
9 GESTIÓN PÚBLICA E INTERCULTURALIDAD

9.1 GESTIÓN PÚBLICA Y COMUNICACIÓN

La comunicación entre grupos humanos diversos, siempre resulta problemática, incierta e impredecible. Esto hace que los esfuerzos por intervenir en dicho proceso sean de alta importancia, particularmente cuando apelamos a las políticas de integración.

En este sentido, es relevante precisar que en la comunicación intercultural no sólo se distinguen las interacciones de grupos específicos sino también de sujetos. Por lo tanto la comunicación es intercultural en tanto participan de este proceso identidades culturales.

Es dicha subjetividad un elemento central para comprender el cariz del proceso comunicativo intercultural, centrado en la “multiplicidad de interpretaciones a un mismo acto comunicativo”.

De esta manera, podemos decir que la comunicación intercultural podrá ser intervenida, tanto desde el mismo proceso como desde los factores contextuales que rigen la interacción. Tal como lo planteaba Casmir, desde estructuras sociales capaces en su despliegue como sistemas favorecer cambios en las relaciones entre determinadas comunidades, entre ellas los medios de comunicación y, particularmente los organismos de administración del Estado. Así, un paso adelante para el desarrollo de comunicaciones interculturales eficaces será la gestación de una “sociabilidad inclusiva”.

En este sentido, la estructuración de un Estado de Derecho favorece en tanto ética de igualdad la instalación de culturas democráticas. Así, mientras los cambios culturales integradores pueden darse desde los procesos de socialización, también es factible que el Estado, desde su plano normativo / estructural promueva espacios interculturales efectivos. Es por ello que la preocupación en este tema es doble. No sólo se apela a la creación de



una diversidad democrática, sino también, desde un plano jurídico, a la no discriminación arbitraria.

Esto se aprecia en la difusión valórica que el Estado realiza a partir de un determinado principio ético.

La temprana consolidación del Estado Nación chileno, no sólo se tradujo en un orden político gubernamental del cual somos herederos, sino también en una forma de comprender la administración, desde la autoridad decisora, de las relaciones sociales.

Es relevante entonces que los primeros esfuerzos para la gestación de dicho Estado estuvieran orientados a promover los principios éticos de la igualdad, la cual fue entendida como el principio rector de la identidad nacional que permitiera y sustentara el proyecto político puesto en marcha en 1818: una chilenidad común en tan vasto territorio, forjada desde el campo y la hacienda, el militarismo y las guerras, el hijo sin padre, el roto mestizo.

Esta pretensión homogenizadora fue una ética discursiva que alcanzó su máximo apogeo en los proyectos desarrollistas. El estado laico –una de las conquistas más relevantes al momento de hablar de un sistema incluyente- dio paso a las grandes reformas sociales que concluyeron abruptamente con el Golpe Militar.

Sin embargo, esa conquista progresiva de igualdad de los y las ciudadanas, no necesariamente estaba situada en un contexto de reconocimiento a la diversidad. Este paradigma sólo comienza a surgir como pensamiento crítico a la modernización en nuestro continente a partir de la década de los sesenta y se consolida en Chile con el retorno a la democracia y particularmente, con las políticas sociales de perfil liberal - socialdemócratas instaladas por los gobiernos de la Concertación.

No se trata tampoco de situar dos polos antagónicos: un plano de inclusión desde la igualdad indiferente y otro desde la diversidad. Se trata más bien de reconocer un momento en que las políticas de desarrollo (favorecidas por un marco jurídico internacional que actualmente debate el reconocimiento de nuevos derechos humanos), se

conjugan con una sólida democracia formal y una ética política que tiende a validar sus procedimientos desde modelos participativos y cooperativos.

Se trata entonces de la configuración de un Estado que debe hacerse cargo de la nueva "geografía social" emergente de los cambios globales.

