

Beltrán S., Luis Ramiro (2001) **Planificación estratégica de la comunicación para el desarrollo.**  
30 p. Documento preparado para la Universidad Católica Boliviana (U.C.B.) y para  
Educación Radiofónica Boliviana (ERBOL). La Paz, mayo. (original para publicación)

# PLANIFICACION ESTRATEGICA DE LA COMUNICACION PARA EL DESARROLLO

Colec. LR Beltrán  
PP-AI-129

**Luis Ramiro Beltrán S.**

La Paz, Bolivia

Mayo de 2001

**ERBOL – UNIVERSIDAD CATOLICA BOLIVIANA**

**Programa Nacional de  
Formación Universitaria en  
Comunicación Radiofónica "VOCES UNIDAS"**

---

---

## CONTENIDO

---

---

	<u>Página</u>
<b>INTRODUCCION</b>	1
RACIONALIDAD Y EFICACIA	1
LA PLANIFICACION DE LA COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO	2
SUMAR EN VEZ DE RESTAR	4
LA ENSEÑANZA DEL OFICIO	6
<b>EL PROCESO DE PLANIFICACION</b>	7
EL MODELO PCC	7
EL PROCESO "P"	8
Cuadro: Régimen de Planeamiento Estratégico de Comunicación	9
1. Análisis	10
2. Diseño Estratégico	12
3. Desarrollo, Prueba, Revisión y Producción de Mensajes	16
4. Ejecución y Fiscalización	20
5. Evaluación de Impacto	22
6. Previsión de Continuidad	24
<b>LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION</b>	24
Cuadro: Comparación de Características entre Instrumentos de Planificación	26
<b>LITERATURA CONSULTADA</b>	28

---

---

## INTRODUCCION

El oficio de planificar es característico de arquitectos, economistas, navegantes y militares. Pero su ejercicio no es atributo exclusivo de ellos.

En realidad, en diversos grados y formas, toda persona consciente suele hacer habitualmente algo de planificación. El jefe de familia para cumplir sus obligaciones de trabajo y para manejar debidamente el presupuesto familiar. El ama de casa para atender los requerimientos de alimentación, aseo, estudio y reposo de su familia. El escolino para ir a tiempo a clases, hacer en la casa las tareas prescritas y asegurarse de margen para esparcimiento. Y hasta la empleada doméstica para lavar la ropa, ir al mercado y cocinar. Todos ellos tienen que tomar constantemente decisiones conducentes a determinadas acciones: a qué hora levantarse, cuántos minutos gastar en la ducha o en enterarse de las noticias, cómo vestirse según clima y actividad, qué comer, cuándo laborar y cuándo descansar, cuánto gastar en qué y cuánto tiempo asignar – según distancias y medios de transporte – para ir al colegio, al empleo o a tiendas, iglesias, clínicas y cines, etc. Esa cotidiana toma de decisiones demanda de ellos frecuentemente compulsar alternativas y escoger las que le parezcan más convenientes para cada situación, lo cual los pone a la vez a prever recursos y a fijar prioridades, a tomar en cuenta costos y a anticipar consecuencias de acciones y de omisiones.

## RACIONALIDAD Y EFICIENCIA

Pensar antes de obrar, prever ahora lo que hay que hacer después, saber hacia dónde dirigirse y, en función del análisis de la realidad, organizarse para llegar allá. Tal es la esencia de la conducta de planificación. Y esa esencia proviene de la **racionalidad**, una de las facultades distintivas del ser humano. Es decir, la aptitud para comportarse en función del razonamiento lógico, sensato y coherente.

Los seres humanos no siempre actúan racionalmente. Cuando lo hacen, su comportamiento ha sido precedido por la reflexión, no por el capricho o la casualidad. Cuando actúan

irracionalmente, su comportamiento ha sido gobernado primordialmente por el instinto, la espontaneidad y la intuición, acompañados a menudo por la improvisación y a veces inclusive por la arbitrariedad

A una escala de responsabilidad obviamente mucho mayor y por procedimientos más refinados y complejos, los altos funcionarios gubernamentales y los administradores de empresas privadas recurren racionalmente a la planificación para articular sus recursos y organizar sus esfuerzos en función de objetivos institucionales. Pero, a cualquier nivel y magnitud, planificar es el arte de delinear un futuro *“La planificación es como un puente – acota el comunicador argentino Washington Uranga – que se tiende entre diagnóstico y utopías para hacer de ambas márgenes del río un solo territorio, una misma geografía, que se construye con todas las dificultades y los conflictos propios de la obra que tenemos entre manos.”*

Lo racional está, pues, cifrado en el discernimiento preparativo de la acción, en la previsión juiciosa de recursos, en el estimado de costos versus beneficios y en la comprobación de resultados. Lo irracional deja casi todo librado al azar.

La conducta racional conlleva considerable probabilidad de lograr la eficacia en el sentido de cumplir efectivamente las finalidades que la motivan. La conducta irracional solo rara y accidentalmente puede asegurarse esa eficacia.

Lograr la **eficacia** o **efectividad** resulta suficiente para quien no es un planificador profesional. Para quien lo es, en cambio, hay una exigencia aún mayor: lograr la **eficiencia**, la efectividad dividida por el costo. O sea, empeñarse en prever que el impacto de las acciones esté en proporción con la energía empleada para obtenerlo, que el insumo y el producto guarden entre sí una relación de razonable equivalencia.

## **LA PLANIFICACION DE LA COMUNICACION PARA EL DESARROLLO**

La aplicación instrumental de recursos de comunicación en apoyo a los fines del desarrollo nacional comenzó en Latinoamérica ya hace medio siglo. (Ver Beltrán, 1993a) Lo hizo, por una parte, por acción de servicios de asistencia técnica y financiera del gobierno estadounidense que

auspiciaban programas agrícolas, educativos y sanitarios de los gobiernos de la región desde fines de los años cuarenta. Por otra parte, iniciativas nacionales desarrolladas en Colombia por la Iglesia Católica y en Bolivia por sindicatos de trabajadores mineros desde comienzos de los años cincuenta hicieron uso precursor de la radio para fines de educación – técnica y política – de carácter extraescolar (Ver Beltrán y Reyes 1993b). Ni unos ni otros partieron de marcos teóricos muy definidos para encuadrar sus acciones ni contaron al principio con sistemas muy precisos de planificación.

Pero gradualmente varias instituciones de la región, especialmente las académicas, fueron adoptando a partir de mediados de la década del 60 formulaciones teóricas norteamericanas de reciente data. Y, a partir de mediados de la década del 70, algunos proyectos de desarrollo comenzaron a interesarse por planificar la comunicación. Justamente entonces surgieron en Latinoamérica los primeros cuestionamientos a los modelos de comunicación prevalecientes tal como en la década anterior habían surgido en ella críticas a los modelos de desarrollo. De ello se derivaron varios planteamientos para democratizar al desarrollo y a la comunicación y, por ende, a la comunicación para el desarrollo. Esto ocurrió a la par con la creación de numerosos formatos de “**comunicación alternativa**”. (Ver Beltrán, 1979).

Esa fuerte corriente de pensamiento renovador llegó a reflejarse intensamente en la década del 80 en la teoría y en la práctica de la planificación de la comunicación para el desarrollo. Y así, junto al modelo clásico de comunicación considerado unilineal, monológico y vertical prevaleció un sistema de planificación de la comunicación que le es afín y, junto a las propuestas de comunicación horizontal y popular, emergieron propuestas de metodologías de planificación congruentes con ellas. Sobresalieron entre esas propuestas pioneras las de Juan Díaz Bordenave (Paraguay), Horacio Martins de Carvalho (Brasil), Daniel Prieto (Argentina), Eduardo Contreras (Chile) y Luis Gonzaga Motta (Brasil). Este último definió el nuevo enfoque así: “*La planificación participativa es un proceso compartido de decisiones sobre el futuro deseado, donde los fines y los medios son seleccionados y puestos en práctica colectiva y democráticamente. Es un proceso esencialmente político porque implica la organización de personas para definiciones de objetivos comunes, la elección colectiva de caminos para alcanzarlos y la acción conjunta para lograrlos*”

## SUMAR EN VEZ DE RESTAR

Puesto que los planteamientos innovadores no lograron desplazar a sus predecesores, se dio, y se sigue dando, el caso de convivencia entre ellos si bien con considerable predominancia del modelo clásico. Hay, inclusive, algunos intentos de conjugarlos.

