



CANALÉ COMUNICACIÓN + DESARROLLO

Octubre 2015, no. 6

**COMUNICACIÓN Y POLÍTICA: UNA COMPLEJA RELACIÓN.** Fundación de la SIP, toda una historia / Derecho a la comunicación y libertad de expresión en el Perú / Comunicación estratégica y gestión pública / La red Hablemos Perú, un esfuerzo de comunicación, ciudadanía y democracia / Ciberactivismo a la limeña: nuevas formas de participación política / Diez lecciones de Susana Villarán sobre comunicación política / **APORTES ESTUDIANTILES.** San Borja en Bici y comunicación ciudadana / Conga: entre imaginarios y percepciones / Del like al hecho... / Pueblos indígenas y medios públicos

FACULTAD DE  
CIENCIAS Y ARTES  
DE LA COMUNICACIÓN



**PUCP**



# CONTENIDO

## Dirección

Jorge Acevedo

## Consejo Editorial

Juan Gargurevich, Abelardo Sánchez León, Hugo Aguirre, Claudio Zavala, Rolando Pérez

## Consejo Consultivo Internacional

Elizabeth Fox, Silvio Waisbord, Alfonso Gumucio, José Luis Aguirre Alvis

## Consejo de Facultad

Decano: Juan Gargurevich  
Profesores Principales: Luis Peirano, Abelardo Sánchez León, Carla Colona, Fernando Roca  
Profesores Asociados: Susana Pastor, Jorge Acevedo  
Profesor Auxiliar: Rolando Pérez  
Secretario Académico: Víctor Casallo

## Corrección de textos

Agustín Cortegana

## Asistentes de edición

Claudia Durango, Andrés Espinoza

## Diseño y diagramación

Carolina Arredondo  
Asistente: Dalia Cortez  
Área de Diseño de la FCAC

## Impresión

Gamagrafía  
Jr. Risso No. 560, Lince  
Teléfonos: 4702143 / 4723851  
www.gamagrafia.org  
RUC: 20305663868

Hecho el depósito legal en la  
Biblioteca Nacional del Perú:  
2008 -15834

Canalé es una publicación de la  
Especialidad de Comunicación  
para el Desarrollo de la Facultad de  
Ciencias y Artes de la Comunicación  
de la PUCP

Av. Universitaria 1801. San Miguel.  
Lima 32  
T (511) 626 2000 Anexo: 5453

Apartado Postal 1761. Lima 100

## PRESENTACIÓN

### COMUNICACIÓN Y POLÍTICA: UNA COMPLEJA RELACIÓN

Fundación de la SIP, toda una historia. **6**  
Juan Gargurevich

Derecho a la comunicación y libertad de expresión en el Perú. **9**  
José Arévalo

Comunicación estratégica y gestión pública. **17**  
Segundo Armas

La Red Hablemos Perú, un esfuerzo de comunicación, ciudadanía  
y democracia. **21**  
Jorge Vergara

Ciberactivismo a la limeña: nuevas formas de participación  
política. **25**  
María Beatriz Arce

Diez lecciones de Susana Villarán sobre comunicación política. **29**  
Paul E. Maquet

### APORTES ESTUDIANTILES

San Borja en Bici y comunicación ciudadana. **44**  
Rodrigo Cabrera y Sandra Lino

Conga: entre imaginarios y percepciones. **49**  
María Claudia Marín y Romina Rébora

Del like al hecho... **54**  
Claudia Durango

Pueblos indígenas y medios públicos. **59**  
Rafael Ponte

# PRESENTACIÓN

El presente número de Canalé está dedicado a la relación entre comunicación, política y democracia. Reúne un interesante conjunto de artículos que proponen, en primer lugar, aproximaciones a los actores de la comunicación y la política, y su actuación en una dinámica de confrontación de discursos y a la vez de búsqueda de consensos respecto a proyectos particulares pero también de carácter colectivo.

Así, Juan Gargurevich, historiador del periodismo y los medios de comunicación, ofrece una mirada retrospectiva sobre la fundación de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), el influyente gremio de propietarios de diarios de Estados Unidos y de diversos países de nuestro continente, pieza clave para entender las políticas de comunicación en América Latina y especialmente en el Perú. José Arévalo, miembro del Foro por el Derecho a la Comunicación, relata el proceso de articulación y construcción de una agenda de propuestas de cambio por parte de un conjunto de organizaciones de sociedad civil interesadas en promover la democratización de las comunicaciones en el país.

Por su parte, Segundo Armas y Jorge Vergara, ambos consultores en comunicación, gestión pública y desarrollo, describen y analizan, desde la experiencia del Foro Hablemos promovido por la Presidencia del Consejo de Ministros, la compleja intervención comunicativa del Estado, sus limitaciones y desafíos en la perspectiva de promover una intervención comunicativa integral, estratégica y a la vez dialogal desde el sector público. Armas pone énfasis en el rol estratégico de la comunicación desde el Estado en sus diversos niveles y sectores, en tanto que Vergara presenta las posibilidades de la red de comunicadores Hablemos Perú, gestada a partir de una serie de encuentros descentralizados con periodistas, comunicadores del Estado y miembros de organizaciones de sociedad civil.

Un segundo campo de reflexión tiene que ver con la comunicación como proceso y sus implicancias en el campo de la política y el ejercicio democrá-

tico. María Beatriz Arce, especialista en diseño y dirección de estrategias y campañas de comunicación con fines sociales, propone una reflexión sobre acción colectiva y el uso de redes de comunicación digital, explorando sus posibilidades y límites. Y Paul E. Maquet, periodista y docente universitario, nos ofrece un balance crítico de la comunicación pública y política de la gestión de Susana Villarán como alcaldesa de Lima.

Al igual que los anteriores, este número de Canalé ha recibido también interesantes contribuciones de estudiantes, resultado de trabajos realizados en el marco de los cursos de la Facultad Ciencias y Artes de la Comunicación y de la Especialidad de Comunicación para el Desarrollo. Así, Rodrigo Cabrera y Sandra Lino nos entregan un breve balance sobre el programa municipal San Borja en Bici, en el que se explora las relaciones de comunicación que se construyen con la ciudadanía. María Claudia Marín y Romina Rébora proponen una aproximación a las percepciones de estudiantes universitarios limeños al conflicto Conga, a partir del tamiz de la prensa escrita. Claudia Durango reflexiona sobre el correlato y las distancias entre el activismo en redes sociales y formas de acción y protesta colectivas en espacios urbanos. Y, finalmente, Rafael Ponte propone una aproximación a los medios de comunicación del Estado como espacio de inclusión –en gran parte negado hasta ahora– para las comunidades indígenas.

Esperamos que esta edición, que ha sido posible gracias a las generosas contribuciones de los autores y de los colegas que han revisado y aportado a la edición de los artículos, aporte a la reflexión y debate sobre las comunicaciones y sus implicancias para la política y la democracia en el país, y genere insumos para el debate sobre reformas necesarias en las políticas de comunicación a propósito del próximo proceso electoral.

Jorge Acevedo  
San Miguel, 15 de octubre del 2015

# COMUNICACIÓN Y POLÍTICA: UNA COMPLEJA RELACIÓN



# Fundación de la SIP, toda una historia

Juan Gargurevich\*

## Resumen

Los periodistas latinoamericanos conocen bien a la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) porque no pertenecen a ella ni son convocados a sus reuniones. Es una entidad de propietarios de empresas periodísticas que defienden intereses que van más allá de los gremiales de los reporteros. Tienen, sin embargo, algo en común con éstos: reclaman libertad de expresión pero con visiones distintas. Mientras la SIP es una sola voz multiplicada por sus socios y muy bien organizada, los periodistas reclaman libertad para la diversidad de opiniones. Los socios de la SIP tienen una sola definición: la libertad de prensa exige libertad de empresa, una es imposible sin la otra. Los periodistas, en cambio, reclaman condiciones que permitan democratizar la libertad de opinión.

La SIP es una organización importante y de gran influencia en América Latina porque cuando lanza consignas sobre un tema que los afecta, cientos de periódicos unen voces de condena o de halago, participando en la construcción de la imagen para el exterior de un gobierno, un presidente, un partido...

Vale la pena, por tanto, conocer el origen esta Sociedad, las razones de su nacimiento. Y hacemos la advertencia de que este bosquejo histórico se parece muy poco al que propone la SIP en su historia oficial.

## Palabras clave

Sociedad Interamericana de Prensa, medios de comunicación, poder e influencia en América Latina

### I. Simón Bolívar y la unión americana

Para comprender a la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), a las condiciones que hicieron posible su fundación y funcionamiento, ciertamente activo y coherente durante muchos años, es necesario remitirse al contexto. Y los orígenes deben buscarse en el Panamericanismo, la doctrina de unión de los países americanos que nació con fines nobles y que se convirtió, como nos enseña la historia, en arma de doble y doloroso filo.

Fue Simón Bolívar quien avizoró la necesidad de la unión americana e intentó ponerla en práctica en el famoso Congreso de Panamá. Luego hubo dos congresos más, ambos en Lima, en 1848 y 1864. Pero el “Panamericanismo” que nosotros conocemos es aquel convocado por los Estados Unidos y que sentó sus bases en la Primera Conferencia Panamericana de Washington reunida a fines de 1889 y que duró seis meses. Allí, el Secretario de

Estado Blaine dijo a los delegados de 18 naciones: “Se da al mundo el espectáculo de una conferencia de naciones independientes, al que concurren todas en condiciones de perfecta igualdad...”

Aquella afirmación de igualdad no era, por supuesto, correcta. Los Estados Unidos habían iniciado ya la distorsión de la famosa Doctrina Monroe y ninguna de las hermosas frases pronunciadas en las siguientes Conferencias sería recordada por los infantes de marina norteamericanos.

Citemos sólo algunos ejemplos: los tratados que le dieron posesión del Canal de Panamá en 1901; la revolución panameña de 1903 sufragada por la administración Roosevelt; el “Corolario de Roosevelt” de 1904, adición a la Doctrina Monroe por la que los Estados Unidos se atribuían el derecho a pagar deudas; la nueva adición llamada “Corolario Lodge” por la que los Estados Unidos

\* Periodista e historiador de los medios de comunicación. Decano de la Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú, profesor principal de la Escuela de Comunicación Social de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.  
E-mail: jgargure@pucp.pe

vetaban el traspaso de zonas consideradas estratégicas – por ellos mismos – a empresas particulares no norteamericanas, etc.

Era, en fin, la diplomacia llamada del Garrote, luego la del Dólar, que marcaron con fuego las relaciones entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos. Sería ya cansador citar la multitud de ejemplos de intervención tanto armada como diplomática y en los que la Unión desmintió rotundamente aquella romántica igualdad de la que hablaba el buen Blaine.

## II. La primer gran guerra

La Primera Guerra Mundial y su secuela para los países que ya dependían económicamente de los Estados Unidos no hicieron variar su política y, al contrario, aumentó la preocupación por afinar los instrumentos de control en complicidad con los poderes criollos.

Se llegó así a la Quinta Conferencia Americana, de Santiago de Chile, en 1923, en la que se propuso la realización de una conferencia continental de prensa. Se aprobó una recomendación a la Unión Panamericana para que la organizara en el más breve plazo.

Esa conferencia se realizó en abril de 1926 y fue llamada Primer Congreso Panamericano de Periodistas. La sede fue la Unión Panamericana, en Washington, y el presidente Calvin Coolidge y el secretario de Estado Frank Kellog participaron activamente. Era la primera vez que se reunía a tantos propietarios de periódicos de América Latina con los empresarios norteamericanos y debemos recordar que, una vez más, los temas tratados por las diferentes mesas se cuidaron de no abordar los problemas de los periodistas mismos.

En cuanto a los anfitriones, considérese solamente que Coolidge es recordado por los propios historiadores norteamericanos como el hombre que favoreció a los industriales en forma tan desmedida, que al escribir sobre su época mencionan el “tándem Coolidge-Mellon”. Rememoran así el paso arrasador de Andrew Mellon por la Secretaría del Tesoro. Es también Coolidge – nos lo indica Gregorio Selser – el hombre que envió a los infantes de marina a Nicaragua con la misión de aplastar a Sandino; es Coolidge quien dirigió las más crueles represiones antiobreras de la primera postguerra y que logró ascendencia entre los industriales gracias al modo enérgico con que controló una huelga de policías en Boston; fue también Coolidge el hombre que envió a la silla eléctrica a Sacco y Vanzetti.