*Para ello, a partir de los 90 se han hecho modificaciones sustantivas a la oferta pública de políticas y programas sociales que hace el Estado a sus ciudadanos, no sólo por su expansión numérica sino, sobre todo por su diversificación y especialización, particularmente para sus sectores más vulnerables, con quienes se debía saldar una deuda histórica. De esta manera se han desarrollado políticas y programas sectoriales (educación, salud, vivienda, justicia, trabajo y previsión social), dirigidos a los grupos más postergados y vulnerables: niños y niñas, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas, distinguiendo en cada uno de éstos, subgrupos especialmente críticos, lo que llevó a diseñar programas específicos, a saber, por ejemplo, hacia los niños/as maltratados, los jóvenes desempleados, los adultos mayores pobres, las mujeres jefas de hogar, entre otros.*⁵

De esta manera, la institucionalidad genera progresivamente estructuras propias desde donde apelar a la protección de dichas vulnerabilidades. Así en la actualidad existen grupos y condiciones de discriminación que el Estado considera prioritarios, la mayoría cuenta con algún tipo de emplazamiento específico dedicado a atender sus necesidades y la totalidad ha sido abordada desde alguna política pública innovadora en el último decenio⁶.

5 "Dimensiones de la Intolerancia y la Discriminación. Reflexiones Pendientes". Ministerio Secretaría General de Gobierno. División de Organizaciones Sociales. Programa Tolerancia y No Discriminación. Santiago de Chile, año 2000. p.8. La cita corresponde al texto de Ricardo Navarrete, ex Director de DOS.

6 En *Gobierno de Chile considera como sujetos vulnerables de discriminación los siguientes grupos:*

Mujeres----->SERNAM

Infancia----->SENAME

Adultos Mayores----->SENAMA

Juventud----->INJUV

Esta preocupación principalmente garantista emerge como necesidad en un contexto país donde los efectos negativos de relaciones interculturales excluyentes, siguen siendo observables. En efecto, si entendemos por intolerancia a una disposición cultural que tiende al rechazo en cualquiera de sus formas de la diversidad sociocultural, ésta se asume como una actitud que propicia la restricción o el control del ejercicio de la autonomía de las personas en sus maneras de vivir, pensar o sentir. Autoritarismo, dogmatismos y censura son algunas de las prácticas que reflejan en el Chile de hoy las limitaciones de determinados circuitos a las libertades de otros.

Así por intolerancia comprendemos situaciones tan concretas como la negación de los niños como sujetos con opinión válida, las restricciones a la información pública, las decisiones no participativas en la gestión local, entre otras.

Por otro lado, si por discriminación entendemos la disposición cultural a reconocer desiguales derechos de las personas, atendiendo a criterios externos a la esfera propia de responsabilidad de los individuos -tales como etnia, edad, grupo socioeconómico, de pertenencia, etc.; nos daremos cuenta que en Chile el clasismo, racismo, la homofobia o

Asimismo, reconoce "condiciones" de discriminación:

Personas en situación de Pobreza (MIDEPLAN: Programa Puente, Chilebarrio, Chilesolidario, FOSIS, FUNASUPO, entre otros)

Personas con Discapacidad (FONADIS)

Pueblos Originarios (CONADI, Programa Orígenes, etc)

Personas viviendo con VIH/SIDA (MINSAL CONASIDA)

Personas privadas de Libertad (GENDARMERIA)

Migrantes (MIN.INTERIOR, CANCELLERIA)

Minorías Sexuales (Sin institucionalidad específica)

Minorías Religiosas (Sin institucionalidad específica)

cualquier otro proceso de negación de igualdad sigue estando presente en cada ámbito de la vida social⁷.

Esto abre un desafío para el desarrollo de nuevas políticas orientadas a la inclusión. Se trata de ampliar los procesos garantistas impulsados hasta ahora para dar paso además a una mirada orientativa que potencie las relaciones interculturales ya no desde la legalidad imperante sino también desde los propios modelos de convivencia.

Es allí donde el concepto y la práctica de participación –aquella que más que consultiva transforma a los participantes en agentes deliberativos- puede transformarse en un factor decisivo en la integración social plena y sin exclusiones. La cesión de poder que entrega las modalidades cooperativas y asociativas de trabajo entre distintos actores, favorecen un principio de igualdad que en sí mismo reconoce y valora la diferencia: mesas de diálogo, grupos de trabajo con la sociedad civil organizada, co-gestión de políticas públicas, son algunos ejemplos cotidianos donde la interculturalidad puede ser efectivamente traducida en un espacio de ganancia mutua.

7 Esta categorización general puede ser observada de mejor manera en los cuatro modelos de discriminación de los cuales habla el sociólogo Manuel Antonio Garretón. Estos son:

Modelo Clásico de discriminación: dotaba de “condición humana” a determinados grupos. En él por lo general estaban excluidos las mujeres, los esclavos y los indígenas. Eran grupos a quienes se les negaba un derecho particular, por lo tanto la lucha antidiscriminatoria se centró en entregar “igualdad”.