*"Esta combinación resulta necesaria – afirma con realismo el planificador ecuatoriano Marco Encalada (1987, p. 10) – dado que no existe sociedad alguna donde apliquen exclusivamente los modelos unidireccionales o los participatorios y más bien la subsistencia de ambos enfoques es la tónica general, aún en aquellas sociedades donde el purismo participatorio pareciera ser afanosamente buscado. Además de acuerdo a cómo está estructurada la sociedad latinoamericana, y en especial los sistemas de comunicación, los modelos unidireccionales son los que imperan y los profesionales, bien sea por cuestiones de conciencia, o bien de formación o de poder, seguirán aplicándolos, quíerose o no... No obstante, tampoco se busca prestigiar a modelos obsoletos, que se hicieron famosos por propiciar la persuasión per se"...* Uno de los primeros tratadistas de la materia, Alan Hancock (1992, p. 167) recomienda que la planificación evite ser lineal y favorezca más bien *"...un proceso interactivo que de cabida a la redundancia y a lo imprevisto"*. *"La interacción en el proceso de comunicación, añade este especialista británico de larga trayectoria en la Unesco, será facilitada si se puede desarrollar y adoptar una serie de procedimientos que den pie a la interactividad en el proceso de planificación"*.

En efecto, la práctica ha enseñado en Latinoamérica, especialmente a lo largo de los tres últimos quinquenios, que la comunicación para el desarrollo no puede valerse exclusivamente de un modelo sino que a menudo tiene que recurrir a más de uno, sea paralela o combinatoriamente. Por tanto, la planificación de la comunicación para el desarrollo también tiende a suscribirse hoy a esa ambivalencia funcional.

El eminente teórico de la comunicación participatoria y dialógica Juan Díaz Bordenave hace estos señalamientos: *"...En el contexto de una creciente apropiación por la sociedad civil organizada de la responsabilidad por la gestión comunitaria en general... la comunicación tiende a disminuir su énfasis en la difusión de mensajes informativo-persuasivos e incrementar el apoyo al desarrollo del*

*poder comunicacional de la comunidad organizada.*” Sin embargo, sostiene el comunicador paraguayo, no puede dejar de admitirse que el Estado aún mantiene la iniciativa en la mayoría de los programas que tratan de satisfacer necesidades de la población. Y llega, en consecuencia, a hacer con sinceridad estas recomendaciones: *“Debemos reconocer también que la mayor parte de la población solamente percibe ciertos problemas y resuelve actuar en relación con ellos cuando es estimulada por campañas públicas. En otras palabras, por más que digamos cosas contra el uso de la persuasión en la comunicación para el desarrollo, no tenemos más remedio que incluir una buena dosis de mensajes persuasivos dentro de nuestras estrategias de comunicación educativa y concientizadora”* (Díaz Bordenave, 1998, pp. 94-98). Reconocimientos de este tipo vienen actualmente a reflejarse en la práctica de la planificación.

Tanto la planificación lineal como la participativa tienen ventajas y limitaciones que deben ser tomadas muy en cuenta. Característicamente, por ejemplo, la comunicación para la vacunación infantil masiva se planifica por el procedimiento lineal persuasivo porque hay que llegar en poco tiempo a mucha gente en un vasto territorio para provocar un comportamiento sencillo pero urgente y no optativo. Sería innecesariamente lento, complejo y costoso valerse de la planificación participativa en tal caso. En cambio en el caso de segmentos minoritarios, y a veces aislados, de la población que, por negligencia o por resistencia, no se benefician con esa inmunización la comunicación alternativa y participativa y el régimen de planificación que le es afín son los más efectivos para lograr, por acción comunitaria facilitada por medios interpersonales, las conductas de aceptación. Esto no podría hacerse simplemente por medios masivos y bajo un enfoque unidireccional de planificación.

Bajo un modelo o bajo el otro, la planificación es hoy consustancial a la comunicación para el desarrollo. A tal grado suele ocurrir ello que, destacando el factor instrumental, otro de los primeros tratadistas de la materia, John Middleton, expresó esta percepción: *“La Comunicación para el desarrollo, considerada como el uso planificado de los medios de comunicación para sustentar las metas y programas del desarrollo, puede caber en la categoría de la comunicación planificada como un medio para un fin.”*

## LA ENSEÑANZA DEL OFICIO

La aplicación inicial de la planificación a la comunicación educativa para el desarrollo nacional tuvo lugar en los años del 60, principalmente en el sector agrícola. Pero fue fundamentalmente en el campo de la salud que esa aplicación alcanzaría sistematicidad a partir del comienzo del decenio del 80. Y fue en particular en el del 90 que la teoría y la práctica de dicha planificación se difundieron en muchos países del mundo y se aplicaron a varios de los sectores del esfuerzo para el desarrollo.

Antes de que ocurriera a grado importante aquella aplicación se gastaron a veces en no pocos países del "Tercer Mundo" grandes sumas de dinero en comunicación para el desarrollo sin obtener más que pobres resultados; es decir se produjeron y distribuyeron mensajes y se emplearon medios al azar o mal concebidos para los fines que debían apoyar. Preocupados por ello varios organismos internacionales de asistencia al desarrollo se empeñaron en formular y divulgar principios y procedimientos de planificación de la comunicación para el desarrollo. Siguiendo los pasos de la UNESCO, entidad precursora en ese emprendimiento, el UNICEF, la Organización Panamericana de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para Población configuraron manuales metodológicos, harto semejantes entre sí, para enseñar esa planificación. Algunos organismos privados patrocinados por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) hicieron lo propio; por ejemplo, la Academy for Educational Development, por vía del Proyecto Healthcom; Development Associates Inc., por conducto del Narcotic Awareness Education Project, y The Johns Hopkins University, por medio de sus Servicios de Comunicación en Población (PCS). El sistema de planificación propuesto por esta última a partir de 1983 vino a ser el que alcanzó la más amplia circulación mundial.

Lamentablemente, aún parece haber, sin embargo, en la región latinoamericana instituciones, estatales y privadas, que gastan considerables recursos en hacer comunicación para el desarrollo sin someterla a planificación alguna.



## EL PROCESO DE PLANIFICACION

La concepción del proceso de planificación estratégica de comunicación para el desarrollo que propugna la Universidad Johns Hopkins tiene fundamento en un modelo de cambio de comportamiento formulado por ella como síntesis adaptativa de las principales teorías científicas sobre ese cambio. Esto es lógico si se entiende a la planificación de la comunicación como el instrumento clave para procurar que la gente adopte los comportamientos que los programas de desarrollo consideran benéficos para ella. En efecto, lo que principalmente hace la comunicación planificada es divulgar **conocimientos**, propiciar **actitudes** y provocar **prácticas** que esas entidades estiman convenientes a los fines del desarrollo nacional.

## EL MODELO PCC

La investigación científica ha comprobado, en diversos campos, que el cambio de comportamiento se produce a lo largo de un proceso que consta de varias etapas, no de golpe sino paso a paso. El avance de las personas de cada etapa a la siguiente aumenta la probabilidad de que se produzca el comportamiento propuesto e, inclusive, de que éste alcance continuidad. La planificación de la comunicación tiene que tomar muy en cuenta todo esto.

El modelo llamado **Pasos para el Cambio de Comportamiento** (PCC) que plantea Hopkins reconoce – con referencia especial a la salud reproductiva – cinco etapas principales: **conocimiento**, **aprobación**, **intención**, **práctica** y **abogacía**. Es decir que las personas van, a ritmos diferentes, desde enterarse de una propuesta de comportamiento hasta incorporarla a su conjunto de prácticas habituales y finalmente llegan, inclusive, a constituirse en propiciadores de ese comportamiento entre los demás. Este es el esquema de ello:

### PASOS PARA EL CAMBIO DE COMPORTAMIENTO

#### **Conocimiento**

1. Recuerda los mensajes de planificación familiar.
2. Comprende el significado de la planificación familiar
3. Puede nombrar método(s) de planificación familiar y/o fuentes(s) de distribución.

***Aprobación***

4. Responde favorablemente a los mensajes de planificación familiar.
5. Discute la planificación familiar con redes personales (familiares, amigos).
6. Piensa que sus familiares, amigos y comunidad aprueban la planificación familiar.
7. Aprueba la planificación familiar.