## III. “Se veía demasiada influencia...”

La intervención oficial fue tan grosera que el mismo James B. Canel en su breve historia de la SIP se atreve a decir: “Se veía demasiada influencia oficial, tanto de gobiernos como de la Unión Panamericana... era como si se estuviera empleando a los periodistas para complementar la acción diplomática de los gobiernos. Inevitablemente, cuando se acepta un papel de esta naturaleza, se pierde algo de la libertad que le es tan preciosa al periodista”.

No han llegado hasta nosotros detalles de lo ocurrido entonces, pero no es difícil imaginarlos. El gobierno de los Estados Unidos veía con enorme interés la posibilidad de captar a los editores para evitar, entre otras cosas, incómodas críticas a sus intervenciones imperialistas en Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala. Y poco tiempo después de la Conferencia, el secretario Kellog repetiría ante el senado norteamericano la gastada excusa: “Centroamérica y México son focos comunistas contra Estados Unidos” justificando así las intervenciones militares.

Y, sin embargo, no se encuentra en los diarios de la época mayores críticas a los Estados Unidos; evidentemente, la Primera Conferencia llamada “de periodistas” rindió frutos.

## IV. Nace la Sociedad

La Unión Panamericana no pudo cumplir el encargo de realizar una segunda conferencia y cuando en México se intenta organizar otra cita, en 1942, aquella Unión ya no figura en el llamamiento. Heredera de la vieja Oficina Panamericana, había cumplido sus fines y era ya desmantelada.

La organización se instaló entonces en La Habana, en junio de 1943, bajo el nombre de Conferencia Interamericana de Prensa con el auspicio del gobierno de Fulgencio Batista y en plena Segunda Guerra Mundial. Canel, el historiador oficial de la SIP, revela cierto sentido del humor al decir: “Huelga decir que la Sociedad no pudo nacer perfecta”, agregando que se estudiaron y aprobaron un sinnúmero de resoluciones totalmente ajenas al periodismo “que giraban mayormente en torno a la política internacional”.

En la crítica de Canel a los orígenes de la SIP debe tenerse en cuenta que a la Sociedad le resulta muy cómodo recordar con cierta agresividad sus orígenes luego de tantos años porque, entre otras cosas, prefiere encubrir así las intenciones reales



de aquellas reuniones. Al delinear un escenario en el que pareciese como si todos los países hubiesen llevado a la cita conflictos y controversias, está disfrazando con retórica que los Estados Unidos pusieron sobre la mesa el tema de la amenaza del Eje, la defensa interamericana, la posibilidad de que la Guerra tocara América, etc., a la vez que se aseguraba el control de la opinión pública -a nivel de editores- de lo que llamaba su “patio trasero”.

Por ello, al asistir a la Conferencia de Caracas de 1945, los Estados Unidos presentaron como aporte original la creación de la Asociación Interamericana de Prensa de los Estados Unidos inscribiéndola como filial de la Sociedad. Luego se realizó la cuarta reunión en Bogotá en 1946 y finalmente la reunión de Quito de 1949, reorganizadora, y que declaró ahora sí que la Sociedad “tendrá una carácter netamente profesional y apolítico”.

Sin embargo, no todo fue fácil para los norteamericanos pues en las Conferencias últimas se habían elevado voces de crítica a las agencias norteamericanas y hasta propuesto la unidad de los trabajadores de la prensa latinoamericana, con gran disgusto de parte de los editores. Los latinoamericanos recuerdan, entre otras, las intervenciones de la delegación cubana que presidía Carlos Rafael Rodríguez.

Ya antes de Quito, el Departamento de Estado había decidido cambiar el estado de cosas, reformar a la SIP y convertirla en instrumento dócil de su política. Y hoy se sabe que concertó, antes y después, reuniones de los delegados estadounidenses a la cita con sus agentes Tom Wallace y Spruille Braden, con el propósito específico de examinar la necesidad de desmantelar las Conferencias Interamericanas de Prensa y constituir un grupo “que rinda en estos tiempos el máximo servicio a nuestro país”.

#### V. Desconfianzas, desconfianzas...

El fruto de las reuniones fue un informe titulado “Background of Previous Interamerican Press Meetings”, entregado al gobierno de los EE.UU. el 1º de abril de 1950. Allí se decía que: “Nuestro Departamento de Estado abrigaba serias desconfianzas acerca del uso que el Congreso de Quito (la Conferencia de 1949) podía dar a ciertas conclusiones que harían posiciones anti-norteamericanas. Los delegados de Estados Unidos celebraron varias reuniones antes de ir al Ecuador, una de ellas en el University Club a la cual asistieron dos representantes del Departamento de Estado. Fue consenso general que nosotros debíamos a) Trabajar a los efectos de dar una nueva constitución a la organización original; b) Procurar que la próxima Conferencia se realizase en Estados Unidos bajo los auspicios privados de nuestras principales publicaciones. Tuvimos éxito en ambos propósitos sin tener que provocar la creación

cismática de otra organización y dejar de esa manera en descubierto que la prensa de Estados Unidos había tenido que provocarla por no poder controlar la organización”.

Efectivamente, los agentes habían hecho un buen trabajo en Quito, encaminándose ya con paso seguro a la Sexta Conferencia Interamericana de Prensa de Nueva York, en 1950.

#### VI. El peligroso peruano Genaro Carnero

La organización de la reunión fue un éxito desde el punto de vista norteamericano. Los cónsules en América Latina recibieron la orden de negar visas de ingreso a los periodistas progresistas y fue así como conocidos hombres de prensa -como el peruano Genaro Carnero Checa - fueron impedidos de participar. El pretexto esgrimido en el caso de Perú por el Embajador Tittman fue que Carnero Checa era “un elemento peligroso”.

Los que por alguna razón habían obtenido antes una visa que les permitieran llegar hasta Nueva York, fueron retenidos en la Aduana por los agentes del Departamento de Estado y mantenidos allí hasta el término de la Conferencia. Entre aquellos estaba Carlos Rafael Rodríguez, nada menos que el Tesorero de la Comisión Organizadora de la Conferencia.

Cuando un delegado pidió al presidente de la Conferencia, el agente Tom Wallace, que lograra la asistencia de Rodríguez, el norteamericano contestó: “Nada podemos hacer para liberar a Rodríguez porque nosotros no lo hemos detenido. Si fue detenido por el gobierno de la Unión, mi colega, debe dirigirse al gobierno y no a nosotros”.

Y, por último, quienes sobrepasaron todos los obstáculos y lograron acercarse hasta la mesa de inscripción, ésta les fue negada. Fue el caso de los editores argentinos (recuérdese que eran tiempos de Perón) aceptándose sólo a los obsecuentes con la política norteamericana.

Los auspiciadores económicos de la cita fueron los grupos periodísticos Mc Cormick de Chicago, Patterson de Washington y Nueva York; Knight de Miami, Akron, Chicago y Detroit; y los Complejos Hearst y Howard.

Así nació la actual Sociedad Interamericana de Prensa en una reunión totalmente amañada que dio control absoluto a los editores norteamericanos al eliminarse el sistema de votación por países y estatuyó “un periódico, un voto”. El historiador de la SIP escribe: “Se borró así las fronteras en todo lo relativo al derecho universal a la libertad de expresión”, olvidando mencionar que lo que realmente se borró fue la independencia del periodismo latinoamericano.



# Derecho a la comunicación y libertad de expresión en el Perú

José Arévalo\*

## Resumen

Cada cierto tiempo en el Perú ocurre un hecho notable que nos recuerda que, en una perspectiva de fortalecimiento de la democracia, el campo de las comunicaciones es un asunto pendiente que debiera ser abordado principalmente desde la sociedad civil y la política en términos de promover un debate público amplio y plural, y avanzar en la construcción de una agenda cambios en las políticas y regulación de las comunicaciones. Desde fines del año 2000 la difusión de los denominados vladivideos generó la indignación de amplios sectores ciudadanos al revelar cómo la libertad de expresión se podía vender, junto con todo su valor ético y moral, por los principales medios de comunicación. En ese entonces, la indignación de la sociedad civil cristalizó en la formación de la Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social, que logró en su momento elaborar de manera participativa una propuesta de ley con el fin de generar un nuevo orden ético e institucional referido a los medios audiovisuales.

La Ley de Radio y Televisión N° 28278 fue promulgada el 15 de julio del 2004 y su reglamento, en enero del 2005. Este fue un paso importante en el ámbito legislativo de las comunicaciones en el Perú. (Alfaro 2013, Rey 2003, Welp 2008). Sin embargo, la puesta en vigencia de la norma no contribuyó a la democratización de las comunicaciones. Más bien formalizó la configuración oligopólica en la radio y la televisión.

El presente artículo propone un relato contextualizado del Foro por El Derecho a la Comunicación, un colectivo de la sociedad civil formado a principios del año 2014 a raíz de la acentuación de la concentración mediática cuyo principal protagonista es el Grupo El Comercio.

## Palabras clave

Derecho a la comunicación, libertad de expresión, concentración mediática, sociedad civil.

### *El contexto*

El 21 de agosto del 2013, el Grupo El Comercio adquirió el 54% de las acciones del Grupo EPENSA. La corporación asumió así el dominio del 77.86% del mercado de ventas de diarios. Este hecho, abrió rápidamente el debate sobre la concentración de medios en el Perú y su impacto en la democracia. Desde el aspecto comercial-empresarial se plantean una serie de cuestiones, entre ellas: las ventajas económicas gracias a la obtención de economías de escala, el aprovechamiento de sinergias y el aumento de la competitividad y solidez financiera. Sin embargo, la visión es diferente si se aprecia el problema

desde el punto de vista comunicativo, pues se evidencia que la concentración mediática restringe la diversidad de voces en el seno de una sociedad y, por lo tanto, atenta contra la democracia.

La Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) fue una de las primeras instituciones en convocar al debate y la reflexión sobre el tema. Gracias a este primer impulso se constituyó el “Foro por el Derecho a la Comunicación”, en el que participan algunas redes de comunicación de la sociedad civil existentes en el Perú, representantes de medios educativos y comunitarios de radio y televisión,

\* Profesor de la Especialidad de Comunicación para el Desarrollo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Fundador y presidente de la asociación Artesanos de la Comunicación. Ha sido jefe de programación de Radio Cutralú de Piura y coordinador del Sistema de Intercomunicación Satelital de la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER).  
E-mail: jarevalo@pucp.pe

Foto: SERVINDI



#### La comunicación es un derecho humano

redes de comunicadores indígenas, asociaciones de comunicación, entre otros, con el fin de articular y consensuar criterios que permitan la construcción de una propuesta de políticas públicas de comunicación en el país.

#### *El Estado de la comunicación*

Visibilizar las carencias de comunicación en el Perú no es muy complicado, basta con mencionar algunos ejemplos que podrían ilustrarnos acerca de lo difícil y complejo que es el panorama. Según el Consejo Consultivo de la Radio y la Televisión (CONCORTV), en el Perú existen 5,325 estaciones de radio y televisión, pero solo una estación tiene licencia como radio comunitaria. Una sola en un país en el que las experiencias de medios educativos y comunitarios son de larga data (CONCORTV 2015).

Y es que la ley aprobada en el año 2004, reconoce las radios comunitarias pero no define bien lo que es un medio comunitario. Como ocurre en otras legislaciones, iguala lo comunitario con lo rural. Aun así, esta ley tampoco ha servido para que las comunidades rurales, campesinas o indígenas tengan más acceso a los medios. En este sentido, se incumple lo que plantea el artículo 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que señala que “los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus

propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación”.

Como una posibilidad, el acceso podría ser al menos compensado a través de los medios públicos. Es decir, medios de comunicación gestionados de una manera pública que, además de legitimar la libre entrada de los ciudadanos en igualdad de condiciones y oportunidades, garantice también su participación en los procesos de comunicación y desarrollo del país.

El gobierno del presidente Ollanta Humala, a través del Decreto Supremo N° 001-2012-PCM, dispuso la adscripción del Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP) a la Presidencia del Consejo de Ministros, como parte del proceso de modernización de la gestión del Estado. El mandato para la PCM era crear una Comisión Multisectorial, de carácter temporal, con la finalidad de elaborar y proponer un anteproyecto de ley sobre la radiodifusión estatal. Eso debió ocurrir 60 días después de enero 2012, sin embargo, más de dos años después, ello aún no acontece. De acuerdo con el CONCORTV (2015), sólo contamos con 127 estaciones de radio y televisión públicas. La mayoría se encuentra en manos de los municipios y las universidades. Al no haber un reglamento de medios del Estado en el que se establezca la figura de los medios públicos,

la gestión de estos últimos no obedece necesariamente a la lógica de la participación y comunicación pública.

