoy profundamente identificado con todo el proceso de elaboración de la propuesta de comunicación sin centro. Y lo estoy porque soy un viejo enamorado de la utopía de la democratización, especialmente en el ramo de la comunicación. Me resulta, pues, muy emocionante ver cómo la juventud de mi país enarbola esas banderas de la utopía para hacer una lucha por la democratización, ideales que hoy mucha gente considera triviales o enterrados.

El rescate que hace la Secretaría Nacional de Participación Popular de estas inquietudes realmente me compromete y me emociona. Creo mucho en la participación popular y tengo una profunda admiración al ver que se está llevando al fin la propuesta a la realidad. Desde hace muchos años se habla de participación popular en América Latina, en Asia y en Africa; incluso los peores dictadores de la política latinoamericana han enarbolado las banderas de la participación y han hecho farsa sangrienta de ese ideal. Pero en Bolivia se la ha llevado a realización. Estamos viviendo así una experiencia real y precursora: se ha vuelto verdad lo que era un sueño.

También soy un creyente de la planificación de la comunicación. Si alguien me hubiera dicho hace cinco o seis años que en el gobierno de Bolivia iba a producirse el conjunto de ejercicios de planeamiento estratégico en comunicación que existe hoy día, me hubiera reído porque me hubiera parecido imposible. Pero no es imposible y aquí están los precursores que se lanzaron a hacer estrategias de comunicación para el desarrollo en Bolivia durante este gobierno.

---

\* Versión sintética de su intervención en el seminario internacional "Comunicación sin centro" organizado por la Unidad de Comunicación de la SNPP el 21 de junio de 1996 en Auditorio de la ciudad de La Paz. Texto revisado por el autor.

\*\* Luis Ramiro Beltrán, premio mundial MacLuhan de comunicación, es especialista en políticas y planificación de la comunicación para el desarrollo nacional.

El ensayo comenzó en el campo de la salud en el año 90. Hay siete entidades que formularon estrategias de comunicación para la salud, lo que no hay –que yo sepa– casi en ningún otro país latinoamericano. Bolivia es precursora en la formulación del planeamiento estratégico para la comunicación para el desarrollo en varios campos. Este país ha sido uno de los únicos dos –el otro es Ecuador– que han propuesto toda una política global de comunicación para la salud pública.

Aplaudo con emoción lo que estoy viendo en Bolivia y felicito a los organizadores de este encuentro por su ejecutoria de comunicación, que he tenido la suerte de acompañar muy de cerca. Creo que la Secretaría Nacional de Participación Popular es la entidad de todo el conjunto institucional del gobierno actual que más y mejor ha avanzado en estos intentos.

Quiero simplemente hacer dos o tres acotaciones a propósito del documento. Una pregunta que me ha estado inquietando es ¿será que estamos ante una estrategia de comunicación? A la luz de la definición que han adoptado los compañeros en el propio documento, considero que es más bien no una estrategia de comunicación para la participación popular, sino una estrategia para la comunicación de participación popular.

Pareciera que la distinción de palabras es trivial, pero no. El planteamiento que nos han presentado los amigos de Participación Popular en realidad puede considerarse un esquema de organización, una estrategia de construcción de una estructura administrativa descentralizada para hacer posible la comunicación democrática al servicio del desarrollo humano. Es una diferencia sustantiva. Si me atengo a las definiciones que han adoptado en el documento, no encuentro que estén proponiendo normas, procedimientos u objetivos de conducta de comunicación; están planteando el montaje de una estructura que haga posible la comunicación con que soñamos en favor del pueblo.

El sistema descentralizado que plantea el documento es un paso trascendental, porque podemos soñar un hermoso planteamiento normativo y si no tenemos la base institucional para ejecutarlo, esta-

mos "pateando oxígeno". Los compañeros de Participación Popular han comenzado por donde tenían que comenzar: proponer una estructura orgánica que haga un día posible la realización de la utopía.

Esto tiene una importancia instrumental muy grande en el proceso de descentralización de autoridad política que ha hecho el presidente Sánchez de Lozada mediante la Participación Popular. Nadie, ni el más obsecado opositor –y yo no pertenezco a ninguna agrupación política, ni de gobierno ni de oposición– puede negar el hecho de que en esta hora de la historia boliviana realmente ha habido desconcentración del poder político. Los dos indicadores primordiales de ello son la entrega de autoridad hasta los niveles más bajos y la capacidad de manejar recursos sustantivos; es decir, tomar decisiones y tener con que cumplirlas. Eso es lo que ha hecho este régimen en favor del pueblo y eso es lo que va a cambiar Bolivia.

La construcción orgánica que nos plantea la Unidad de Comunicación de Participación Popular tiene la importancia instrumental de agregar a la conferencia de poder real y financiero efectivo la facultad para tomar decisiones también sobre comunicación para el desarrollo. Tal la importancia de crear la infraestructura que haga posible esa delegación fundamental. Si no se hiciera esa redistribución efectiva de poder comunicacional, el proceso de participación popular no sería el mismo.

Ahora bien, hay unos peros que tengo que confesar y debo expresar una preocupación: ¿no podría esta construcción generar un sistema de comunicación gubernamental que no llegue a tener real conexión con el pueblo?. Me pregunto esto porque los tres niveles a los que hacen referencia los compañeros son gobierno: central, departamental y municipal. Y ¿de qué están hechas las estructuras gubernamentales?. De burocracias, o sea, de conjuntos de empleados; y ¿quién emplea a los empleados?; los políticos de turno.