***Intención***

8. Reconoce que la planificación familiar puede satisfacer una necesidad personal.
9. Intenta consultar a un proveedor.
10. Intenta practicar la planificación familiar en algún momento.

***Práctica***

11. Visita a un proveedor de información/productos/servicios.
12. Escoge un método y empieza a usar la planificación familiar.
13. Continúa usando la planificación familiar.

***Abogacía***

14. Experimenta y reconoce los beneficios personales de la planificación familiar.
15. Aboga por la práctica de planificación familiar entre otros.
16. Apoya los programas de planificación familiar en su comunidad.

## EL PROCESO "P"

El sistema de planificación de la comunicación estratégica delineado por el Centro para Programas de Comunicación de la Universidad Johns Hopkins es conocido como el **"Proceso P"** porque su protocolo de diseño se tituló "Procesos y Principios para Proyectos de Comunicación en Salud" (especialmente la sexual y reproductiva) y porque su esquema de secuencia espiral se grafica adecuadamente siguiendo la forma de la letra P, como se lo aprecia en la ilustración adjunta. En efecto, del primero de los seis pasos estipulados se llega al último sólo para volver al primero y repetir el desplazamiento cíclico tantas veces cuantas sean necesarias.

Se hace a continuación en forma de cuadro una breve descripción de cada uno de los seis pasos del Proceso "P". Y luego va algo de explicación por rubros.

## REGIMEN DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO DE COMUNICACION\*

E T A P A		C O M P O N E N T E S
Nº de Orden	Denominación	
1º	ANALISIS	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Investigar sistemática y rigurosamente todo lo posible sobre cuatro áreas de interés:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. la naturaleza del público al que se quiere alcanzar, paso fundamental para determinar todo el ejercicio;</li> <li>b. la naturaleza de las políticas y los programas de salud: sus recursos; sus debilidades y fortalezas;</li> <li>c. los recursos de comunicación disponibles: humanos, financieros y materiales; y</li> <li>d. las agrupaciones sociales, y sus conductores, que pueden apoyar las propuestas de cambio.</li> </ol> </li> </ol>
2º	DISEÑO ESTRATEGICO	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Trazar objetivos;</li> <li>2. Identificar los segmentos de audiencia pertinentes;</li> <li>3. Especificar los cambios de comportamiento apetecidos;</li> <li>4. Escoger los medios a usarse;</li> <li>5. Formular un programa-presupuesto de ejecución; y</li> <li>6. Diseñar la evaluación.</li> </ol>
3º	DESARROLLO, PRUEBA, REVISION Y PRODUCCION DE MENSAJES	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Enunciar los contenidos de los mensajes y darles forma;</li> <li>2. Probar con muestras del público escogido y con autoridades pertinentes reacciones a prototipos del contenido y a la forma de los mensajes; y</li> <li>3. Revisar, en consecuencia, los mensajes antes de ponerlos en producción</li> </ol>
4º	EJECUCION Y FISCALIZACION	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementar el programa-presupuesto formulado en la segunda etapa;</li> <li>2. Crear un clima institucional favorable al planteamiento;</li> <li>3. Fiscalizar (monitorear) el proceso de difusión, emisión y recepción de los productos del programa; y, en su caso,</li> <li>4. Volver a probar los materiales, tanto los ya disponibles como los nuevos.</li> </ol>
5º	EVALUACION DE IMPACTO	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Medir los efectos de los mensajes en el público; y</li> <li>2. Determinar cómo podrán mejorarse nuevos emprendimientos semejantes</li> </ol>
6º	PREVISION DE CONTINUIDAD	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hacer ajustes de acuerdo a las cambiantes condiciones identificadas por la evaluación; y</li> <li>2. Asegurar la continuación del impulso comunicador y anticipar medidas para lograr la autosuficiencia en el esfuerzo.</li> </ol>

- Este regimen viene siendo aplicado en Bolivia desde 1990 principalmente a programas de comunicación para salud reproductiva y salud materno-infantil. Ha sido difundido por medio de talleres en universidades y en servicios estatales por el Centro para Programas de Comunicación de la Universidad Johns Hopkins. Es muy semejante a los que usan el UNFPA y la OPS en el Sistema de Naciones Unidas.

---

## 1. Análisis

---

El primer paso del proceso es el estudio de situación en términos del público previsto por el programa de desarrollo que aborda la problemática en cuestión, de las principales agrupaciones sociales y sus líderes y de la capacidad de comunicación existente en el territorio a cubrirse, así como la propia de la institución programática.

**Conocerás a tu público mejor que a ti mismo** debiera ser el mandamiento primordial del estrategia de comunicación. Solo conociendo sistemáticamente y a fondo a la gente a la que se quiere llegar es posible aspirar a cambiar su comportamiento. Para ello es indispensable recurrir a la investigación científica y emplear métodos cuantitativos (como la encuesta por muestreo) y cualitativos (como los grupos focales y las entrevistas en profundidad) para obtener la mayor y mejor información posible sobre el público al que se tiene en mente. Una parte de esa información estará compuesta por datos generales geográficos, demográficos, económicos y sociales, tales como lugar de residencia (urbano o rural), edad, sexo, idioma, alfabetismo y escolaridad, ocupación e ingreso y origen étnico-cultural. Otra parte corresponderá específicamente a los conocimientos, actitudes y prácticas de individuos y agrupaciones, así como a sus valores pertinentes, en cuanto a los asuntos sobre los que el programa busca comunicación con ellos. Y también específicamente otra parte más de la información deberá estar constituida por datos sobre acceso de la gente a los distintos medios de comunicación y sobre sus hábitos de consumo de mensajes. Toda esta información debe acopiarse mediante investigación científica entendida como **línea de base**.

De no escasa importancia es, por supuesto, la acumulación sistemática de información sobre la institución responsable por el programa de desarrollo al que la comunicación tiene que apuntalar. El estrategia de comunicación debe conocerla también con profundidad y precisión para poder servirla debidamente. Examinará detenidamente sus basamentos legales, sus enunciados de misión, sus principios rectores, sus políticas y sus prioridades, así como su estructura orgánica y su funcionamiento operativo, incluyendo datos de personal y de equipo tanto como de programación y presupuesto. Este sondeo institucional, que generalmente se hace por revisión documental y por entrevistas con altos funcionarios y especialistas, debe identificar, junto con sus logros y sus

limitaciones, los puntos fuertes de la entidad, para ayudar a consolidarlos y aprovecharlos, y los puntos débiles, para contribuir a superarlos.

La investigación debe abarcar igualmente a las agrupaciones, públicas o privadas, que puedan tener influencia sobre los individuos para fomentar la adopción de los comportamientos a recomendarse. Y, por supuesto, tiene que identificar a los líderes de opinión más importantes para los fines del programa. Estas personas y aquellas organizaciones deben entenderse como fuerzas capaces de dar validación social a los individuos para que adopten las conductas deseables. Como tales son de suma importancia para el estrategia de comunicación.

Especial atención debe ponerse en el estudio institucional a la descripción pormenorizada de los recursos humanos, materiales y financieros en materia específica de comunicación. Hay que determinar el nivel jerárquico de los órganos de comunicación, su acceso a fondos de operaciones, sus especialistas y su equipamiento, su aptitud para realizar y/o encomendar producción, distribución y evaluación de mensajes, su capacidad en investigación y en capacitación. En directa relación con ello se debe acopiar información detallada y confiable sobre la disponibilidad, el alcance y el costo promedio de medios masivos e interpersonales en el territorio a cubrirse con las intervenciones.

La “masa” sólo existe como abstracción numérica; en la realidad hay, por supuesto, diferencias importantes entre las personas en varios sentidos. Por eso para llegar eficazmente a la gente hay que clasificarla en función de determinados criterios según convenga a los fines del esfuerzo comunicativo: es decir, hay que hacer **segmentación del público**. Obviamente, no es lo mismo el público adulto que el adolescente, o el femenino que el masculino, o el pudiente que el menesteroso, o el que habla quechua o los que hablan español o guaraní, etc. En general, se tiende por tanto a hacer cuando menos una clasificación por **prioridad** en relación con la importancia de cada segmento que los objetivos prevén. Esta segmentación reconoce un **público primario** (el beneficiario principal y directo de la intervención), un **público secundario** y, a veces, inclusive un **terciario**. Por ejemplo, el segmento primario para un programa de vacunación sería el formado por padres, madres y parientes cercanos ya que de ellos depende más que de nadie que los niños sean

vacunados. El segmento secundario pudiera estar formado por los vacunadores. Y el terciario pudiera componerse de líderes comunitarios influyentes en materia de salud. A cada uno de esos segmentos corresponderían ciertos objetivos que irían a determinar ciertos mensajes.