### **Concentración**

Según el informe de Open Society Foundations, titulado “Mapping Digital Media: Perú” (2012), nuestro país muestra un nivel alto de concentración mediática. Indica, además, que “la digitalización no ha afectado las posiciones dominantes en el mercado peruano de medios masivos. Por el contrario, la posición hegemónica de los grandes grupos mediáticos se ha fortalecido”.

En este informe se asegura que, si bien el primer paso en el proceso de implementación de la Televisión Digital Terrestre (TDT) ha sido gestionado apropiadamente (creándose espacios de discusión y participación con diferentes sectores de la sociedad), la mayoría de peruanos nunca ha escuchado sobre la TDT y tienen una limitada percepción de su potencial. Un tema pendiente es facilitar el acceso a la TDT a los grupos sociales desfavorecidos. Existe preocupación por la escasa posibilidad de que pequeños medios de comunicación tengan voz en el entorno digital.

El documento resalta, además, la indudable influencia del Grupo El Comercio en los ámbitos político, social y cultural, en virtud de su capacidad para dar forma a las agendas noticiosas a través de su difusión y medios impresos.

En referencia a lo anterior, el 21 de agosto del 2013 se produjo una operación comercial mediante la cual el Grupo El Comercio adquirió el 54% del Grupo EPENSA. Con esta adquisición de acciones, El Comercio asumió el dominio del 77.86% del mercado de venta de diarios. De esta manera, las publicaciones El Comercio, Perú.21, Gestión, Trome, Depor; además de Correo, Ojo, Ajá y El Bocón, empezaron a ser comercializadas por un mismo grupo. La transacción representa en sí misma una altísima concentración en la venta y comercialización de periódicos que sería contraria al orden constitucional y que afecta seriamente el mercado de medios impresos en el país.

Podemos inferir que esta transacción comercial impacta también en el mercado publicitario público y privado nacional. El grupo El Comercio se encuentra en el top de las 150 mayores empresas del Perú con más de 270 millones de dólares

al año, según cifras de América Economía<sup>1</sup>. Por otro lado, en el Perú, el Estado es uno de los mayores inversionistas publicitarios del país y suele pagar una tarifa 40% más cara que la comercial. Según el cuadro del gasto del Estado en publicidad durante el 2012, publicado por Open Society, El Comercio es uno de los mayores receptores de publicidad estatal, situación que se consolida con la compra de EPENSA.

Lo que acontece con la prensa, también ocurre con los otros medios de comunicación. El investigador Jorge Acevedo (2013) afirma que en nuestro país se ha configurado un alto grado de concentración en la radio y la televisión de señal abierta, pues, en ambos casos, los cuatro primeros operadores tienen una participación en el mercado que supera el 75% de la inversión publicitaria y de la audiencia promedio anual. En el área de la televisión de señal abierta, tienen predominio el Grupo ATV, Plural TV, Frecuencia Latina y Panamericana Televisión.

En el campo de la radio, los cuatro principales operadores son el Grupo RPP, Corporación Radial del Perú, Corporación Universal y el Grupo Panamericana. Acevedo asegura que en el marco de la implementación de la televisión digital terrestre, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha tomado decisiones que profundizan la concentración en los dos últimos años. Los actuales operadores con predominio en el mercado han sido beneficiados con la adjudicación de frecuencias de gestión exclusiva, sin el obligatorio y necesario concurso público.

Remarca el investigador que el problema de la concentración se torna aún más crítico, debido a la ausencia de normas que limiten la propiedad cruzada. Ante el vacío legal existente en este campo, el Grupo El Comercio, que lidera la captación de la inversión publicitaria en la prensa nacional, es el socio mayoritario de Plural TV, es decir de América Televisión y Canal N.

### **La formación del Foro por el Derecho a la Comunicación**

La Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) fue una de las primeras instituciones académicas en convocar al debate y la reflexión sobre la concentración mediática en el Perú. El primer evento se realizó el 18 de septiembre del 2013. El Foro llamado “El Derecho a

<sup>1</sup> <http://rankings.americaeconomia.com/las-500-mayores-empresas-de-peru-2014/ranking-500/>

la Comunicación” se realizó con la intención de poner en discusión los límites de la libertad empresarial y cómo esta puede afectar a la libertad de expresión. Incluso, en el marco de la actividad, se puso sobre la mesa de discusión el tema de la concentración de medios y sus implicancias laborales para los periodistas. “¿Qué oportunidades de trabajo tiene un periodista que no está de acuerdo con la línea editorial de la empresa que posee el 80 % del mercado?”, fue la interrogante planteada en aquella ocasión por Zuliana Lainez, de la Asociación Nacional de Periodistas.

Casi un mes después (el jueves 17 de octubre) se efectuó el segundo Foro “El Derecho a la Comunicación”. En esta oportunidad, la temática fue “Medios Públicos y Comunitarios en Debate”. El objetivo de este encuentro fue propiciar el diálogo respecto a la situación y alternativas de fortalecimiento de los distintos tipos de medios en nuestro país, en la perspectiva de contribuir a la consolidación de la democracia en el Perú.

Como consecuencia de estos dos eventos, los miembros de diferentes organizaciones y comunicadores decidieron organizar una instancia para trabajar en favor de la democratización de las comunicaciones.

En enero del 2014, el grupo lanzó un pronunciamiento frente a la concentración de medios que llevó por título: “Sin comunicación, no hay derechos”. Entre otros temas, la declaración señalaba:

“Ante el debate público desencadenado por la alta concentración de medios en el Perú, que no solo afecta las libertades de expresión y opinión, sino especialmente vulnera el derecho a la información y el derecho a la comunicación de cada ciudadana y ciudadano peruano, que habita y convive en nuestro país que se caracteriza por ser pluricultural, diverso y multilingüe, el cual todavía tiene brechas de inequidad, desigualdad de oportunidades y pobreza por resolver; los abajo firmantes:[...]

Recordamos que, en la década de los años noventa, varios diarios, canales de televisión y emisoras de radio de alcance nacional, se sometieron al gobierno del Ing. Fujimori, apoyando su autoritarismo y corrupción, a cambio de dinero proveniente de nuestros impuestos y entregado a espaldas de la ciudadanía. No queremos que esta situación se repita, por ello, consideramos importante debatir de forma pública y determinar

puntos de consenso entre el Poder Legislativo, la sociedad civil y los medios de comunicación de alcance local, regional y nacional, para normar aquellos aspectos que sean necesarios.

Ratificamos que los derechos a la información, a la libre expresión y a la comunicación son fundamentales para defender y exigir otros, como el derecho a salud, educación, vivienda, trabajo digno, justicia, alimentación, etc.”<sup>2</sup>

Posteriormente, el 3 y 4 de marzo se realizó, en el Centro Cultural de la PUCP, el Seminario Internacional “Comunicación y Democracia”. El encuentro tuvo el objetivo de analizar las posibilidades y límites del sistema mediático con relación al fortalecimiento de la democracia en el Perú y discutir alternativas de política pública orientadas a promover un mayor pluralismo político y sociocultural en el ámbito de las comunicaciones sociales, tomando como referencia los aportes de la política y legislación comparadas. En este seminario fue fundamental la presencia y experiencia de los invitados extranjeros: Omar Rincón, de la Fundación Ebert; Guillermo Mastriani, de la Universidad Nacional de Quilmes y Gustavo Gómez, del Observatorio Latinoamericano sobre Regulación, Medios y Convergencia. En forma paralela se realizó un taller sobre políticas públicas en él se perfilaron los puntos centrales para una agenda de la comunicación en el Perú.

Luego, el 25 de junio, un grupo de representantes de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), encabezados por la presidenta de ese organismo, Elizabeth Ballantine, e integrado por sus antecesores Edward Seaton, Raúl Kraiselburd, Danilo Arbilla, y Claudio Paolillo, actual presidente de la Comisión de Libertad de Prensa e Información, llegaron al país para recoger información acerca del debate sobre la Concentración de Medios. Ellos recibieron la plataforma de 10 puntos elaborada por el Foro por el Derecho a la Comunicación.

El 16 de agosto se realizó la II Jornada de Comunicación y Democracia en la sede de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM), organizada por la Red de Comunicadores Indígenas del Perú (REDCIP), Servindi, la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), la Escuela de Periodismo de la UARM y la Coordinadora Nacional de Radio

<sup>2</sup> Puede verse el comunicado del colectivo en: <http://forocom.pe/?p=80>





**Indignación ciudadana contra la “televisión basura”**

(CNR). En este escenario, algunos miembros del Foro por el Derecho a la Comunicación presentamos los diez puntos de la agenda. El diálogo fue fructífero pues se evidenció la carencia de un enfoque intercultural en la propuesta. Merced a este señalamiento, el planteamiento del foro se enriqueció y se incluyó un nuevo punto.

El 23 de noviembre, Edison Lanza, relator especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA), participó en el conversatorio sobre Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación organizado por la Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación de la Universidad Católica y el Foro por el Derecho a la Comunicación, ya constituido como colectivo. El encuentro buscó discutir propuestas para democratizar y pluralizar las comunicaciones en el país y con ello consolidar el sistema democrático nacional. En el diálogo, Lanza recibió el documento “Propuestas para una Comunicación Democrática en el Perú”.

### ***La naturaleza del FXDC***

El Foro por el Derecho a la Comunicación se define como un colectivo democrático, abierto y que promueve el cambio y la participación. Es un movimiento que se reúne en torno a una propuesta por una comunicación democrática con

una agenda común, pública, ciudadana, descentralizada, abierta y plural, en el que participan universidades, ONG, organizaciones sociales, estudiantes, comunicadores, medios, gremios, etc. de todo el Perú.

En esa línea, recoge diversas experiencias de comunicación en el Perú y alienta la discusión y el debate sobre la libertad de expresión y el derecho a la comunicación. También pretende sistematizar estas prácticas y establecer acuerdos entre ciudadanos y ciudadanas a fin de generar propuestas de políticas públicas de comunicación en el país.

Los principales animadores de nuestra propuesta son la Coordinadora Nacional de Radio (CNR), los Servicios de Comunicación Intercultural (SERVINDI), los Artesanos de la Comunicación, la Asociación Nacional de Periodistas del Perú (ANP), la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC-ALC), Red TV, WACC América Latina, entre otras organizaciones reunidas a partir de una iniciativa de debate académico propuesto por la Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación de la PUCP, a la que se ha sumado también la Escuela de Periodismo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Nuestro movimiento se suma a una serie de ex-

perencias sociales en torno al debate de la democratización de la comunicación en diferentes países de América Latina, las que podrían ser consideradas como precursoras o inspiradoras del Foro por el Derecho a la Comunicación constituido actualmente en el Perú.

Estas experiencias surgen en este nuevo milenio, a decir de María Soledad Segura (2008), de la mano de múltiples organizaciones sociales que consideran a la comunicación como un bien social, un servicio público y un derecho. Estas agrupaciones se vinculan con la democracia y el desarrollo social, por lo que impulsan cambios en el sistema de medios. Nacen, además, en alianza con otros actores sociales que “proponen la democratización de las relaciones sociales en diversos ámbitos como el Foro Social Mundial, y frente a Estados, organizaciones supranacionales y empresas, como en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información.”

El caso más emblemático de los últimos años se relaciona con la discusión sobre la Ley Servicios de Comunicación Audiovisual No 26.522, de Argentina, en la que tuvo una protagónica actuación la Coalición por una Radiodifusión Democrática (que agrupa a 300 organizaciones sociales). Similar experiencia se produjo en Uruguay. En Chile, tenemos el trabajo de la Mesa de Ciudadanía y TV Digital, en el que se confirma como dice Chiara Saez Baeza (2003), que en el campo de la comunicación la concepción de las políticas públicas -por parte de los actores políticos chilenos- excluye una perspectiva de interés público en su desarrollo y no considera la sociedad civil como parte de la generación de la política, sino solo como un beneficiario pasivo.

### ***Propuestas para una Comunicación Democrática en el Perú***

Luego de un proceso de discusión y construcción colectiva, la agenda propuesta del Foro por el Derecho a la comunicación está enfocada en los siguientes temas<sup>3</sup>:

1. LA COMUNICACIÓN COMO DERECHO HUMANO. La titularidad del derecho a la comunicación y de la libertad de expresión está en los ciudadanos y ciudadanas. Implica que las personas y los diversos grupos sociales tengan la capacidad y los medios para expresar información, opiniones y visiones de la realidad, y ten-

gan acceso –a su vez- a diversas fuentes de información y opinión. El derecho a la comunicación es un fin u objetivo en sí mismo, pero es también un medio importante para garantizar y ampliar otros derechos y libertades de carácter político, social y económico.