Entonces estamos ante una estructura no de voluntarios de la comunidad sino de empleados, que tienen un doble encargo: por una parte, la interconexión de la comunicación estatal en los tres niveles de la red; y, por otra, la conexión con la comunidad. Pero en la práctica el potenciamiento irá a los empleados, no al pueblo razón.

Por ello debe preguntarse: ¿bastará montar lo orgánico sin tener lo funcional? Porque el poder estará, por ejemplo, en manos del director regional de comunicación de la Prefectura de Oruro que, nombrado por el Prefecto del respectivo gobierno, tomará las decisiones de comunicación tratando de interpretar lo que quiere la comunidad.

¿Qué quiere decir eso? Que esos empleados son intermediarios del poder, el pueblo mismo todavía no asumirá el poder directo de comunicación. ¿Cómo podría evitarse este hecho? En general, asegurando para el pueblo acceso directo y pleno a la toma de decisiones y a la ejecución de operaciones en comunicación para el desarrollo. Que no haya intermediación tutelar. La gente ya no es menor de edad, no necesita tutela. La capacidad del pueblo boliviano para la comunicación es admirada en el exterior, es ejemplar; campesinos y obreros nos dan lecciones.

Específicamente, ¿qué significa otorgarle al pueblo acceso directo y pleno a la toma de decisiones y a la ejecución de operaciones en comunicación para el desarrollo? Para empezar, darle orientación, sin manipulación, para que se pueda comunicar mejor con sus medios tradicionales y con los masivos; darle capacitación sin costo; darle medios sin cobrarle la factura. En este momento por ejemplo hay el anuncio de que se suspenderán las licencias a un montón de radioemisoras que están en situación ilegal porque no han renovado sus licencias; así, si la Ley de Telecomunicaciones se aplicara estrictamente pese a todos sus defectos, quedaría una batería de frecuencias libres que el Estado podría reasignar a potenciar al campesinado para la Participación Popular. Por lo menos un 10 a 20% de los 311 municipios del país podrían recibir asignación de frecuencias para tener radios del pueblo, para hacer la participación con radios directamente en todo el territorio nacional. Esto es técnicamente posible, pero materializarse requiere de una decisión política. Este es un momento excelente para dotar al pueblo del único medio masivo al cual puede tener acceso fácil y que ya sabe manejarlo y lo ha demostrado desde hace 50 años. Bolivia es el gran país de la radio comunitaria, no cabe duda.

¿Qué otra cosa se podría hacer? Primero, en los Concejos Municipales debería haber un vocal de comunicación y cultura, un espe-

cialista que sea el responsable, al nivel de autoridad municipal, en materia de comunicación. Segundo: los Comités de Vigilancia también deberían tener un personero de comunicación y ser apuntalados directamente por el Estado con total autonomía, sin cobrarles ningún precio político. Si el Comité de Vigilancia, que es la voz del pueblo y ejerce el control social, no tiene poder de comunicación, ¿cómo podrá hacer esa vigilancia, cómo expresará la demanda, como hará la fiscalización? Si todo está en manos de los empleados del gobierno municipal y de la prefectura, y el vigilante del pueblo no tiene cómo comunicarse, entonces el sistema no va a funcionar, será muy difícil. Si actualmente existen en el país alrededor de 14 mil organizaciones vecinales, campesinas e indígenas, ¿por qué la estrategia no incluye un servicio especial de orientación y capacitación a esas organizaciones de la comunidad para que mejoren su capacidad de manejar mensajes propios y autónomos?

No tengo nada en contra del esquema orgánico - administrativo; al contrario, lo he aplaudido y lo seguiré aplaudiendo. Pero paralelamente a ello habría que hacer un fuerte potenciamiento de la capacidad autónoma de comunicación popular, para que pueda realmente institucionalizarse el poder de comunicación en la base del pueblo como la mejor garantía de que nadie podrá traicionar al proceso de Participación Popular en los años venideros.

## Una carta, un piropo

*Luis Ramiro Beltrán S.*

*El siguiente es el texto de la gentil carta personal enviada el 22 de abril de 1997 por el profesor Luis Ramiro Beltrán a los miembros de la Unidad de Comunicación de la SNPP. Por lo que significa para nosotros, y con el permiso del autor a quien agradecemos sinceramente por su aliento y orientación permanentes a nuestra labor, la reproducimos públicamente.*

(...) quiero expresar por este medio a ustedes en particular mi más calurosa congratulación por todos los aportes que han dado al proceso y mi apreciación de la forma en que lo hicieron. Ustedes han puesto la comunicación en verdad al servicio del pueblo. Han mostrado la decisiva utilidad de ella para impulsar la más trascendental de las reformas en favor de la democratización auténtica por medio de la verdadera participación popular. Y, pese a la presión de las demandas de lo cotidiano y coyuntural, han sabido cumplir esa labor trazándose marcos estratégicos que, además de mostrar originalidad, están probando eficacia. Han constituido un elevado ejemplo de racionalidad para la eficiencia en el manejo de la comunicación para el desarrollo. Y han llegado así a distinguirse como el más activo, moderno y productivo de los órganos de comunicación del gobierno, afincados siempre en lo educativo y ajenos a lo propagandístico.

Admirador como soy de esa ejecutoria, confío en que ella sea continuada al paso de un régimen al próximo por el bien del proceso y para beneficio del país.