Tales particularizaciones no son siempre fáciles de hacer, pero son indispensables para no caer en el costoso error de lanzar mensajes “al escopetazo” o, peor aún, del todo a ciegas. Por ello es recomendable profundizar el conocimiento del público por medio de un **perfil psicosocial** de cada segmento. Cuanto más precisa y completa resulta la figura de cada uno de ellos mayores serán las probabilidades de acertar en la formulación de los mensajes.

---

## *2. Diseño Estratégico*

---

Lo que se logra en la primera etapa del proceso es acopiar la información indispensable para sustentar la acción y trazar los fundamentos para hacer la planificación. En efecto, es sólo habiendo adquirido conocimientos básicos sobre el programa, su público y su capacidad de comunicación que el planificador queda habilitado para diseñar estratégicamente lo que ha de hacerse en materia de comunicación a fin de apuntalar la realización de las finalidades de dicho programa.

El primer paso en esta segunda etapa del proceso es la **definición de los objetivos de comunicación** que, por supuesto, deben derivarse de los objetivos del programa.

**Un objetivo de comunicación es el enunciado del comportamiento que un programa aspira a lograr por parte del público al que se dirigirá sus mensajes.** Este enunciado es direccional, no procedimental. Indica dónde se quiere llegar con el esfuerzo de comunicación, marca el blanco hacia el que la flecha ha de dispararse, estipula el resultado final que se espera de la intervención comunicativa. No se lo debe confundir, por tanto, con enunciados procedimentales, que son los que indican cómo llegar a aquel punto de destino. Por ejemplo, un enunciado de objetivo puede prever que padres de familia acepten la vacunación de sus hijos y la faciliten en sus domicilios. Pero no puede indicar que se los convenza de actuar así mediante talleres, carteles o cuñas radiales ya que esas son actividades instrumentales conducentes al logro de la finalidad y,

por tanto, corresponden a los enunciados procedimentales, no a los direccionales. El estrategia de comunicación no debe pues, confundir nunca el fin con los medios: tendrá siempre en mente que formular objetivos es trazar nortes de conducta, señalar los comportamientos que el programa aspira provocar en la gente. O sea, responderá a la pregunta clave del planeamiento estratégico: *¿Qué se quiere que quien piense, sienta y haga?*

A objetivos oscuros, mensajes vagos. La enunciación de objetivos debe hacerse con alta precisión porque ellos tienen que ser claros y concretos para asegurar su correcta expresión en los mensajes. También porque del grado de precisión y lucidez que alcancen dependerá la factibilidad de la monitoría tanto como la de la evaluación. Los objetivos tienen, además, que estipular los comportamientos deseables de manera que sean realizables en plazos razonables, apropiados al encuadre cultural del público y verificables por medición de su incidencia e impacto.

Hay niveles en la formulación de objetivos. El más amplio, que corresponde al público que se tiene en mente como un todo, es el **objetivo general** del que han de desprenderse **objetivos específicos**. Los objetivos específicos corresponden a comportamientos específicos y a segmentos igualmente específicos del público.

Las propuestas de comportamiento que los objetivos han de traducir no deben ser arbitrarias ni impositivas. Si se quiere evitar verticalidad en la comunicación, los objetivos tienen que basarse en la compulsión de lo que la gente piensa, siente y puede hacer. El estrategia no debe forjar los objetivos por su sólo razonamiento sino tomando en cuenta respetuosamente al público y esmerándose en que el programa se identifique con éste. Lejos de intentar persuadir autoritaria o mañosamente debe inspirar y promover, no tratar de manipular.

El segundo paso en la etapa de diseño es la **selección de medios**, una determinación delicada que nunca debe ser realizada a priori ni "por olfato". **Esa selección debe hacerse necesariamente sólo después de haber definido los objetivos y segmentado al público.**

Algunos parecen creer que los medios masivos de comunicación, y especialmente la televisión, son tan eficaces y omnipotentes que prácticamente poca falta les hace apelar a otro tipo de medios, como el de contacto interpersonal. Otros muestran preferencia automática por algún

medio en particular, como el cartel, el folleto tríptico y la televisión por vía de “spots”. Estos son errores graves que deben evitarse.

Los dos tipos de medios son necesarios, por separado o en conjugación. Por lo general, los masivos, tienen mayor alcance pero menor calidad y los interpersonales tienen lo opuesto. Los masivos son especialmente útiles para divulgar conocimientos. Los interpersonales (individuales y de grupo) son decisivos para propiciar la adopción de prácticas. Y ambos son parecidamente funcionales para propiciar actitudes.

En general, los medios masivos son mayoritariamente comerciales y minoritariamente estatales y, salvo pocas excepciones, no suelen mostrar compromiso con la educación del pueblo para el desarrollo. Hay, en cambio, algunos medios – llamados “**alternativos**” o “**participatorios**” con orientación de servicio público como lo son las entidades afiliadas a Educación Radiofónica Boliviana (ERBOL) que auspicia la Iglesia Católica y las radios comunitarias que sustentan y operan pequeños grupos de voluntarios en áreas rurales o suburbanas. Y algunos organismos, principalmente no gubernamentales, propician el uso de aún otros recursos no convencionales de comunicación – como son el aprovechamiento de ferias rurales, los títeres, las unidades móviles de video, el teatro itinerante y los festivales musicales juveniles – para hacer labor educativa, especialmente en el sector de la salud. El estratega de comunicación no puede ignorar a este tipo de medios que, pese a su modestia, son de estratégica utilidad especialmente cuando se los usa en conexión con ejercicios de movilización social y comunitaria.

No hay medio alguno capaz de servir bien a los diversos objetivos posibles ni que llegue por igual a todos los segmentos de público deseables. Cada uno de ellos tiene ventajas y limitaciones.

También requiere cuidado la selección de los diversos **formatos** de comunicación posibles en el caso de cada medio. En el del medio radio, por ejemplo, están entre otros, estos formatos: noticia, “cuña”, documental, radionovela y “jingle”. Ciertos formatos se prestan mejor que otros para ciertos fines y determinados públicos. No pueden, pues, ser escogidos al azar.

Por otra parte, rara vez puede esperarse de un medio que baste por sí solo. Lo común y conveniente es combinar dos o más de ellos, siempre en función de objetivos y con ajuste a



públicos. Se recurre a la **combinación de medios**: (a) para llegar a gente no alcanzable por un solo canal; (b) para reforzar, a menor costo, el impacto de un mensaje después de que un primer medio haya logrado su alcance máximo; (c) para dar redundancia adecuada al mensaje; y (d) para procurar sinergia: un efecto mayor que el loggable por la simple suma de las partes.

Los criterios principales que guían a los planificadores para hacer la selección tienden a ser, según Payne Merritt, Saba y Palacios (1995, pag. 4) éstos: (a) las características particulares de cada segmento de público; (b) la naturaleza de cada objetivo específico de comunicación; (c) la conveniencia de cada medio para dichos segmentos y para tales objetivos (d) el potencial de eficiencia de cada medio; y (e) el costo del uso de cada medio en relación con la posibilidad del programa para sufragarlo.

Como tercer paso de la etapa de diseño está la **formulación de un programa-presupuesto**.

El **programa** es la articulación sistemática de los enunciados de objetivos públicos, mensajes y medios en términos de operaciones concretas previstas para un territorio dado y a lo largo de un calendario o cronograma que, por lo general, abarca un año de trabajo.

El **presupuesto** es el detalle pormenorizado del costo de cada una de esas operaciones previstas por el programa. Las cifras se presentan generalmente por rubros – por ejemplo, producción, y dentro de cada uno de ellos, por partidas; por ejemplo: materiales impresos, “spots” de televisión. Otro rubro puede ser el de administración descompuesto en partidas (y a veces en subpartidas o items) de sueldos, viajes, etc.