2. PLURALIDAD DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN. Se debe garantizar la pluralidad de medios de comunicación y la convivencia equitativa de al menos tres tipos de medios definidos según sus objetivos o fines, la propiedad y la gestión: Medios comerciales, Medios públicos y Medios comunitarios. Ello supone generar condiciones legales y económicas para la igualdad en el acceso a la propiedad de medios impresos, así como de autorizaciones de radio y televisión analógica y digital, abierta y por suscripción -cable y satelital- a nivel local, regional y nacional. En este sentido, señalamos la necesidad de revisar el plan maestro de televisión digital. Las herramientas de política pública orientadas a promover el pluralismo pueden ser reservas específicas del espectro radio-eléctrico, un trato preferencial para estaciones comunitarias y educativas, así como la dotación de fondos públicos para grupos sociales excluidos y marginados: indígenas, trabajadores, mujeres, jóvenes, LGTBI, entre otros, que promueven experiencias de comunicación educativa y comunitaria.

3. LÍMITES A LA PROPIEDAD Y CONTROL DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN PARA EVITAR LA CONCENTRACIÓN. Para garantizar la pluralidad y diversidad de medios, voces y visiones de país, se requiere limitar la concentración horizontal de medios de comunicación y también la propiedad cruzada o concurrente. Sin embargo, en la prensa escrita no existen normas que limiten la concentración, en tanto que en la radio y en la televisión los límites existentes han permitido la configuración de oligopolios que limitan la diversidad de voces en el espacio público y político. Actualmente, en el Perú, un operador puede acceder hasta un 20% de las autorizaciones disponibles por localidad y banda en la radio y hasta un 30% en el caso de la televisión. Así

<sup>3</sup> Puede verse las propuestas del colectivo en: <http://forocom.pe/>



mismo, no existen límites para la propiedad cruzada.

4. SISTEMA DESCENTRALIZADO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN. El sistema mediático es altamente centralizado. Los grupos y conglomerados mediáticos nacionales e internacionales con predominio en el país, producen y distribuyen contenidos desde Lima y tienen, además, una participación dominante en el mercado publicitario. Se debería diseñar políticas públicas orientadas a fortalecer a los medios regionales y locales mediante incentivos económicos (publicidad estatal, fondos para producción local) y normativos (límites a las licencias otorgadas a un operador y a la cobertura de difusión de programación por el mismo operador), con el fin de generar mayor producción local en radio, televisión abierta y televisión por suscripción (por cable y satelital).

5. MEDIOS PÚBLICOS. Implica diseñar marcos institucionales que permitan la conformación de directorios plurales y autónomos de los gobiernos de turno y dotar de financiamiento público a los medios de propiedad estatal (sean estos nacionales, regionales o locales); de manera que cumplan un rol de servicio público y sean expresión de la diversidad política, social y cultural regional y local existente en el Perú.

6. LA PUBLICIDAD ESTATAL COMO MECANISMO PARA PROMOVER EL PLURALISMO Y LA DIVERSIDAD. Se debe regular la publicidad estatal a cargo del gobierno central y de los gobiernos regionales y locales, de forma que se cumpla con los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, equidad y descentralización. Hoy en día, se aplican criterios vinculados a una medición de audiencias técnicamente cuestionable y parcial y predominan, en algunos casos, relaciones cliente-

lares que establecen autoridades y agencias públicas con diversos medios y periodistas.

7. UNA AUTORIDAD AUTÓNOMA DE RADIO Y TELEVISIÓN. Se requiere contar con un órgano regulador autónomo y descentralizado del sector radio y televisión (digital, abierta y pagada o por suscripción) y con la participación de la sociedad civil organizada. El órgano regulador debe tener como facultades principales: otorgar, renovar y revocar licencias; promover la transparencia en el sector; organizar concursos de fondos públicos para investigaciones relacionadas con el sector; promover la producción independiente; realizar una auditoría de los procesos de otorgamiento y renovación de frecuencias para identificar irregularidades cometidas por administraciones anteriores en los últimos diez años. Actualmente, la administración de las frecuencias de radio y televisión (digital), recae en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y ha tenido históricamente un manejo discrecional y clientelar.

8. ACCESO GRATUITO Y EQUITATIVO DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS A FRANJAS ELECTORALES. Se debe garantizar, en períodos de campaña electoral, el acceso de los partidos y movimientos políticos a franjas de publicidad electoral en radio y en televisión financiadas por el Estado, de manera que se garantice el derecho ciudadano a conocer las diferentes propuestas de gobierno -nacional, regional y local- y el derecho de los diferentes grupos políticos a comunicar sus propuestas a los y las electoras. Las franjas electorales deben incorporar espacios para organizaciones civiles orientadas a la observación electoral y educación ciudadana.

9. GARANTÍAS PARA LAS Y LOS PERIODISTAS, COMUNICADORES COMUNITARIOS E

INDÍGENAS. El respeto y la promoción del derecho a la comunicación implican garantizar la libertad de pensamiento y de expresión de los y las periodistas, a través de la figura de la cláusula de conciencia, mecanismo orientado a proteger su trabajo frente a cambios editoriales que violenten unilateralmente los acuerdos contractuales. Supone, además, garantizar los derechos laborales de los periodistas, comunicadores comunitarios e indígenas, sus vidas y condiciones de seguridad para el cumplimiento de sus labores en zonas de conflictividad social y violencia. Se debería dotar, así mismo, de fondos públicos a organizaciones de periodistas y comunicadores independientes para promover el trabajo de investigación y fiscalización de la gestión pública.

10. TRANSPARENCIA EN LA INDUSTRIA DE LAS COMUNICACIONES. Se debe promover la transparencia en cuanto a la propiedad y el control de los medios de comunicación, especialmente para identificar posibles conflictos de interés en el tratamiento de los asuntos públicos y de los mecanismos de acceso a autorizaciones para operar en medios de comunicación.

11. DERECHO A LA COMUNICACIÓN PARA LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. El Estado peruano debe garantizar el derecho a la comunicación para las comunidades indígenas, reconociendo su capacidad para establecer sus propios medios de comunicación en sus idiomas de origen y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación. Además, debe adoptar medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Sin perjui-

cio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberá alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural del Perú. Todo esto, adecuado a lo que establece el convenio 169 de la OIT y lo que declara el artículo 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

### *El futuro*

Los once puntos de la agenda que el Foro ha logrado concertar entre sus diferentes participantes obviamente no reflejan la amplitud y complejidad de una agenda de derecho a la comunicación. La agenda está abierta y podrá nutrirse en la medida que se amplíe la participación a otros actores y organizaciones que sean representativos de la diversidad de sociedad civil, no necesariamente relacionados con la actividad en medios de comunicación.

Nos referimos a: sectores sociales y políticos; comunidades indígenas; colectivos LGTBI; ambientalistas; organizaciones de mujeres; comunicadores, periodistas y productores independientes; sectores laborales; personas con discapacidad; organizaciones juveniles, entre otros, como bien lo plantea en el último comunicado “Hacia una comunicación plural y diversa. Un debate necesario de cara a las elecciones generales 2016”<sup>4</sup>

Pero además tiene el desafío de hacer que el derecho a la comunicación en el Perú, se convierta en un tema de la agenda pública y sensibilizar a la ciudadanía del problema público que significa. El esfuerzo deberá plantearse una estrategia que descentralice el debate hacia las regiones para evitar que la discusión se quede instalada solo en la capital. La coyuntura electoral que se avecina podría ser favorable para que esto suceda.

<sup>4</sup> Puede verse las propuestas del colectivo en: <http://forocom.pe/>

# Comunicación estratégica y gestión pública

## Segundo Armas\*

### Resumen

Para construir un Estado moderno, eficiente y al servicio de la gente es necesario contar con una comunicación estratégica que sea capaz de contribuir a gestar una cultura organizacional de servicio público; que afirme una democracia sustentada en el diálogo con la ciudadanía legitimando el buen gobierno en la opinión pública; y empodere a la población en el ejercicio de su ciudadanía asumiendo el protagonismo de sus procesos de desarrollo. Lamentablemente, las unidades de comunicación del Estado marchan desarticuladas y enfrentan dificultades para cumplir este rol estratégico. Por ello, consideramos de suma importancia reflexionar acerca de los procesos y prácticas de comunicación que atraviesan las diferentes unidades de comunicación del Estado que permita repensar y replantear esta situación, poniendo en valor a la comunicación.

### Palabras clave

Comunicación estratégica, comunicación para el desarrollo, gestión pública

Cuando escuchamos hablar del Estado, inmediatamente nos imaginamos que estamos frente a una “todopoderosa” organización social, económica, política y coercitiva que tiene la capacidad de regular la vida de los ciudadanos. Pero, aunque nos parezca paradójico, este Estado que es muy complejo y concentra el poder, es también muy débil y enfrenta muchas limitaciones para articular su rol facilitador, planificador, promotor y regulador, que permita lograr el bienestar de los ciudadanos.

La comunicación, pensada estratégicamente, debería ser una herramienta que permita sintonizar y armonizar la acción del Estado pero, lamentablemente, no es así. Y no lo es porque aún se le sigue pensando y operando de modo reduccionista e instrumental, simplificando sus funciones a tareas específicas de imagen, relaciones públicas, prensa, protocolo, marketing, entre otros.

En parte, esto explica por qué las unidades de comunicación del Estado reclutan personal que generalmente carece del perfil adecuado para comprender y emprender procesos estratégicos de comunicación y más bien se limita a responder al día a día. Es decir, al inmediatismo que por lo general imponen los jefes de las instituciones que privilegian el corto plazo, bajo el supuesto equívoco de que construyendo una buena imagen en los medios

de comunicación, no serán presa fácil de la presión mediática y así garantizar su permanencia en el cargo.

En general, la comunicación aún está llena de estereotipos que no permiten entender el rol estratégico que, sin duda, ésta tiene en los procesos sociales. Mucha razón tenía Herbert Mead cuando afirmaba que la comunicación es el eje de la vida social para referirse a que todas las relaciones humanas son indefectiblemente relaciones de comunicación, y, por lo tanto, procesos de coproducción e intercambio de sentido.

Desde el punto de vista ético y profesional, los comunicadores tenemos mucha responsabilidad en la forma de cómo nos ven y cómo valoran a la comunicación. Por lo general, cuando salimos de la universidad y nos enrolamos en el mundo laboral terminamos aceptando pasivamente la lógica instrumental y efectista del mercado y renunciamos a nuestros enfoques y convicciones que con tanto esfuerzo logramos capitalizar en la universidad. Por experiencia propia sabemos que el propósito de cambiar enfoques y prácticas comunicativas en el Estado no siempre resulta una tarea fácil, pero tenemos la seguridad que los comunicadores con principios y comprometidos con su profesión y con el país no deben renunciar a esta difícil misión de poner en valor a la comunicación.

\* Magíster en Comunicaciones. Profesor de la Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú. E-mail: sarmasc@hotmail.com  
E-mail: sarmas@pucep.edu.pe

Dentro del ámbito del Estado, con algunas excepciones, la comunicación carece de objetivos comunes, lo cual la hace extremadamente dependiente de los deseos, creencias, estereotipos o percepciones de las autoridades de turno que terminan asignándole roles y funciones coyunturales, cortoplacistas e instrumentales. Esto significa que no existen políticas de comunicación explícitas que articulen la acción estratégica de la comunicación y contribuyan a la construcción de un Estado moderno, eficiente y al servicio de los ciudadanos.

A pesar que el Ministerio de Economía y Finanzas implementa en los sectores que forman parte del Poder Ejecutivo una estrategia de gestión pública basada en el presupuesto por resultados, podemos afirmar que no existe un proceso riguroso de planificación de la comunicación, excepto como un mecanismo formal para justificar el gasto de los recursos asignados en los pliegos presupuestales. Los planes operativos de las unidades de comunicación no logran vincular la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, no cuentan con líneas basales ni con indicadores de gestión y, carecen de estrategias comunicacionales transversales que contribuyan al logro de los objetivos institucionales.