Modelo de exclusión y expulsión: generado a partir de los procesos sociales, se centra particularmente en la heterogeneidad de la discriminación no entregada por características polares. Se puede estar incluido en un aspecto pero excluido en otro, por ejemplo mujeres en profesiones tradicionales pero con menores derechos maternales.

Modelo de no reconocimiento a nuevos derechos: a partir de los procesos culturales de la ciudadanía y la sociedad mediatizada, la sociedad exige nuevas valoraciones y por lo tanto el reconocimiento de nuevas comunidades. En esta dimensión es donde surgen los conceptos de “minoría” –en tanto grupos que no acceden a la administración del poder- y los de derechos humanos de tercera generación.

Modelo desde la diferencia: derechos por identidad o adscripción. Aquí nos encontramos con el principio de la igualdad en la diferencia, pero también en la posibilidad de generar normativa desde la diferencia, acentuando un multiculturalismo desde el “esencialismo del cada grupo”.



Y al tratarse de espacios de relación, serán también espacios de comunicación intercultural cuya eficiencia y eficacia podrá ser demostrada en ese con-vencer.

9.2 AUTOEVALUACIÓN

Brevemente exponga su punto de vista sobre la relación entre participación, democracia e interculturalidad (1000 palabras).

10 PLANIFICACIÓN COMUNICACIONAL INTERCULTURAL

10.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Una de las características centrales que se han abordado en este curso es la factible intervención de las comunicaciones interculturales. En el caso de la gestión pública esto resulta particularmente pertinente: basta observar las realidades propias de cualquier entorno, sea este una ciudad, región, comuna o provincia para reconocer la diversidad de comunidades de sentido que en ella operan.

La gestión comunicacional con enfoque cultural redunda en una herramienta que mejora la eficacia y eficiencia de la gestión pública. En este sentido la comunicación intercultural puede ser vista como una comunicación estratégica al servicio del desarrollo, que favorece el nuevo pacto ciudadano desde la diversidad para con un gobierno, sea este nacional o local.

Esta mirada puede reflejarse en la siguiente situación hipotética: si un gobierno local decide construir un puente que una dos comunidades aisladas, el validar el proyecto con los líderes locales, y el utilizar elementos de la historia local para justificar la inversión, permitirá que la iniciativa sea mejor recibida en la población, si sólo se llega a informar de ésta a través de criterios técnicos.

En este sentido la planificación comunicacional será una herramienta para el desarrollo de iniciativas de alto impacto comunitario que requieren un mayor tratamiento con pertinencia cultural. Dicha efectividad estará dada en la medida que la planificación de la comunicación sea una estrategia en sí misma de acción intercultural, o bien, de una gestión de comunicaciones que pretende entregar a una acción cualquiera un énfasis de información transcultural.

La primera acción, a modo de ejemplo, radica en aquellas iniciativas públicas orientadas a la promoción del desarrollo, donde se incluyen cambios actitudinales o conductuales. Ejemplo de esto en nuestro país son experiencias de campañas de prevención del SIDA en la Novena Región difundidas en soporte radial que rescata la oralidad de la lengua vernácula, el mapudungún. Por su parte, la segunda línea refiere a acciones generales las cuales en determinados contextos o momentos se requiere una acción focalizada a un grupo humano específico. Es por ello que la gestión de comunicaciones interculturales requiere un desarrollo específico, un modelo de planeación quizás distante de estructuras ligadas al *marketing* y más cercano a la modelísticas de los proyectos de intervención social.

En este sentido, uno de los principios fundamentales del desarrollo de un correcto plan de comunicaciones intercultural son tres ejes: la relevancia de la acción, la coherencia de la propuesta y la pertinencia de la solución.

Por relevancia comprendemos que el abordaje del tema, desde la perspectiva comunicacional puede generar sentido al grupo objetivo o público beneficiario. Implica argumentar que la gestión comunicacional sea la requerida en la población, además de viable y medible.

A su vez, la coherencia responde a las características internas de la planificación y el grado de relación positiva entre todos sus componentes. Este objetivo es quizás uno de los más difíciles de lograr pues apela al dominio temático de la intervención comunicacional, a la capacidad de proyectar dimensiones específicas de comunicación intercultural y ante todo una experticia en la formulación de este tipo de planificaciones. Sin embargo, a nivel evaluativo, es la tercera característica que finalmente dirime la aplicabilidad de la acción.