El formato presupuestal varía en función de preferencias, hábitos y conveniencias de cada institución. En cualquier caso, sin embargo, el control detallado y constante de los gastos de operación tiene mucha importancia no sólo para la gestión de las intervenciones comunicativas sino para el análisis del costo-beneficio de ellas a la hora de la evaluación.

Aunque, obviamente, programa y presupuesto están estrechamente ligados, se los suele presentar y usar por separado. Además de conveniencia de manejo documental, esto obedece a otras razones como la confidencialidad corriente en las instituciones en cuanto a presupuesto y, por

inversa, la divulgación a menudo necesaria del programa entre operadores, contratistas, supervisores, etc.

Es indispensable ya desde esta temprana etapa del proceso formular previsiones – mediante planes – para la **evaluación de la ejecución** del programa también llamado a veces plan estratégico de comunicación o plan operativo anual de comunicación estratégica. Hay, por lo general, dos tipos de evaluación: la de **proceso**, conocida también como **monitoría**, y la de **producto**, conocida también como **evaluación de impacto**.

---

### *3. Desarrollo, Prueba, Revisión y Producción de Mensajes*

---

**El mensaje es el portador de la propuesta de comportamiento.** Consta de dos elementos estrechamente entrelazados: el **contenido** (o concepto) y el **contínente** (o forma).

El contenido es la idea que se aspira a comunicar al público. La forma es la expresión de esa noción, la manera de presentarla. El contenido es la sustancia. La forma es el envase. Con frecuencia un mismo contenido tiene que ser manifestado en diversas formas, cada una apropiada a cada segmento del público.

Los estrategas de comunicación diseñan los mensajes sobre la base de los objetivos de comportamiento estipulados por el programa de desarrollo. Por tanto, los **contenidos** – el **qué** del mensaje – provienen de las autoridades de la materia en la institución programática, si bien generalmente tienen que ser reformulados por los comunicadores. En cambio, las **formas** – el **cómo** del mensaje – son principalmente responsabilidad de los estrategas de comunicación. Sin embargo, sólo muy rara vez la creación de un buen mensaje suele ser producto de la intuición aislada de un individuo. Por lo general, conviene que los mensajes sean contruídos conjuntamente por los estrategas de comunicación y los especialistas en la materia. La discusión colectiva de propuestas individuales preliminares es, a menudo, el mecanismo más productivo para la generación de mensajes.

La experiencia del Centro para Programas de Comunicación de la Universidad Johns Hopkins la ha llevado a hacer un conjunto de recomendaciones para la eficaz formulación de mensajes al que denomina "*La Regla de las 7 Cs*":

- **Captar la atención**

Los mensajes educativos tienen que competir con numerosos mensajes comerciales y políticos en todos los medios. Por tanto, para ser efectivos, tienen que ser ante todo capaces de llamar la atención; deben ser originales y sobresalientes para que puedan ser preferidos. Lo educativo no puede ser sinónimo de falta de atractivo sin correr el riesgo de fracaso.

- **Capturar al corazón y a la mente**

Para que un mensaje sea eficaz no basta con que tenga valor cognoscitivo. Debe tener además virtud emotiva. El mensaje que sólo brinda información para la mente del público está en marcada desventaja sobre el que además se las ingenia para apelar a las emociones de aquél.

- **Clarificar el enunciado**

La virtud fundamental del mensaje es su comprensibilidad. Tiene que ser simple, concreto y preciso; no vago ni, menos, críptico. Solo asegurándose de que sea así se puede aspirar a que el público lo entienda, lo recuerde y considere aceptar la proposición de comportamiento que conlleva.

- **Comunicar el beneficio**

Nadie hace algo con facilidad simplemente porque alguien le dice que lo haga. Uno tiene que tener un motivo para hacerlo. El mensaje debe hacer referencia al motivo más adecuado a cada segmento del público. Ese motivo es, por lo general el beneficio que la gente pudiera esperar de pensar, sentir y actuar como se le propone. Ella adquiere también expectativas, no solamente productos. El mensaje debe ofrecer a la gente alguna suerte de recompensa para que obre en el sentido que se le propone, así sólo sea la disponibilidad subjetivamente perceptible de mejor salud, algo de reposo, mayores

ingresos y más seguridad. Apoyándose en la motivación a modo de “gancho” o “anzuelo” el mensaje tiene que ser promisorio de alguna “ganancia” o “premio” para el público.

- **Crear confianza**

El mensaje tiene que ser objetivo y bien fundado. Debe presentar los hechos con realismo, sinceridad y responsabilidad. No debe incurrir en distorsiones, omisiones o exageraciones. Sólo obrando con tal rectitud puede aspirar a ganar la confianza de la gente. Y esa ganancia es crucial para lograr en ella las conductas apetecidas.

- **Comunicar con coherencia**

La redundancia es particularmente necesaria en la comunicación educativa. Un mensaje va hacia el público en diversas formas y por distintos canales para asegurar la reiteración necesaria. Esa multiplicidad es útil pero debe ir acompañada de coherencia, de razonable similitud entre unas y otras versiones de la propuesta de comportamiento. Y es que cualquier incongruencia entre mensajes puede provocar en la gente indeseables confusiones.

- **Convocar a la acción**

El mensaje tiene que ser capaz de obrar como fuerte estimulante para la adopción por el público de los comportamientos propuestos. Debe llevar a la gente de la reflexión a la acción, incitarla a la práctica, aguijonearla para que avance del conocimiento y la actitud hasta la conducta misma.

Los mensajes pueden ser enunciados en diferentes **estilos**: serio o humorístico, de tono positivo o negativo, de manera directa o indirecta. Es decir, los contenidos pueden someterse a distintos **tratamientos** según convenga a cada objetivo en relación con cada segmento de público.

Charles Atkin (1996) propone **pautas** para la elaboración de mensajes como las siguientes:

- El mensaje debe presentar la propuesta de comportamiento en forma concisa y prominente por medio de una afirmación que exprese la idea principal directamente o por vía de una pregunta que incite a reflexionar.

- El mensaje debe ser compuesto con palabras simples y comunes y en oraciones cortas de modo que sea fácilmente comprensible.
- Un modelo que exponga el comportamiento que se propone, o haga una recomendación explícita en cuanto al mismo, suele ser más eficaz que una conclusión implícita.
- A mayor número de incentivos en un mensaje mayor probabilidad de impacto.
- La argumentación positiva es preferible a la negativa.
- Lo principal, positivo y fuerte de un mensaje debe ir al principio de su enunciado. Lo complementario, débil o negativo debe ir al final.
- Para sustentar promesas o, excepcionalmente, amenazas las dramatizaciones de casos tienden a ser más efectivas que las cifras estadísticas.

En el caso de un país multicultural y plurilingüe como es Bolivia evidente y eminentemente los mensajes educativos tienen que ser forjados a menudo también en los principales idiomas nativos. Por otra parte, deben ser enunciados en formas apropiadas a las características de los diversos conglomerados etno-culturales no sólo en relación con sus lenguas sino con sus valores, creencias y costumbres, especialmente en lo que pueda tener alguna relación con las propuestas de comportamiento del programa.

Es plausible prudencia la de no lanzar al público los mensajes sin haberlos sometido a **pruebas de validación** con muestras del mismo. El propósito esencial de ello es verificar si, en contenido y en forma, los mensajes son adecuados a los públicos. **O sea que se trata de averiguar, preguntando a la gente, cuando menos si los mensajes resultan atractivos, entendibles, realistas y aceptables para personas y grupos representativos de la parte de la población a la que el programa se tiene de preferencia en mente.**

Las pruebas se realizan con prototipos de mensajes; por ejemplo, versiones en borradores casi finales de cartillas, carteles y vallas, también guiones y secuencias gráficas ("story boards") para producción televisiva y grabaciones radiofónicas. Usando cuestionarios, con unas preguntas abiertas y otras cerradas, personal experimentado en investigación hace entrevistas en profundidad

con individuos y con pequeños grupos, así como debates en grupos focales. Las entrevistas individuales se usan preferentemente para probar mensajes radiofónicos y materiales impresos. Para probar mensajes en guiones para emisión audiovisual y en el formato de minidrama las entrevistas en grupo y los debates en grupos focales muestran ventajas.