Todo ello se explica en gran medida porque las unidades de comunicación del Estado concentran todo su esfuerzo y trabajan reactivamente dando respuestas a situaciones de conflicto y crisis en la que priorizan la coyuntura y el corto plazo, cuando en realidad deberían actuar también proactiva y propositivamente con iniciativa y con propuesta, adelantándose a los posibles escenarios futuros. Actuando así, las unidades de comunicación podrían aportar sustantivamente a prevenir muchas situaciones de conflicto y de crisis. Sin embargo, ello implica ciertas competencias de los equipos de comunicación que les permitan realizar una lectura adecuada y un análisis claro de estos posibles escenarios futuros. También es necesario que las autoridades tengan mayor claridad y asuman que los conflictos sociales tienen que ver con relaciones humanas y, en ese sentido, con procesos donde los comunicadores tienen mucho que aportar propiciando diálogos, negociaciones y entendimientos.

Lo cierto es que, la mayoría de las veces, los comunicadores no son convocados oportunamente para afrontar procesos de conflicto, sino cuando éstos se convierten en situaciones de crisis y adquieren una connotación y un sentido político. Y

peor aún, para nadie es una novedad que cuando las crisis políticas no se resuelven, se justifican los hechos señalando que se debió a la falta de comunicación.

Luego de revisar los organigramas que muestran los niveles de dependencia de las unidades de comunicación en el Poder Ejecutivo, constatamos que casi todas ellas están situadas debajo de las Secretarías Generales; con algunas excepciones como la Oficina General de Comunicaciones del Ministerio de Salud, que depende orgánicamente del Despacho Viceministerial. Creemos que las unidades de comunicación estatales deberían estar ubicadas más cerca al Despacho Ministerial o Viceministerial, no solo para permitir una mayor proximidad de las comunicaciones y los comunicadores con la Alta Dirección sino, principalmente, para garantizar un directo y mejor flujo de información y orientación sobre los asuntos públicos que le compete al sector y a la comunicación. La razón para este planteamiento estriba en que, al depender de la Secretaría General, los niveles de comunicación e información son “filtrados” por un interlocutor que no siempre resulta válido en materia de comunicación.

Otro aspecto relevante, es el relativo a los Manuales de Organización y Funciones de los diferentes sectores. Estos documentos determinan las funciones estratégicas y operativas de las unidades de comunicación. Sin embargo, su acción se desdibuja debido a la incoherencia entre lo que se les pide realizar a las unidades y lo que realmente ejecutan.

La situación previamente descrita se debe, en su mayor proporción, a que las unidades de comunicación carecen de enfoques estratégicos para llevar a cabo su misión. A ello se suman las limitadas condiciones con las que cuentan para realizar su trabajo. En este ámbito, se precisa tener equipos de comunicación bien conformados y con perfiles, competencias y experiencia suficientes; con manejo de los recursos económicos y materiales indispensables; que posean un enfoque de comunicación integral y con pensamiento estratégico; pero, sobre todo, deben contar con el empoderamiento, el respaldo y la voluntad política de parte de las autoridades de los sectores que no siempre conocen o valoran el trabajo de comunicación.

Todo esto es precisamente lo que está fallando, lo cual crea un disloque entre lo que se propone hacer desde el papel y lo que realmente se hace en la práctica. Sabemos de las dificultades que existen en el Estado para encontrar una coherencia entre la teoría y la práctica, pero debemos aceptar racio-

nalmente que tenemos que avanzar en este proceso dentro de lo deseable y lo posible.

A partir de lo que hemos expuesto, debemos indicar que la comunicación para el desarrollo no está siendo tomada en cuenta en las unidades de comunicación del Estado. Los factores que explican esta situación son su desconocimiento, en algunos casos, y la falta de voluntad para trabajar un enfoque de comunicación integral, pues, casi siempre, solo priorizan aspectos relacionados con la comunicación interna y externa pensadas en el corto plazo. Son escasas las unidades de comunicación que se proponen emprender procesos de mediano y largo plazo relacionados con la comunicación para el desarrollo, que permitan empoderar a la población en el ejercicio de su ciudadanía y aporten a la construcción de una democracia gobernante y de un Estado al servicio de la gente.

En la comunicación interna, el Estado aún no logra construir una cultura organizacional basada en la apropiación, interiorización y asunción de la filosofía y valores institucionales que tenga como principal bandera el sentido del servicio público entre los colaboradores del Estado. Por otro lado, la comunicación externa prioriza, sobre todas las cosas, la relación con la prensa, pero desde una perspectiva instrumentalista para dar a conocer o responder sobre algún asunto mediático particular que atañe al sector, pero casi nunca se asume el espacio de la opinión pública como el lugar en el que debe legitimarse el buen gobierno y debe generarse consensos en torno a una agenda de políticas públicas.

Finalmente, debemos reconocer que en el actual régimen se han realizado algunos esfuerzos interesantes para cambiar el escenario de las comunicaciones del Estado. Sin embargo, la falta de voluntad política del gobierno y la hipersensibilidad del sector privado de las comunicaciones ante cualquier atisbo de cambio, no han permitido concretarlos.

De lo que conocemos, rescatamos cuatro iniciativas que nos parecen las más relevantes: la realización de los foros macro regionales de comunicación “Hablemos Perú”, el intento de contar con una estrategia de comunicaciones de la Oficina de Comunicaciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la intención de dotar a esta Oficina de mayores competencias y el proyecto de formar gestores públicos de comunicación en el Estado.

Los foros Hablemos Perú fueron concebidos como

una necesidad de crear espacios para promover el diálogo entre el Estado y la sociedad civil y para recoger experiencias, iniciativas o propuestas de comunicación que sirvieran de insumos para generar políticas públicas de comunicación. Como síntesis de este proceso, se emitió la Declaración de Lima “Más voces para la comunicación” pero, lamentablemente, poco o nada se ha realizado en materia de políticas públicas de comunicación. Debemos, sin embargo, reconocer y valorar este “atrevido” e inédito esfuerzo de proponerse acercar -desde la comunicación- al Estado y a los ciudadanos.

Con el apoyo de la cooperación internacional, la Oficina de Comunicaciones de la PCM logró esbozar la versión preliminar de un documento para la construcción de una estrategia de comunicación por resultados que, a nuestro modo de ver, contenía un diagnóstico bastante exhaustivo de la situación de las comunicaciones en el Estado y proponía las líneas maestras que debían desarrollarse a lo largo del quinquenio de este gobierno para contribuir a la consolidación del sistema democrático inclusivo en el Perú.

La articulación al interior de los sectores, entre los sectores y de los sectores con la sociedad civil es precaria. Existe la necesidad que, desde la comunicación, el Estado se organice y genere sinergias para ser más eficiente y contribuya a construir ciudadanía. En algunos países, esta tarea lo cumplen los ministerios de Comunicaciones. En el Perú, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (Vice Ministerio de Comunicaciones) solo se encarga del manejo de las telecomunicaciones (autorizaciones, permisos, licencias y concesiones, inversiones, tecnologías) y la Oficina de Comunicaciones de la PCM no cuenta con las competencias suficientes para realizar esta labor. Por esta razón, creemos que el intento de asignarle mayores responsabilidades es una idea correcta y, sin duda, constituye una tarea pendiente en la agenda del Estado.

Por último, si algún problema tiene las comunicaciones en el Estado es que, en la mayoría de los casos, las dotaciones de personal son insuficientes y no cumplen con los perfiles profesionales requeridos. De allí que sea importante que las universidades tengan claridad en la formación de comunicadores para trabajar en el Estado. Eso significa que el egresado de comunicaciones cuente con una visión del campo en el que trabajará, que conozca la normatividad que rige los procesos y procedimientos administrativos del Estado y que posea un enfoque de comunicación integral. En

caso contrario, el comunicador que llegará al Estado se enfrentará a un terreno pantanoso y que lo puede conducir a la inacción. Ante esta realidad, la Oficina de Comunicaciones de la PCM, con el apoyo de la cooperación internacional, se propuso llevar adelante un programa de gestores públicos de la comunicación y logró que la Maestría en Comunicaciones de la Universidad Católica incluyera entre sus menciones a la Comunicación Estratégica para la Gestión Pública

para desarrollar capacidades en los funcionarios de comunicaciones que trabajan en el Estado.

Esta tarea nos parece crucial, estratégica y sostenible si pensamos en una reingeniería de las comunicaciones en el Estado pues, constituiría una experiencia sin precedentes que aportaría cualitativamente a la formación de un capital humano o de un activo para el Estado peruano que, obviamente, trasciende a los gobiernos de turno.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO, J. (2013). Una oportunidad para el diálogo entre Estado y sociedad civil. En *Hablemos, más voces para la comunicación* (pp. 110-115). Lima: Oficina General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- ARMAS, S. (2003). *Apuntes para sustentar un enfoque de comunicación integral en los organismos públicos*. Lima: *Comunifé* N° 3.
- ARMAS, S. (2013). *Red de Comunicadores por el Desarrollo de la Amazonía. Una experiencia estratégica de comunicación para el desarrollo*. Lima: *ILLA*.
- ARMAS, S. (2013). *Desafíos de la comunicación estratégica en la gestión pública*. En *Hablemos, más voces para la comunicación* (pp. 46-49). Lima: Oficina General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2014). *Hablemos, compromiso ético con los más pobres*. Lima: Oficina General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- SARTORI, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* México: Editorial Patria.
- WAISBORD, S. (2013). *Vox Populista. Medios, periodismo, democracia*. Argentina: Editorial Gedisa.



# La Red Hablemos Perú, un esfuerzo de comunicación, ciudadanía y democracia

Jorge Vergara\*

## Resumen

El presente artículo da cuenta, de manera breve, del esfuerzo conjunto de más de un centenar de comunicadores peruanos por construir una red ciudadana que haga visible el vínculo entre comunicación y democracia. En ese sentido, se describe la etapa inicial para la formación de una red que congregue a periodistas, relacionistas públicos, publicistas, comunicadores para el desarrollo, etc., de todo el país y de los diversos sectores: estado, sociedad civil, academia, etc. Esta propuesta nace en la Oficina General de Comunicación Social (OGCS) de la Presidencia del Consejo de Ministros que, a su vez, es organizadora y promotora de los foros Hablemos Perú. Estos encuentros –que bien merecerían diversos artículos y textos de análisis y reflexión sobre su existencia y sostenibilidad–, persiguen como objetivo central el fortalecimiento de los vínculos entre el estado y la sociedad, y sirvieron como espacio para promover la conformación de la Red Hablemos Perú.

## Palabras clave

comunicación, democracia, gestión pública, red de comunicadores

Las redes son formas de interacción social que van modificándose y adecuándose de acuerdo con cada sociedad. Se definen por los diversos intercambios que en ellas suceden y que permiten la participación de “personas, grupos e instituciones en contextos de complejidad.” (Aruguete 2001). Cuando nos referimos a las redes, lo hacemos pensando en una estrategia que posibilitaría relacionar las producciones sociales y la subjetividad que se despliegan en ellas (Op. cit.).

El concepto de red alude a un conjunto de elementos vinculados para un determinado fin (RAE 2015). Profundizando la idea podemos indicar que la red social se constituye en la vinculación de diferentes actores sociales y se asume como un lenguaje de expresión de ellos (Aruguete 2001).

En abril del 2014, la OGCS se planteó la creación de una red para tratar de unificar propósitos con los diversos actores sociales con los que se relacionaba. En esta tarea, se trató de maximizar los recursos aprovechando el espacio de los foros Hablemos Perú. Se estimó que la red y sus integrantes podrían ser el soporte para la sostenibilidad de los foros, sus contenidos, mensajes, proyectos, etc., y que ellos mismos lograsen la autogestión y consolidación de sus acciones.

En síntesis, todas ellas acciones que se desarrollasen bajo un enfoque ciudadano, con miras a acortar las brechas entre la sociedad y el estado. Principios que son de gran influencia para el fortalecimiento de la democracia, no sólo desde la comunicación sino desde arenas como la económica y la política. Estos fundamentos son básicos, tanto como el considerar y actualizar algunos elementos de la concepción moderna de democracia esbozada por J. Locke (1991): la idea de libertad e igualdad de los individuos, la tolerancia religiosa, la supremacía de la sociedad sobre la política, la división de poderes, etcétera. Bajo este umbral de conceptos y definiciones, se recorrió el país durante todo el año 2014 y se propuso la creación de la Red Hablemos Perú. La idea se expuso en Abancay, Piura, Tacna, Pucallpa, Ayacucho, Iquitos y Lima, ante un total de 975 participantes en todos los foros. Diversos comunicadores del estado, la sociedad civil y de la academia asumieron el compromiso de participar en la Red. Los esfuerzos se encaminaron a lograr una mejor comunicación en el país.