Esto porque la pertinencia de la solución o de las estrategias a desplegar, marca la diferencia de entre una propuesta y otra. Son aquellas dimensiones en donde se ponderan factores para la maximización de los resultados, se asegura el cambio esperado, o bien la



propuesta en su conjunto da garantías de que el despliegue completo de la acción comunicacional es el mecanismo más acertado para lograr el beneficio comprometido.

10.2 LA ESTRUCTURA DE UNA PLANIFICACIÓN COMUNICACIONAL

Una correcta planificación comunicacional de corte intercultural debe ante todo recoger la voz del grupo con el cual se quiere establecer el proceso comunicativo (EL OTRO). Esto implica un primer cambio con respecto a cualquier otro tipo de comunicación pública: en la comunicación intercultural la participación del grupo debe estar garantizada, rompiendo con ello la mirada verticalista receptor-emisor. Es más, mientras más trabajo asociativo exista con representantes de los beneficiarios, mayores posibilidades de impacto tendrá el ejercicio comunicativo.

Es por esto que el trabajo directo con las comunidades, en una fase previa a la acción comunicacional resulta necesario. Rondas de entrevistas con informantes clave, recopilación de material documental, observación directa, entre otras herramientas favorecen la generación de espacios de convergencia con la autoridad pública, al mismo tiempo que legitiman la intervención comunicacional. En síntesis, ceder poder es ganar confianza.

Paralelamente la labor interdisciplinaria resulta un elemento que si bien no es determinante, sí enriquece la aproximación comunicacional. Contar con una observación antropológica, económica o sociodemográfica facilitará el conocimiento previo de las necesidades de la comunidad como al mismo tiempo será un insumo para la selección de estrategias y metodologías comunicacionales.

En sencillo, el trabajar con información de expertos de otras áreas enriquecerá la labor comunicacional. Por ejemplo, si se requiere realizar un plan de comunicaciones para la vacunación de niños mapuches, un antropólogo nos podrá indicar qué tipo de representaciones o valoraciones están asociadas a la salud y enfermedad en ese grupo; un

sociodemógrafo nos podrá señalar el perfil de las madres a los cuales llegar con el mensaje de la vacuna; mientras que un economista nos dirá de qué manera es necesario optimizar los recursos asignados a la difusión para la campaña.

De esta manera, teniendo ya los antecedentes que rodean al tema, será necesario dar paso a la construcción de los objetivos, tanto el principal como los secundarios. Hay que tener claro que los objetivos son ante todo cambios que se pueden lograr con el despliegue de la acción. Se trata de dimensiones mensurables no declaraciones de intenciones ni menos situaciones ambiguas difíciles de evaluar posteriormente.

Por ejemplo, verbos como "Desencadenar", "Propiciar" o "Ayudar", son poco medibles y se recomienda eliminarlos de la redacción.

Uno de los principales problemas que se detectan al momento de analizar planificaciones comunicacionales de este tipo, es que en ellas no suele considerarse que la comunicación es sólo uno de los abordajes posibles frente a determinados problemas y sólo desde allí desde donde deben construirse los objetivos. Por ejemplo, la realización de todas las medidas de prevención del VIH SIDA en Chile obviamente está orientada a reducir las tasas de adquisición del virus, pero una campaña de prevención tendrá como objetivo introducir el uso del preservativo, difundir mensajes para evitar conductas de riesgo o bien, informar sobre la no discriminación de las personas con VIH. Es decir, la acción comunicacional sólo será un aporte a la tarea mayor (reducir la incidencia) dentro de su propio ámbito de especificidad.

De esta manera el objetivo principal será el cambio sustancial que la acción pretende lograr, mientras que los objetivos secundarios coadyuvan a la consecución de ese fin. No se trata, por tanto, de cambio paralelos, sino derivados del anterior, imprescindibles de ser considerados para el éxito de la propuesta.

Elaborados los objetivos, es el paso de la definición de estrategias, las rutas por las cuales esas metas serán logradas. Las estrategias reenvían a los principales campos de la

comunicación y sus vinculaciones con otras disciplinas: ¿será la acción una tarea de educación preventiva? ¿Usará canales masivos, mediáticos o se centrará en una comunicación más comunitaria? ¿Pondrá énfasis en el cara a cara o buscará generar redes de replicadores?, son algunas de las preguntas cuyas respuestas configuran las alternativas de acción.