Obtienen así los investigadores información cualitativa valiosa que generalmente incluye pistas para efectuar correcciones, ajustes, aclaraciones y complementaciones a los mensajes en función de las percepciones del público registradas. Esa información proporciona a los planificadores las bases para efectuar seguidamente pulimentos y enmiendas en los prototipos de mensajes. Solo cuando éstos han sido llevados a cabo se procede a la producción y a la distribución entre la población de los mensajes que, sin embargo, irán a ser luego objeto de monitoría y finalmente de evaluación de impacto.

---

#### 4. *Ejecución y Fiscalización*

---

En esta etapa las previsiones pasan del papel al terreno, del ideal a la realidad, del planteamiento a la acción. O, por así decirlo, la “arquitectura” ha terminado y comienza la “ingeniería”. Se pone en marcha el programa – presupuesto operativo sujeto a cronograma. El planificador se repliega para dar paso al ejecutor, el navegante calla para que obre el piloto, el administrador reemplaza al soñador. La virtud mayor ya no es entonces la creatividad. Es la capacidad organizativa, la aptitud para conjugar talentos, sumar energías, emplear recursos y desarrollar esfuerzos.

Las responsabilidades principales de quienes vayan a ejecutar lo planificado son tres. La primera es poner en **producción** el conjunto de los diversos mensajes previstos y ya refinados en virtud de las pruebas de validación; esta tarea suele ser larga y compleja además de costosa y requiere de precisión en las instrucciones a los distintos productores (propios del programa y/o subcontratistas externos) y de estrecha supervisión del proceso productivo. La segunda responsabilidad es el montaje de la **distribución** de los mensajes mediante su entrega ordenada y oportuna a los distintos medios seleccionados para difundirlos; demanda igualmente claridad en los

entendimientos con empresas y agrupaciones. Y la tercera responsabilidad administrativa es la de asegurar que los mensajes distribuidos tengan la debida **utilización**. ¿Hasta qué punto puede servir un buen video si no se hace más que proyectarlo sin aprovechar su contenido por discusión organizada? ¿Y esos lindos folletos no correrán el peligro de apollarse en algunos depósitos si el administrador no se empeña en asegurar no sólo que lleguen a destino sino que sean oportuna y óptimamente utilizados?

La adecuada ejecución de las tareas de producción, distribución y utilización de mensajes requiere de personal bien calificado. Por eso una responsabilidad colateral del administrador es la de la **capacitación** de ese personal de manera que constituya un **equipo** profesional – técnico y administrativo – responsable, eficaz, motivado y diligente.

Apenas arranquen las operaciones los administradores deben iniciar la labor de estricta y sostenida fiscalización de ellas; es decir, la **monitoría** o **evaluación de proceso**. Esta consiste en la verificación sistemática del progreso de la ejecución de la planificación, la vigilancia del cumplimiento de las previsiones, la comprobación de la llegada de los mensajes a sus destinatarios. Ella está mucho más centrada en el control de la implementación de las operaciones programadas que en la calificación valorativa de ellas. Como se desarrolla a la par del desenvolvimiento de la ejecución sirve, sin embargo, para ir haciendo a lo largo de éste ajustes correctivos y de perfeccionamiento sobre la marcha.

Entre las tareas de monitoría más comunes están las que se enumeran seguidamente. Controlar la cantidad y verificar la calidad de los materiales antes de que sean emitidos o despachados. Comprobar en puntos de despacho y de llegada la distribución de los mensajes entre los medios previstos para su difusión y controlar que estos cumplan sus compromisos en frecuencias y en horarios de emisión, en los casos de radio y televisión, y en frecuencia, tamaño y ubicación en los medios impresos. Verificar si se toman debida y oportunamente las previsiones para los contactos de carácter interpersonal y grupal. Y, en general, constatar hasta qué punto y en qué formas están siendo cumplidas cada una de las previsiones establecidas en los instrumentos de la planificación a fin de alertar sin demora a quien corresponda cuando hubieran distorsiones,

demoras, omisiones, incumplimiento o error. En lo posible, percatarse además de cualquier reacción importante del público a las intervenciones e identificar con precisión obstáculos que hubieran causado desvíos de los mensajes, debilitado su impacto o del todo impedido la comunicación.

Normalmente, la monitoría la hace la propia institución emisora de los mensaje sujetándola a un plan.

---

## *5. Evaluación de Impacto*

---

La **evaluación de producto** es una operación de medición científica de los **resultados** alcanzados por las operaciones. Compara **objetivos** con **realizaciones** y constata rigurosamente el grado en que se lograron los índices y se obtuvieron las prácticas. O sea, mide el **impacto** de las acciones, verifica si las operaciones previstas por la planificación tuvieron éxito o no y, en un caso o el otro, averigua las razones de ello.

Valiéndose, como ya se lo indicó, tanto de métodos de indagación cuantitativos como de los cualitativos, esta evaluación obtiene información pertinente de individuos, de parejas, de agrupaciones, de comunidades y de instituciones. Lo hace, según necesario, mediante distintas técnicas como las encuestas por muestreo pre y post intervención y las comparaciones entre grupos expuestos a los mensajes y grupos de control (no expuestos), así como recurriendo a grupos focales y a entrevistas en profundidad. Esto sin descartar el análisis estadístico, la revisión documental y las visitas de inspección. Igualmente, analiza los datos valiéndose de diversos procedimientos científicos para determinar con precisión los cambios de comportamiento que se hayan podido producir por efecto de las intervenciones de comunicación. Puesto que el sistema de planificación estratégica de comunicación "Proceso P" se asienta en el modelo de Pasos para el Cambio de Comportamiento "PCC", los componentes de éste último constituyen indicadores para la medición de impacto. Como se lo señaló en la segunda sección de la parte segunda del presente texto (pgs. 7 y 8) esos **16 indicadores** forman parte de estos **5 rubros: conocimiento, aprobación, intención, práctica y abogacía**. En conjunción con otros, estos indicadores son



**parámetros de punto de iniciación** para la investigación de “línea de base” anterior a las intervenciones de comunicación y son también **parámetros de punto de terminación** para la evaluación de proceso posterior a dichas intervenciones.

Comparando los datos que se obtengan para el primer punto del proceso con los que se obtengan para el último debe surgir clara y sistemáticamente la imagen del producto de la comunicación en términos de cambios de conducta en el público previsto.

En general, la evaluación de producto se suele hacer a corto plazo para medir en primer instancia los resultados, a mediano plazo para profundizar la medición del efecto de las intervenciones y a largo plazo para verificar el alcance final y la estabilidad de los comportamientos buscados y logrados.

En particular, la experiencia indica que la medición de **conocimientos** es relativamente posible a corto plazo después de las intervenciones; la de **actitudes** lo es a mediano plazo; y la de **prácticas**, a largo plazo.

Puesto que generalmente se realiza al final de las intervenciones, esta evaluación sirve como detector y reservorio de lecciones para mejorar futuras operaciones semejantes, especialmente en sentido de aumentar su impacto.

Por lo general, la evaluación de impacto la hace alguna empresa especializada e independiente de la institución responsable del programa. Esta debe guiar el trabajo de la firma mediante un plan para la evaluación y proporcionarle los estudios realizados como “línea de base”.

Lo que puede evaluarse por la institución o por encargo de ésta a una empresa es la **relación costo-beneficio** de las intervenciones.

El análisis comparativo riguroso y bien documentado entre el uno y la otra, entre el insumo y el producto, indicará el grado en que el programa operativo haya podido lograr no sólo la efectividad (el impacto) sino la **eficiencia**, meta final de la planificación.

---

## 6. Previsión de Continuidad

---

La comunicación humana es un proceso constante, una concatenación de fenómenos, no un hecho aislado y ocasional. En consecuencia, la planificación de ella también es procesal y, como tal, debe ser continua.

Apenas se realiza la intervención, el empeño planificador tiene que reanudarse para capitalizar lo aprendido efectuando mejoramientos en el análisis de público y programa, en el trazado de objetivos de comportamiento, en el diseño de mensajes y en la selección de medios y formatos de comunicación. El emprendimiento tiene que ser, pues, cíclico y sostenido, no coyuntural ni eventual como es el de una campaña en particular.