## *Iniciando la construcción de la Red Hablemos Perú*

La red propuesta planteó que todos los futuros miembros reportasen y compartiesen información precisa de sus respectivas localidades. Fue imprescindible, enton-

\* Magíster en Comunicaciones (PUCP) y doctor en Ciencias Sociales (FLACSO-México). Profesor de la Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú y asesor de la Oficina General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros. E-mail: jvergara@pucp.pe

ces, contar con un soporte virtual que rompiera la barrera geográfica entre los participantes y que permitiera el intercambio. Se precisaba una plataforma con características específicas: que brindara la posibilidad de generar un perfil de acceso, restringido inicialmente sólo para los miembros, que ofreciera la opción de añadir una fotografía, datos básicos y su experiencia laboral y académica, etc. Adicionalmente, este soporte virtual debería permitir el funcionamiento de algún sistema de mensajería o correo electrónico. Luego de comparar diversas redes sociales, se optó por utilizar LinkedIn.

En cada una de las exposiciones en los foros, desde el inicio se expuso que el trabajo en red no podía ser una cuestión impuesta. Una red funciona siempre y cuando la participación sea voluntaria. Para ilustrar la idea implícita en la Red Hablemos Perú, se empleó una poderosa analogía: la de una red de pescadores. Ésta debía estar bien tejida y enlazada. Si se desataba un nudo se escaparían los peces por un hoyo. Lo mismo procurábamos: que la información veraz no se escapase y llegase a todo ámbito. En suma, si a través de la Red vinculábamos fuertemente a cada uno de los miembros, tendríamos más y mejor información disponible y una mejor comunicación en el país. En caso contrario, no tendríamos de una circulación efectiva de datos.

El proceso de creación de la Red se fue afianzando paulatinamente. Durante las semanas siguientes, a través de los foros, remitíamos a los participantes interesados una invitación de contacto en LinkedIn. Ésta era enviada sólo a aquellos que expresaban concretamente su interés. Sin embargo, las solicitudes de admisión de otros comunicadores aparecieron. El hecho de que la suscripción fuera voluntaria nos aseguraba una disposición potencialmente mayor. A los participantes que no tenían cuenta en LinkedIn les remitíamos una invitación a su correo electrónico con todas las indicaciones, paso a paso, de cómo obtener una cuenta y luego ser agregado a la Red Hablemos Perú.

Es en esa plataforma que, hasta la actualidad, se han ido reuniendo y sistematizando los datos de los miembros de la Red Hablemos Perú. Al ser de acceso gratuito, no ha generado ningún costo directo adicional al proyecto que sustenta económicamente al Foro Hablemos Perú. El uso de un soporte virtual gratuito, pero no exclusivo, en el año 2015 podría cambiar, ya que es muy probable que se cuente con una plataforma virtual propia.

### *Características de la Red Hablemos Perú*

Las características iniciales y las potenciales oportunidades que tendría la red se visualizan bajo las siguientes premisas:

- ♦ Alta complejidad en varias dimensiones. Al convocar a comunicadores tanto del estado, sociedad civil y academia, son diversos los perfiles, intereses y necesidades de los miembros. La red debe tratar de responder y considerar cada uno de estos elementos, interpretando que la realidad particular de los miembros es distinta. Esta dimensión arroja una perspectiva heterogénea, por ejemplo, en términos de capacidad y ausencia de profesionalización de los comunicadores. En este sentido, muchos de ellos se han formado sólo en la práctica. Otra dimensión de esta complejidad es la de los efectos que pueden ocurrir a través de los mensajes masivos. En las interacciones de rutina entre los individuos y las instituciones, las personas estamos continuamente expuestas a recurrentes esfuerzos que buscan cambiar creencias y comportamientos (Knoke, 1990).

- ♦ Vínculos de diversa potencia. La fuerza de los vínculos de la red se contempla desde una visión de las oportunidades de cada miembro, incluso, es posible aprovechar las que generan los vínculos débiles de la Red (Granovetter, 1973).

- ♦ Movilidad laboral. En el estado la labor del comunicador, salvo excepciones, no tiene una ubicación ni plaza fija. La ausencia de un modelo de Oficina de comunicaciones que forme parte del escalafón oficial, hace que los puestos cubiertos por los comunicadores tengan un tiempo definido. Esta sería una de las razones principales por las que los profesionales de la comunicación tienen una alta movilidad laboral.

- ♦ Manejo de información diversa. La información que circulará en la red es de libre acceso y de uso común, cuyo origen y fin son diversos. Sin embargo, bajo el enfoque ciudadano, esta información generaría el aumento del capital social. En el contexto de las sociedades democráticas, este concepto es definido por Putnam como una serie de "...compromisos cívicos, o las relaciones sociales que sostienen y promueven las asociaciones y grupos de voluntarios" precisamente, el resultado natural de la Red Hablemos Perú (Lin, 1999).

- ♦ Alta densidad. Se cuenta con un gran número de profesionales de las comunicaciones y personas que se dedican a la labor de difundir y



Foro Hablemos Perú, organizado por la PCM

compartir información a escala nacional. Potencialmente, la red podría contar con un número grande de miembros que, bajo la característica de la centralidad, brindaría eficiencia al grupo a la hora de proponer soluciones a la diversa problemática social (Freeman, 2000). Es decir, en tanto se logren más integrantes, los múltiples liderazgos se tornan visibles de manera central y su aporte se convierte en relevante, a pesar de la diversidad de sus rangos, intermediaciones y cercanías (Freeman, 1977).

### *Reflexiones finales*

Esta red ciudadana de comunicación nace con el objetivo de vincular y generar expresiones concisas, precisas y veraces de la realidad entre los comunicadores del sector público y privado de todas las regiones del país, acercando el estado al ciudadano y viceversa. Esto será posible si entre sus miembros existen acuerdos para promover espacios analógicos y virtuales de capacitación y formación, dotando a sus miembros de herramientas, plataformas y recursos básicos para

la autogestión. Instaurando las premisas básicas para la difusión y apropiamiento de líneas y políticas de una comunicación pública y más participativa en el país.

Desde este espacio instamos a las instituciones públicas y privadas a participar de este proceso. La heterogénea realidad de las capacidades de los comunicadores permitiría la intervención de las universidades e institutos para prepararlos, articulándose no sólo a las necesidades sino también a la labor cotidiana del comunicador. De esta forma, podremos lograr que paulatinamente se vayan cerrando tanto las brechas educativas como también las informativas, brindando y aprovechando los recursos dispuestos por el estado y el sector privado, que deberían estar al alcance de todos los ciudadanos.

Es preciso reconocer que son diversos los retos y las posibilidades que generarían que esta relación entre comunicación y ciudadanía aporte de manera esencial a la profundización de la democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARUGUETE, Gustavo (2001). "Redes sociales. Una propuesta organizacional alternativa", trabajo presentado en la Jornada sobre Gestión de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en Buenos Aires y organizada por el Posgrado en Organizaciones sin Fines de Lucro (CEDES, UDESA,UTDT). Disponible en [http://cap-net-esp.org/network\\_management\\_tool/document/7/Redes\\_gestion\\_social.pdf](http://cap-net-esp.org/network_management_tool/document/7/Redes_gestion_social.pdf)
- FREEMAN, Linton (1977) "A set of measures of centrality based on betweenness". *Sociometry*, Vol 40, No 1, pp: 35-41.
- \_\_\_\_\_ (2000). "La centralidad en las redes sociales. Clarificación conceptual." *Política y Sociedad*, 33(2000), Madrid (pp. 131-148).
- GRANOVETTER, Mark S. (1973). "The strength of weak ties". *American Journal of Sociology*, vol 78, N° 6, USA (pp. 1360 - 1380).
- KNOKE, David (1990). "Networks of political action: toward theory construction". *Social Forces*, June, 68(4), (pp.1041-1063). The University of North Carolina Press.
- LIN, Nan (1999). "Building a network theory of social capital". *Connections*, 22(1), (pp. 28-51).
- LOCKE, John (1991). *Dos Ensayos sobre el gobierno civil*. Edición de J. Abellán. Madrid, Espasa-Calpe.
- Real Academia Española (2015). Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=red>



# Ciberactivismo a la limeña: nuevas formas de participación política

María Beatriz Arce\*

## Resumen

El artículo ofrece un conjunto de reflexiones sobre la red distribuida como espacio para una nueva forma de participación política a través de Internet y la reafirmación de la identidad de colectivos a partir de su sentido de auto-eficacia, a través de la colocación de temas de interés en la agenda pública y su incidencia en los centros de toma de decisión y en los medios masivos.

## Palabras clave

Ciberactivismo, red distribuida, nodos, netócratas, prosumidores, espacio on-line, comunidades de interés, colectivos, participación política, cambio social, TIC

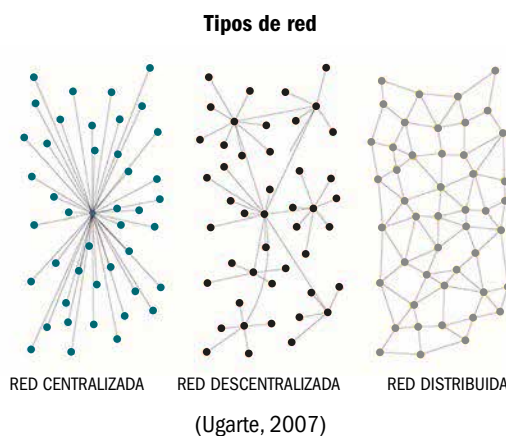
*“In a democracy the extent and form of social change is not determined by the media, but by citizens – their (in)capacity, willingness, or unwillingness to change behavior, patterns of consumption, ways of life, and by this dynamic organic interaction between society and democratic institutions, deciding to encourage/promote change or resist/discipline it.”*  
(Cammaerts, Carpentier, 2007)

¿Hasta qué punto las recientes manifestaciones ciudadanas a favor de cambios paradigmáticos y emblemáticos en las normas sociales como la aprobación de la unión civil, la despenalización del aborto en casos de violación y la penalización del acoso sexual callejero han sido producto de dinámicas facilitadas por las redes en el espacio en línea?

Podríamos contextualizar esta pregunta en el marco de un debate entre tecnófobos y tecnófilos. Así, en la posición de los segundos le concederíamos a la red distribuida la magia de lograr un alto nivel de convergencia, al punto de completar una masa crítica que, como el agua que llega a los 100° C y bulle, inunda las calles para manifestar su indignación. (Ugarte, 2007).

Si “tras toda estructura informacional se esconde una estructura de poder” como rezaba el slogan de los ciberpunk españoles en la década del 90, habría que entender la naturaleza de esta red distribuida para así evaluar su capacidad como soporte de una nueva forma de ma-

nifestación política, sea esta simple ciberactivismo o el germen de movimientos sociales.



La principal característica de la red distribuida es la interconectividad entre todos sus nodos, gracias precisamente a la distribución de los mismos en el espacio on-line, sin jerarquización ni puentes pre-establecidos. Este tipo de arquitectura trae consigo su virtud más representativa, la de salvaguardar un flujo de información ininterrumpido aun cuando uno o varios de sus nodos fuesen desactivados. Esta es también su principal diferencia en relación a las redes centralizadas y descentralizadas. Las dinámicas que esta arquitectura imprime al proceso de comunicación marcan también diferencias paradigmáticas. Se trata de una red de iguales, donde se prescinde de las instituciones, por lo tanto no hay filtros únicos.

\* Licenciada en Comunicación para el Desarrollo y Magister en Gerencia Social, Profesora de la Facultad de Artes y Ciencias de la Comunicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú.  
E-mail: mabearcemalaga@gmail.com

En esta red, a la vez que se da una expansión de la autonomía personal, se facilita también la conformación de comunidades de interés en torno a contenidos. Como lo mencionara el profesor Nelson Manrique en el seminario Horizontes de la Comunicación, se trata de “nuevas herramientas para nuevas formas de política”.

Justamente, un fenómeno tan nuevo en nuestra sociedad limeña (y no me atrevería a hacer una extrapolación al ámbito nacional) requiere de un análisis más fino y de mayor profundidad.

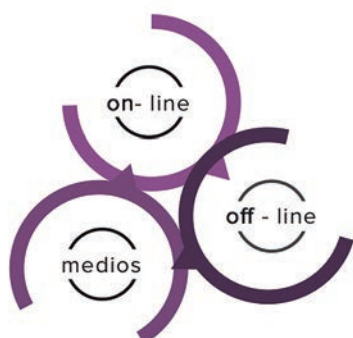
Cabe entonces preguntarse e indagar sobre las características de esta nueva convergencia, no sólo de intereses, sino de prácticas y accionares comunicativos que llevan a determinados colectivos a mirar al espacio público como uno de re-inventadas posibilidades para el ejercicio ciudadano.