Al continuar con la búsqueda de la coherencia de la planificación, se continúa con la definición de las metodologías que desplegará la acción. Es un paso más detallado en comparación con las estrategias, y cuyo eje es la concreción de las opciones tomadas. Por ejemplo, en un escenario donde el objetivo es informar sobre los mecanismos de transmisión del VIH, y la estrategia es el despliegue de una comunicación masiva, la metodología –entre otras- será el diseño de una campaña publicitaria difundida en la mayor cantidad de canales de televisión posibles.

O bien, si estamos trabajando en una negociación donde tenemos que instar a una determinada comunidad a participar en un proceso participativo de decisión, nuestro objetivo comunicacional podría ser persuadir a los ciudadanos, a través de una estrategia de comunicación cara a cara, donde la metodología sería un trabajo de puerta a puerta a través de monitores.

Al tener claro estos tres puntos se pueden comenzar a diseñar cada una de las actividades que se requieran para lograr el objetivo principal. Es necesario recordar que siempre una actividad tiene que estar asociada a los objetivos, pues esto procura mantener la coherencia de la propuesta.

Un listado en extenso, lo más detallado posible, permite la agrupación de actividades en distintos campos, siendo estos de gestión, coordinación, intervención, entre otros. Los ítems por los cuales serán ordenados dependerán la envergadura del proyecto y los intereses propios de cada planificador. Hay que recordar que las actividades son la ejecución del proyecto y por lo tanto es lo que efectivamente se realizará durante su

desarrollo. Asimismo, si existe un observador externo a su gestión, sin duda el monitoreo o acompañamiento estará dado por las tareas comprometidas en el papel

A partir de las actividades desplegadas surgen **productos y resultados**. Los productos son efectos tangibles, traducidos en algún tipo de materialidad: en el caso de una campaña audiovisual, el producto será los spots; si se trata de la acción persuasiva reseñada anteriormente, el producto será la cartilla del monitor.

El resultado, en cambio, hace referencia a la forma en que culminó la actividad sea está en términos simbólicos o materiales. No se debe confundir con los objetivos, los cuales como ya se dijo responden a la meta de cambio. En el ejemplo de la campaña, mientras el producto es el spot, el resultado será la emisión efectiva de éstos. En la acción persuasiva, el resultado serán las casas contactadas por el monitor.

Paralelamente, es importante destacar la necesidad de construir indicadores y verificadores, particularmente para estos dos últimos campos: productos y resultados.

Un verificador es algún tipo de soporte que de cuenta de lo realizado; un indicador sintetiza lo obrado en términos de cantidad, espacio y tiempo.

Por ejemplo, un indicador de la emisión de spot por televisión abierta será el número de veces que el spot transmitido, en determinada cantidad de canales, en un determinado período de tiempo. Un verificador de este resultado, será, por tanto, el documento que emanen los distintos canales o el mismo plan de medios pagado a la producción.

En el caso de las actividades se suele trabajar principalmente con verificadores, donde se incluyen registros fotográficos, actas, documentos de trabajo, entre otros.

La creación lógica de esta planificación culmina con el desarrollo de un cronograma de trabajo lo más detallado posible en función de las actividades comprometidas. Este plan debe contemplar también los ajustes propios que se dan en la ejecución de la

planificación, por lo tanto se recomienda dar una cierta flexibilidad a los plazos propuestos.

Finalmente, la planificación debe considerar un presupuesto de gastos. En él se debe cuantificar el valor de todas y cada una de las acciones, los gastos en insumos para operar, horas de trabajo, materiales, viáticos, entre otros. Si se trata de una planificación que debe ser visada para su desarrollo y deben asignársele recursos específicos, es recomendable que siempre cuente con el aporte de contraparte, es decir, que quede graficado cuánto es lo que el profesional, departamento, servicio o repartición pone a disposición del proyecto, sea esto no sólo en dinero sino en una cuantificación de servicios.

El presupuesto debe ser extremadamente detallado en su elaboración, pero al mismo tiempo generalista cuando se agrupan en los ítemes pertinentes.

10.3 AUTOEVALUACIÓN

A partir de lo expuesto en lo anterior desarrollo una planificación comunicacional que contenga:

- Problema Intercultural a abordar
- Fundación de la necesidad de abordar dicho problema
- Objetivo Principal
- Objetivos Secundarios
- Estrategias
- Metodologías
- Actividades
- Productos (Indicadores y verificadores)



- Resultados (Indicadores y verificadores)
- Cronograma
- Presupuesto.