Como se lo ha recalcado aquí la planificación es sin duda sistemática, pero eso no debe hacerla rígida ni estática. Al contrario, la investigación que antecede a las intervenciones y la evaluación que le es subsiguiente aportan con frecuencia aprendizajes muy útiles que conducen a modificaciones y adecuaciones para las cuales cierta flexibilidad es indispensable. Los principios de planificación son guías profesionales, consejos técnicos dictados por la experiencia y el buen sentido. No son inmutables leyes de hierro que anquilosarían la creatividad del estratega y no permitirían al operador adaptarse a lo imprevisto, lo cual es a veces inevitable.

Por eso mismo la continuidad indefinida del proceso planificador contribuye a dar paso a dicha flexibilidad. Y, por otra parte, ayuda a forjar la sostenibilidad institucional de las acciones de comunicación al servicio del desarrollo nacional. Tan es ello así que el propio diseño del sistema de planificación "Proceso P" ha ido cambiando al paso de los años en respuesta a cambiantes realidades. Es, pues, una propuesta flexible de sistematización, una plataforma de orientación, sin pretensión de biblia si bien acaño con aspiración de utilitario y vademécum.

## LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION

Para fines de planificación de la comunicación se emplean habitualmente tres instrumentos primordiales: la **política**, la **estrategia** y el **plan**, en ese orden generatriz, para determinar las

operaciones a ejecutarse por programas y proyectos. En la base del planeamiento está la política. Esta sustenta a la estrategia. Y la estrategia conduce a la acción por medio del plan. O, visto el asunto de otro modo, la política contiene a la estrategia como la estrategia contiene al plan. Y en la aplicación la secuencia es: (1) política, (2) estrategia y (3) plan. Se trata, pues, de un "gestalt": un conjunto sistémico superior a partes, las que están estrecha y funcionalmente entrelazadas.

Las políticas, las estrategias y los planes comparten una característica primordial: **son herramientas para trazar comportamientos conducentes al logro de determinados propósitos**. Es decir, son artefactos normativos para propiciar convicciones y provocar conductas, tales como – en la religión católica – lo son el credo, los mandamientos y el catecismo. De ahí su natural relación con la comunicación.

La política es un conjunto de principios, normas y aspiraciones.

La estrategia es un conjunto de previsiones sobre fines y procedimientos.

El plan es un conjunto de prescripciones para regir operaciones.

La política es doctrinaria, la estrategia es metodológica y el plan es ejecutivo. Es por eso que la política traza objetivos generales (anchos y de largo aliento), la estrategia plantea objetivos específicos (aumentando la precisión teleológica y, a menudo, acortando tiempo y espacio), y el plan estipula en detalle metas concretas (cuantitativas, tempo-espaciales y medibles).

La política es raigal, la estrategia es troncal y el plan es ramal.

La política es un mandato, la estrategia es un diseño u el plan es un aparato. De una política pueden, por tanto, desprenderse varias estrategias y, para poner a estas en práctica, se pueden requerir diversos planes tanto paralela como consecutivamente.

La política tiende a ser más amplia; se expresa normalmente en enunciados cortos, a veces hasta comparables con eslóganes o lemas. La estrategia tiende a ser más amplia que profunda; por eso sus enunciados suelen ser de mediana longitud. Y el plan tiende a ser tan amplio como profundo; por eso sus enunciados son usualmente extensos. La precisión – en sentido de grado de detalle – de los enunciados es mínima en las políticas, mediana en las estrategias y máxima en los planes.

## COMPARACION DE CARACTERISTICAS ENTRE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION

Instrumento	POLITICA	ESTRATEGIA	PLAN
Variable			
<b>Por su esencia</b>	Raigal	Troncal	Ramal
<b>Por su naturaleza</b>	Mandato	Diseño	Aparato
<b>Por el alcance de sus normas</b>	Doctrinaria (traza objetivos generales)	Metodológica (plantea objetivos específicos)	Ejecutivo (estipula metas concretas)
<b>Por el grado de detalle de sus enunciados</b>	Precisión mínima (más profunda que amplia – enunciados cortos)	Precisión mediana (más amplia que profunda – enunciados medianos)	Precisión máxima (tan amplio como profundo – enunciados extensos)
<b>Por su formato de explicitación normativa</b>	General (discursos, declaraciones, acuerdos, disposiciones legales de alto nivel)	Particular (decretos, resoluciones reglamentarias, manifestaciones en los planes)	Específico (documentos operativos, técnicos y financieros)
<b>Por su duración o estabilidad</b>	Permanente (de largo plazo – dos o más decenios)	Temporal (de plazo medio – uno o dos lustros)	Coyuntural (de corto plazo – menos de un trienio)

Nota.- Esta es una transcripción del cuadro resumen de las proposiciones de Luis Ramiro Beltrán (1993, p. 4) elaborado por José Luis Exeni (1998, p. 89)

Los formatos de explicitación normativa también varían en función del nivel de planificación. Las políticas suelen enunciarse por medio de discursos individuales o declaraciones colectivas y formalizarse mediante acuerdos firmados o disposiciones legales de alto nivel. Las estrategias, siendo más de orden técnico que político, se enuncian generalmente por decretos o resoluciones reglamentarias o, simplemente, por manifestaciones en los planes que rigen a programas y proyectos. Y los planes son, normalmente, documentos técnicos y financieros.

Sin duda, en vista de la naturaleza integrada y derivada de los tres elementos, los planes deben guardar coherencia con las estrategias y estas con las políticas. La discordancia entre estos elementos lesiona la racionalidad que se busca para alcanzar la eficiencia.

En general, para ser efectivas las políticas deben ser explícitas, integrales y estables. En cuanto a duración o estabilidad la política suele prevalecer por más tiempo que la estrategia y por mucho más tiempo que el plan. Aquella tiende a permanecer intacta a través de los años en tanto que las estrategias a menudo experimentan ajustes y los planes suelen ser más bien de plazo corto. Una política sólida y fértil puede inspirar acciones por dos, tres o más decenios. En cambio las estrategias suelen perder validez, siquiera parcialmente, en uno o dos lustros, en función de variaciones en factores coyunturales. Y los planes más largos – casi siempre contingentes – rara vez sobrepasan al trienio. Por lógica, el plan debe mencionar la política en que se basa y consignar las estrategias de que se deriva antes de plantear sus previsiones operativas.

Vistas todas estas diferencias entre los tres instrumentos de planificación debieran evitarse las confusiones entre ellos que, infortunadamente, no son infrecuentes. Siendo estrechamente afines, política, estrategia y plan no son, sin embargo, iguales.

---



---

## LITERATURA CONSULTADA

---



---

Atkin, Charles

Pautas Universales versus Pautas Especiales para Elaborar Mensajes Persuasivos Relacionados con la Salud. En: Organización Panamericana de la Salud (comp.). LECTURAS DE COMUNICACION EN SALUD. (Reproducción de Documentos, Serie N° 20). OPS, s.l. Mayo, 1996. s.p.

Beltrán S., Luis Ramiro

COMUNICACION PARA EL DESARROLLO EN LATINOAMERICA: UNA EVALUACION SUCINTA AL CABO DE CUARENTA AÑOS. Discurso de inauguración de la IV Mesa Redonda sobre Comunicación y Desarrollo organizado por el IPAL. Lima, Perú, 23 al 26 de febrero de 1993a.

Beltrán S., Luis Ramiro y Reyes, Jaime

Radio Popular en Bolivia: La Lucha de Obreros y Campesinos para Democratizar la Comunicación. En: FELAFACS. Revista Diálogos de la Comunicación N° 35. Marzo, 1993b. FELAFACS. s.l. pag. 14 a 31.

Beltrán S., Luis Ramiro

La Salud y la Comunicación en Latinoamérica: Políticas, Estrategias y Planes. En: OPS/OMS, UNESCO. POR UNA POLITICA DE COMUNICACION PARA LA PROMOCION DE LA SALUD EN AMERICA LATINA. (Capítulo 2). Quito, Ecuador, 1993. pag. 29 a 89.

Beltrán S., Luis Ramiro

UN ADIOS A ARISTOTELES: LA COMUNICACION HORIZONTAL. UNESCO. s.l. 1979. 33 pp.

Braun, Juan

Programación de la Comunicación Social. En: CIESPAL. SEMINARIO: COMUNICACION Y SALUD y Salud. (Serie: Comunicación y Sociedad - Colección Documentos). CIESPAL. Quito Ecuador. 1977. pag. 55 y 56

Cohen, Sylvie I.