“La convergencia se traduce en la aceptación de que la potencia comunicativa del multimedia sólo es enriquecedora en el marco de una comunicación multimodal, en la que se puede recurrir a una sucesiva multiplicidad de códigos y de formas de representación de la realidad, en función de los contenidos y de las funciones comunicativas” (Joan Ferrés i Prats, 2014).

Esta sinergia entre contenido y continente devuelve la vigencia, acaso nunca perdida, a la afirmación de McLuhan de que el medio es el mensaje. Además, motiva a revisar paradigmas de demostrada obsolescencia en los resultados y, por ello, de cuestionable legitimidad en los usos. Y es que, el activismo en línea reivindica la noción de prosumidor, acuñada por Alvin Tofler (1980), y pone en el centro del accionar comunicacional a los contenidos, en tanto que producidos y reproducidos en la red distribuida. En cambio, en los sistemas centralizados y aun los descentralizados de información, el modelo difusionista subsiste como último subterfugio de una comunicación institucional desfasada y anquilosada.

Entonces, ¿es la red distribuida la incubadora de la indignación ciudadana que da paso a nuevas formas de manifestación política o es su función simplemente instrumental y prescindible?

### ESTRATEGIA MULTIFUNCIONAL



En el marco de una situación de anomia generalizada, como ha sido ya tratado en recientes ediciones de .edu, comunidades de interés se agrupan y reagrupan en dinámicas que combinan los espacios online y offline de forma no sólo complementaria sino que sinérgica.

Estrategias multifuncionales suman a estos espacios (offline y online) la cobertura de los medios de comunicación masiva, los mismos que van perdiendo el privilegio de ser los abanderados en marcar la pauta en la agenda pública, para pasar a recoger los contenidos que tocan puntos neurálgicos en la red distribuida.

Consideramos que aún es prematuro hablar de ciberactivismo entendido como “toda estrategia que persigue el cambio en la agenda pública, la inclusión de un nuevo tema en la orden del día de la gran discusión social, mediante la difusión de un determinado mensaje y su propagación a través del ‘boca a boca’ multiplicado por los medios de comunicación y publicación electrónica personal” (Ugarte, 2007). Sin embargo, es posible observar algunas de esas características en el comportamiento de las comunidades de interés que usan las redes sociales para manifestarse en contra de la vulneración de derechos y en abierta oposición a discursos hegemónicos. Resulta interesante también observar cómo la red distribuida permite no solo el flujo de contenidos sino que proporciona formatos para la re-semantización de los mismos, facilitando la apropiación de temas de interés global por parte de comunidades locales.

Y es que “dentro de las circunstancias de acelerada mundialización, el estado nacional se ha hecho ‘demasiado pequeño para abordar los grandes problemas de la vida y demasiado grande para abordar los pequeños problemas de la vida’” (Giddens 2011). Pensar globalmente y actuar localmente aparece como nueva consigna.

Entonces, observamos el surgimiento de una esfera pública de ejercicio de ciudadanía que no llega aún a articular una agenda política como tal; pero que sí influye en la agenda mediática, logrando hacer patentes discursos contra hegemónicos que de otra manera no alcanzarían, quizá, a abrirse paso en un ambiente de saturación informativa. Los medios terminan, al final, cumpliendo un rol de caja de resonancia de la red, recogiendo, ampliando y en algunos casos apropiándose de los contenidos nacidos en el espacio online.

En esta nueva esfera, se perfila un rol que va adquiriendo mayor preponderancia a medida que los espacios (online, offline y medios) confluyen para viralizar contenidos: el de los netócratas (Ugarte, 2007). Una categoría propia e inherente a la red distribuida y tan volátil como el ambiente del que surge y en el que se desenvuelve. Esta clase está asociada a la función que cumplen determinados prosumidores, en tanto que dinamizan el flujo de con-



tenidos en la red y cuya presencia puede ser tan efímera como la permanencia de esos contenidos en las pantallas de los dispositivos electrónicos (smartphones, tablets, PCs, etc.).

De hecho, el papel de los netócratas se asocia de manera directamente proporcional a su involucramiento con los contenidos generados en la red. Para los casos emblemáticos que mencionaremos, dicho rol está vinculado más que a individuos, a comunidades de interés o colectivos cuya identidad y auto representación es principalmente identificable en el espacio online.

Tomemos, por ejemplo, el caso de los colectivos asociados a la puesta en agenda del acoso sexual callejero. ¿Cuánto contribuye a su sentido de autoeficacia haber logrado influir en la agenda legislativa? Y ¿cuánto repercute este sentido de autoeficacia en el empoderamiento de dichos colectivos para la consolidación de su agenda más allá del activismo online? De hecho, es importante reflexionar sobre la red distribuida como arquitectura de la información en función a las incipientes estructuras de poder que en ella se articulan. En este sentido, “el papel de internet va más allá de la instrumentalidad: crea las condiciones para una forma de práctica compartida que permite a un movimiento sin líderes sobrevivir, deliberar, coordinar y expandirse”. (Castells 2012) Y es esta situación la que observamos en relación a los colectivos contra el acoso sexual callejero, por ejemplo.

Justamente, las agendas que reivindican a comunidades cuyos derechos se ven vulnerados han cobrado presencia a partir del ciberactivismo, una forma de acción colectiva en la red distribuida, facilitada por netócratas, pero carente de líderes en el sentido de los movimientos sociales tradicionales. Cabe preguntarse entonces ¿hasta qué punto esta solidaridad orgánica ejercida en la red distribuida podrá extenderse a otros temas de agenda para incidir en espacios de toma de decisión y lograr, finalmente, por ejemplo, la aprobación de la unión civil y la despenalización del aborto en casos de violación? Habrá que observar atentamente lo que suceda cuando los mecanismos de la red distribuida entren en directa coalición con los de las redes centralizadas y descentralizadas de información y, por tanto, de poder en los claustros más tradicionales de la sociedad.

Mientras tanto, observamos que esta esfera pública de ejercicio de ciudadanía comienza a florecer en un nuevo ecosistema mediático (Ugarte, 2007) y empieza a reforzar las autonomías individuales con respecto a las instituciones establecidas (Ugarte, 2007). Los prosumidores gestionan no solamente contenidos sino que generan nuevos roles, así juegan con el poder que les otorga haber superado los paradigmas difusionistas de los esquemas de comunicación basados en las redes centralizadas y descentralizadas propios de las sociedades más tradicionales<sup>1</sup>. De esta manera, los prosumidores, en tanto que nodos de la red distribuida, son el termómetro que indica cuándo la temperatura llega al punto de ebullición para tomar las calles en marchas tan numerosas como las que llevaron a la derogación de la denominada “Ley pulpín”.

Contestando a la interrogante “¿qué sucede cuando una estructura distribuida se enfrenta a una descentralizada? La respuesta es clara: la distribuida lleva las de ganar en capacidad de movilización y rapidez de reflejos” (Ugarte, 2007). Quizá el caso mencionado líneas arriba sea emblemático en nuestra sociedad para ilustrar la afirmación anterior.

¿Cómo pasar entonces de este activismo online a una participación ciudadana que logre consolidar una agenda de incidencia política de manera más sostenible? Pareciera que vamos por buen camino, aunque el proceso de maduración de esta participación sea lento y carezca aún de consistencia en términos de agenda:

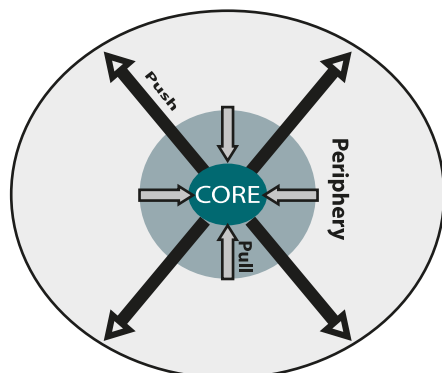
*“To have a real impact on society, and also subsequently on the formal democratic process, a direct action or an innovative idea must be able to generate citizen and political support. This in turn requires, amongst others, mobilization, attention in the mainstream media and building coalitions with other civil society organizations”* (Cammaerts, Carpentier, 2007).

La idea propuesta previamente no es una receta. Puede ser no solo adaptada sino que replicada y llevada a escala, a la luz de las recientes experiencias de movilización en torno a temas como los mencionados (acoso sexual, unión civil y despenalización del aborto).

<sup>1</sup> El eslogan del grupo ciberpunk español hacia 1990 fue “Tras toda arquitectura informacional se esconde una estructura de poder” (Ugarte 2007).

Para ello, al modelo multifuncional podemos sobreponerle el de Activist communications strategy:

#### Comunicación estratégica en el activismo



Lo que propone este modelo es una estrategia de pull and push. Es decir, jalar hacia un centro de gravedad a un mayor número de activistas y a la vez irradiar la influencia de este centro hacia zonas periféricas de posibles aliados.

Para ello, el modelo de la estrategia multifuncional que combina tanto los espacios online como offline con la cobertura de los medios de comunicación masiva, resulta un complemento a considerar.

#### BIBLIOGRAFÍA

- CAMMAERTS, Bart; Carpentier, Nico (2007). Reclaiming the media: communications rights and democratic media roles. Bristol, UK: Intellect Books, 2007, 265 – 288.
- UGARTE, David (2007). El Poder de las Redes, El Cobre.
- FERRÉS I PRATS, Joan (2014). Las pantallas y el cerebro emocional, Gedisa editorial.
- GIDDENS, Anthony (2011). Consecuencias de la Modernidad, Alianza editorial.
- LUKES, Steven (1984). Emile Durkheim: Su Vida y su Obra. Madrid, Siglo Veintiuno Editores, Primera Edición.
- FERNÁNDEZ PRADOS, Juan Sebastián (2012). Ciberactivismo: conceptualización, hipótesis y medida, ARBOR, CIENCIA, Pensamiento y Cultura, 631 – 639.
- CASTELLS, Manuel (2012). Redes de indignación y esperanza. Alianza editorial. Madrid 2102. 219.

En aras de proponer nuevas líneas de investigación que validen o contrasten los modelos propuestos, “Pippa Norris distingue entre las teorías de la movilización y las teorías del refuerzo (Norris, 2001, 2002, 2007). Las primeras, presentadas por Negroponte (2000), afirman que el uso de la red facilitará y alentará nuevas formas de activismo político, mientras que las teorías del refuerzo sugieren que el uso de la red fortalecerá, pero que no transformará radicalmente patrones existentes de participación política” (Fernández Prados, 2012).

Por lo expuesto y con cargo a profundizar el análisis y desarrollar la investigación, los casos mencionados apuntarían a plantear algunas hipótesis en el marco de las teorías de la movilización, a partir de la pregunta inicial de este artículo. Pensamos que aún es prematuro hablar de una “primavera limeña” y puede resultar demasiado optimista considerar a las movilizaciones de los dos últimos años como el inicio de una participación política comprometida con cambios estructurales, y menos sujeta a agendas de coyuntura ligadas a los colectivos y comunidades de interés. La entrada a una etapa preelectoral puede ser el ambiente propicio para poner a prueba los hallazgos preliminares de este breve análisis.

# Diez lecciones de Susana Villarán sobre comunicación política

Paul E. Maquet\*

## Resumen

Este artículo propone un balance crítico del enfoque y manejo comunicacional de la gestión de Susana Villarán, alcaldesa de Lima en el período 2010-2014. Toda evaluación debe servir para entender y aprender de la práctica, especialmente cuando se trata de una experiencia de centro izquierda que no logró conectarse adecuadamente con los sectores populares. La idea es contribuir con la búsqueda de aprendizajes desde un ámbito particular: la comunicación política. Entendiendo la comunicación política no sólo como las herramientas de difusión clásicas de toda gestión de gobierno, sino más bien desde una perspectiva integral e intrínsecamente ligada a la toma de decisiones, a los gestos políticos y medidas administrativas y lo que pueden implicar para el común de las personas. Las decisiones, y los actos políticos y administrativos pueden comunicar significados más poderosos e incluso contradictorios con respecto a aquellos que son concebidos por asesores publicitarios y las centrales de medios. Más que “comunicar” (en el sentido de “transmitir”: “yo le comunico”), la política implica “comunicar-se”, esto es, establecer un diálogo dinámico entre las expectativas y sentires de los ciudadanos y los objetivos, apuestas y prioridades de una gestión.

Así, no se parte de la lógica de que “faltó comunicar” lo “buena” que fue la gestión: lo que queremos entender es -pese a sus aciertos- qué falló en ese diálogo, cómo así se cultivó un rechazo tan extendido ante la opinión pública limeña.