DESARROLLO DE ESTRATEGIAS EN INFORMACION, EDUCACION Y COMUNICACION (IEC) PARA PROGRAMAS DE POBLACION. (Documento Técnico No. 1). FNUAP. New York, USA. 1993. 63 pp.

Contreras, Eduardo

PLANIFICACION COMUNITARIA. (Manuales Didácticos CIESPAL No. 6). Quito, Ecuador, 1984. 79 pp.

Development Associates, Inc.

MANUAL DE COMUNICACION PARA PROGRAMAS DE PREVENCION DEL USO DE DROGAS. Development Associates, Inc - Narcotics Awareness and Education Project. Arlington, Virginia, USA. Abril, 1992. 107 pp.

Díaz Bordenave, Juan

Relación de la Comunicación con los Procesos de Movilización Comunitaria para la Salud. En: Alfaro, Rosa María; et. al. MOVILIZACION COMUNITARIA PARA LA SALUD. Universidad Johns Hopkins, Save the Children. La Paz, Bolivia. Mayo, 1998. 174 pp.

Díaz Bordenave, Juan y Martins de Carvalho, Horacio

PLANIFICACION Y COMUNICACIÓN. (Colección Intiyan). CIESPAL. Quito, Ecuador. 1978. 307 pp.

Encalada A., Marco

CURSO DE DISEÑO DE PROYECTOS DE COMUNICACION (N° 1 Guía para el Instructor). UNESCO. Quito, Ecuador, s.f. 84 pp.

- Encalada A., Marco  
CURSO DE DISEÑO DE PROYECTOS DE COMUNICACION (N° 2 Guía para los Participantes). UNESCO. Quito, Ecuador. s.f. 90 pp.
- Encalada A., Marco  
CURSO DE DISEÑO DE PROYECTOS DE COMUNICACION (N° 3 Módulos y Lecturas). UNESCO. Quito, Ecuador. s.f. 349 pp.
- Encalada A., Marco  
CURSO DE DISEÑO DE PROYECTOS DE COMUNICACION (N° 4 Banco de Datos). UNESCO. Quito, Ecuador. s.f. 164 pp.
- Encalada A., Marco  
El Proceso de Planificación de la Comunicación Educativa. En: Encalada, Marco. COMUNICACION, PLANIFICACION Y PARTICIPACION. (Documento No. 7). El Papel de Comunicación Educativa. Seminario Internacional de la Planificación de la Comunicación. CIESPAL, Quito, Ecuador 1979. pag 117 a 134
- Encalada A., Marco  
DETERMINANTES PARA EMPEZAR EL DISEÑO DE PROYECTOS DE COMUNICACION. Quito, Ecuador. 1995. 5 pp (mimeo)
- Exeni, José Luis  
POLITICAS DE COMUNICACION: RETOS Y SEÑALES PARA NO RENUNCIAR A LA UTOPIA. PLURAL, Friedrich Ebert Stiftung. La Paz, Bolivia 1998. 206 pp.
- Gonzaga Motta, Luis  
PLANIFICACION DE LA COMUNICACION EN PROYECTOS PARTICIPATIVOS. (Manuales Didácticos CIESPAL No. 8). Quito, Ecuador, 1979. 165 pp.
- Hancock, Alan  
COMMUNICATION PLANNING REVISITED. (Monographs on communication planning 5). UNESCO. Paris, France. 1992. 220 pp. (documento en inglés)
- Johns Hopkins University / Center for Communication Programs  
PROCESOS Y PRINCIPIOS DE COMUNICACION ESTRATEGICA EN SALUD. JHU/Population Communication Services-USAID. Baltimore MD, USA. 1998. 15 pp.
- Mayo, John  
Estrategias de Evaluación para la Planificación de la Comunicación. En: Middleton, John (comp.). ENFOQUES SOBRE LA PLANIFICACION DE LA COMUNICACION. (Capítulo 9). CIESPAL, UNESCO. Quito, Ecuador. 1981. pag. 285 a 317.
- McAnany, Emile  
Estrategias de Comunicación para la Salud. En: CIESPAL. SEMINARIO: COMUNICACION Y SALUD. (Serie: Comunicación y Sociedad - Colección Documentos). CIESPAL. Quito Ecuador. 1977. pag. 59 a 61
- Middleton, John  
Enfoques sobre la Planificación de la Comunicación: Una Visión Global. En: Middleton, John (comp.). ENFOQUES SOBRE LA PLANIFICACION DE LA COMUNICACION. (Capítulo 1). CIESPAL, UNESCO. Quito, Ecuador. 1981. pag. 9 a 17.
- Middleton, John  
Imágenes y Acción: Teoría en y de Planificación de la Comunicación. En: Middleton, John (comp.). ENFOQUES SOBRE LA PLANIFICACION DE LA COMUNICACION. (Capítulo 2). CIESPAL, UNESCO. Quito, Ecuador. 1981. pag. 19 a 63.

- Organización Panamericana de la Salud  
MANUAL DE TECNICAS PARA UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACION EN SALUD. (Serie PALTEX para Técnicos Medios y Auxiliares. No. 11). Washington, D.C., USA. 1985. 108 pp.
- Organización Panamericana de la Salud (comp.)  
LECTURAS DE COMUNICACION EN SALUD. (Reproducción de Documentos, Serie N° 20). OPS. s.l. Mayo, 1996. Paginación variada.
- Organización Panamericana de la Salud/Programa de Promoción de la Salud  
MANUAL DE COMUNICACION SOCIAL PARA PROGRAMAS DE SALUD. Washington, D.C., USA. Mayo, 1992. 141 pp.
- Payne Merrit, Alice; Saba, Walter y Palacios, Pablo  
COMPONENTES DE UN PLAN DE COMUNICACION. Johns Hopkins University-Center for Communication Programs. Baltimore Md., USA. 1995. 15 pp.
- Perret, Heli  
Ejecución de Planes Nacionales de Comunicación Social para la Salud. En: CIESPAL. SEMINARIO: COMUNICACION Y SALUD. (Serie: Comunicación y Sociedad - Colección Documentos). CIESPAL. Quito Ecuador. 1977. pag. 51 a 55
- Piotrow, Phyllis Tilson; Kincaid, Lawrence; Rimon II, José G.; Rinehart, Ward  
MARCOS CONCEPTUALES DE LA COMUNICACION ESTRATEGICA. (Capítulo 2). Documento de carpeta del Taller de Planeamiento Estratégico de Comunicación en Salud Reproductiva. JHU/CCP, FNUAP, USAID. Cochabamba, Bolivia 1998. 14 pp.
- Piotrow, Phyllis Tilson; Kincaid, Lawrence; Rimon II, José G.; Rinehart, Ward  
DISEÑO ESTRATEGICO: PLANTEAMIENTO DE OBJETIVOS. (Capítulo 4) Documento de carpeta del Taller de Planeamiento Estratégico de Comunicación en Salud Reproductiva. JHU/CCP, FNUAP, USAID. Cochabamba, Bolivia. 1998. 38 pp.
- Prieto C., Daniel  
DIAGNOSTICO DE COMUNICACION. (Manuales Didácticos CIESPAL N° 10). Quito, Ecuador. 1990. 379 pp.
- Prieto C., Daniel  
EL AUTODIAGNOSTICO COMUNITARIO. (Manuales Didácticos CIESPAL N° 5), Quito, Ecuador, s.f. 55 pp.
- Prieto C., Daniel (comp.)  
TRES EXPERIENCIAS DE DIAGNOSTICO DE COMUNICACION. Universidad Técnica de Machala, INNFA, Organizaciones Campesinas de Cotopaxi. s.l. s.f. 88 pp.
- Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas  
LINEAMIENTOS PARA PLANIFICAR EL APOYO A LA COMUNICACION PARA CAMPAÑAS DE DESARROLLO RURALES. PNUD. 1984. 9 pp. (mimeo)
- Rasmuson, Mark R.; Seidel, Renata E.; et. al.  
COMMUNICATION FOR CHILD SURVIVAL. Healthcom, Academy for Educational Development. USAID. Washington, D.C., USA. June 1988. 144 pp.
- Uranga, Washington  
INTRODUCCION A LA PLANIFICACION DE PROCESOS COMUNICACIONALES. Universidad Nacional de La Plata, Centro de Comunicación La Crujía. Buenos Aires, Argentina. Mayo, 1999. 57 pp.