## Palabras clave

Comunicación política, gobierno municipal, medios de comunicación, opinión pública

Sin duda alguna, Susana Villarán sufrió desde el primer día de su gestión (o incluso antes) una campaña sistemática de demolición por parte de un conjunto de medios de comunicación y actores políticos. Nunca antes un alcalde de Lima había enfrentado una oposición similar. La cobertura mediática sobre los temas municipales en el período 2011-2014 tiene las características de una verdadera campaña que difícilmente podría ser producto de la casualidad: mensajes repetitivos, poco compromiso con la verdad, agendas muy similares entre varios medios, elevada agresividad. Ello evidencia una intencionalidad política: no se trataba meramente de ser “oposición” o de criticar a la alcaldesa, sino de su destrucción total como alternativa política viable, entendiendo que su posible éxito en la alcaldía hubiera permitido legitimar ante la opinión pública a corrientes políticas críticas con el statu

quo. Fue una campaña con objetivos nacionales más que metropolitanos, y de allí su ferocidad y la magnitud de los recursos económicos, políticos, organizativos y mediáticos invertidos en ella, así como su capacidad para aglutinar a variopintos sectores.

Sin embargo, hay un enorme “pero” en esta lectura: los medios no son todopoderosos, como lo demuestra no solo la literatura científica sino la experiencia histórica. Si los medios fueran tan poderosos como para imponer sus puntos de vista a la opinión pública, en primer lugar la propia Susana no hubiera sido elegida nunca; Humala no hubiera sido elegido; Fujimori no hubiera sido elegido en 1990; y dando un vistazo a la región, ni Lula, ni Evo Morales, ni Rafael Correa, ni Hugo Chávez, ni la pareja Kirchner Fernández hubieran sido electos y re-

\* Comunicador por la Pontificia Universidad Católica del Perú, activista y docente en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y actualmente productor periodístico de TELESUR. Desempeñó la labor de coordinador general de prensa durante la campaña por el NO a la revocatoria en el ámbito de Lima metropolitana (enero-marzo 2013).  
E-mail: pmaquet@pucep.pe

electos en sus respectivos países pese a intensas campañas de miedo y desprestigio protagonizadas por los medios privados.

Así pues, los medios no son explicación suficiente para entender cómo una candidata que asumió con respaldo mayoritario de sectores populares en 2011 y ante grandes expectativas de cambios, acabó tercera en la elección de 2014 con un apoyo en torno al 10% de la población y concentrado en sectores acomodados. ¿Qué pasó? Eso es lo que queremos contribuir a comprender.

### **1. La renuncia a la disputa por la opinión pública**

La opinión pública es la “más importante de las leyes”, según decía Rousseau, un factor “desconocido por nuestros teóricos de la política pero del que depende el éxito de todos los demás”<sup>1</sup>. En la misma lógica, Maquiavelo discutía la importancia de tomar en cuenta el “amor” y el “miedo” de los ciudadanos. En tiempos más recientes, la ciencia política ha entendido que la construcción de mayorías es la verdadera fuente del poder político; y que esa tarea se realiza cotidianamente, constituyéndose un fenómeno que Noguera ha llamado la “campana permanente”<sup>2</sup> y que Morris llama “la necesidad de una mayoría diaria”<sup>3</sup>.

Cuando entrevisté a Susana Villarán en abril de 2013, tras superar por un escaso margen la revocatoria, le pregunté lo siguiente: “¿Qué se va a hacer para reenganchar con el sentir de los sectores populares?”. Su respuesta me tiene perplejo hasta el día de hoy: “Mi opción por los pobres y contra la pobreza sigue intacta y seguirá hasta el último aliento de mi vida, pero no necesariamente tendremos siempre que estar de acuerdo o conectados emocionalmente, qué voy a hacer”<sup>4</sup>.

Probablemente, esta es la primera gran explicación de lo ocurrido con Susana a lo largo de sus cuatro años en la Municipalidad: una manera profundamente apolítica de entender la gestión. Esta respuesta revela una renuncia a la verdadera disputa por el poder político, que es precisamente la construcción de mayoría social, en la cual es primordial enganchar con aquel “sentimiento popular”. Dentro de este enfoque (¿herencia, quizás, de un viejo vanguardismo de izquierdas?, ¿o

vinculado más bien con la ideología liberal tecnocrática tan difundida en nuestro país?, ¿o una mezcla de ambas?), se estaba haciendo lo que se tenía que hacer para beneficiar a las grandes mayorías, así éstas no se dieran cuenta o no existiera ningún tipo de conexión con su sentir.

Muchas veces, los políticos señalan que ellos “no gobiernan para las encuestas”. Pero, más allá de la retórica, lo concreto es que una de las principales responsabilidades del político es convertir su programa, su plan de acción, su propuesta política, en una mayoría social que apueste por ellos y los haga viables. No es posible ponerse al margen de dicha disputa. Esto es aún más cierto si ese programa implica apostar por transformaciones -que van a tener enormes resistencias- y no simplemente flotar sobre el statu quo.

La situación excede el tema de colocar o no el nombre de la alcaldesa en las obras: una proliferación de placas puede resultar absolutamente inútil para enganchar con el sentimiento popular, como sin duda lo demuestran innumerables alcaldes en el interior del país que no gozan de mayor aceptación. En muchos lugares del mundo, por otro lado, está prohibido que la publicidad estatal utilice el nombre propio de las autoridades: pero eso no significa, obviamente, que no se produzca esta disputa por el favor de la opinión pública.

En el caso de Susana Villarán, más allá de los nombres en los carteles y otros elementos anecdóticos, parece haber ocurrido una renuncia a esta dimensión de la lucha política, la misma que fue asumida a regañadientes y sólo en situaciones extremas (como la revocatoria), pero malentendiendo la comunicación como una labor únicamente de “transmisión de información” (data sobre las obras y reformas) y no como parte integrante de la disputa por los sentidos comunes y por el esquivo “sentir” del mundo popular.

### **2. La mística**

¿Cuál era el proyecto al cual Fuerza Social y Susana Villarán invitaban a los limeños a participar? La política (especialmente la transformadora) no es mera racionalidad: sin una mística, sin un mensaje político convocante que le diga algo a la

<sup>1</sup> En “El Contrato Social”, J.J. Rousseau.

<sup>2</sup> “La campana permanente”, Felipe Noguera. En: R. Izurieta, R. Perina y C. Arterton (ed.), “Estrategias de Comunicación para Gobiernos”, Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), OEA, The Graduate School of Political Management (GSPM), The George Washington University. Washington DC, Junio 2001.

<sup>3</sup> “El nuevo príncipe: Maquiavelo actualizado para el siglo XXI”, Dick Morris. El Ateneo, 2003.

<sup>4</sup> Entrevista aparecida en la revista “La Toma”, mayo de 2013.

población, un proyecto político se ve en dificultades para construir su mayoría social. La izquierda peruana debería tener eso muy claro desde las tempranas épocas en que Mariátegui hablaba del “mito revolucionario”.

Como producto de una cultura política poco-política, el entorno de Susana parece haber creído que bastaba con demostrar racional, numéricamente, que ella había hecho “más obras en menos tiempo” y “sin robar”. Como si fuera un tema de sumas y restas, el equipo municipal se desvivía por enumerar obras, por luchar contra el fantasma del “Susana no hace nada” y demostrar que sí, que sí se había hecho mucho, que sí se estaba trabajando, que había mayor ejecución presupuestal y mayor eficiencia. Pero como una parte central de esta disputa se produce en el corazón y no en la cabeza de las personas, esa estrategia no rendía los frutos esperados.

No es que la gestión no tuviera los insumos para construir dicho relato, esa mística, ese proyecto colectivo, ¡claro que los había! Desde Barrio Mío hasta la reforma del transporte, pasando por programas como “anemia cero”, las obras hechas mediante Presupuesto Participativo, la apuesta por revitalizar la cultura en los barrios o la siembra de casi medio millón de árboles, elementos interesantes existieron en abundancia. Lo que no hubo es la capacidad o la visión para colocarlos como parte de una narrativa mayor que les diera un sentido.

¿Cuál es la mística del limeño?, ¿cuál es el metarrelato con el que se identifica? A estas alturas es consenso generalizado que la épica de los sectores populares urbanos es la del progreso mediante el trabajo. Aquello que el discurso liberal ha adaptado como el “emprendedor” y que tiene algún vínculo con la “conquista” de la ciudad que la izquierda acompañaba décadas atrás. Sin embargo, se asumió un discurso en gran medida ajeno a dicha épica. El reto para las izquierdas era (sigue siendo) sintonizar con ella y conectarla con los planteamientos políticos del progresismo contemporáneo, ligarla con un planteamiento transformador post-neoliberal. ¿Cómo la agenda de la izquierda o centro-izquierda puede sintonizar con ese metarrelato urbano-popular, que ahora parece monopolizado por el neoliberalismo y por el populismo de derechas?

El reto -pienso- es inscribir las propuestas de reforma, de transformación, dentro de la historia

de progreso popular (“juntos sigamos construyendo esa ciudad más justa y próspera que soñamos para nuestros hijos”, por ejemplo) en vez de ubicarlas desde fuera, ajenas y hasta antagónicas con dicha historia (“yo sí me atrevo a ordenar esta ciudad que las mafias han llenado de caos”, que fue en buena cuenta el discurso más utilizado por la gestión y su entorno).

### 3. El planteamiento de objetivos políticos: el largo plazo vs. los “fuegos artificiales”

Noguera nos señala una paradoja que parece muy útil para enfocar lo ocurrido con Susana:

*“Si (el político) no hace un esfuerzo importante por plantearse ese objetivo de largo plazo, y por planteárselo explícitamente, el día a día se lo va a devorar. Va a terminar siendo un simple administrador. Muchas veces alguien que lo único que trata de hacer es administrar, termina administrando mal. La inversa también es comprobable: quien solo intenta cambios estructurales, sin atender la administración eficiente de los temas cotidianos, normalmente termina perdiendo su base de sustentación política. Se necesita una visión estratégica para administrar, y una buena capacidad administrativa para poner en práctica la visión”<sup>5</sup>*

El gran reto de los verdaderos políticos es tener un pie firmemente puesto en la urgencia de la vida cotidiana, y el otro asentado en resolver los problemas de fondo. Hay políticos que solo ofrecen “fuegos artificiales” y dejan pasar los temas estructurales: eso es politiquería. Sin duda, Castañeda y sus ocho años sin reformas es un caso paradigmático. Pero hacer lo contrario (enfocarse excesivamente en el largo plazo y relegar a un segundo lugar la realización de acciones que no resuelven ningún problema de fondo pero que son percibidas como urgentes por personas concretas) es suicida.

Susana pretendió ser la gran transformadora de Lima. Puso su mirada en el largo plazo, tomando decisiones que nadie había querido asumir antes. El mejor ejemplo, por supuesto, es la reforma del transporte: una reforma impalpable, que no estaba enfocada en la infraestructura, que “simplemente” consistía en establecer las reglas de juego del mercado de transporte urbano, y que es una apuesta con el potencial de transformar signifi-

<sup>5</sup> Ya citado. Énfasis mío.





### Demolición mediática que Susana Villarán no pudo neutralizar

cativamente la calidad de vida de la ciudad, en especial de quienes usan transporte público, es decir, de los sectores populares. Pero el complejo entramado legal y empresarial (la negociación con las empresas para conformar consorcios, verificar que cumplan requisitos como poner los buses a su nombre o incluir a sus trabajadores en planilla) hacía que fuera una reforma invisible durante tres años y medio, y algo que es invisible... no existe.

No hubiera estado de más tener algo de “fuegos artificiales” en esta reforma: alguna inversión en infraestructura, por ejemplo, en paraderos o en divisiones de concreto para definir carriles exclusivos, hubiera sido útil para mostrar a la población que la reforma estaba en marcha y que se estaba poniendo todo a punto para ello.

La apuesta por la concesión de vías a privados<sup>6</sup> es otra muestra de esta lógica. Haciendo un cálculo del déficit en infraestructura versus los ingresos municipales, se opta por concesionar vías de manera integral para que se haga un amplio conjunto de obras en vez de realizar obras puntuales que resuelven poco o nada. Se habla, por ejemplo, de la construcción de 36 intercambios viales en las dos panamericanas. Pero mientras se planificaba y otorgaba la buena pro, los intercambios viales también eran invisibles.

El estilo “fuegos artificiales” es muy popular y efectivo en nuestro país. Recordemos a Fujimori llegando a una población, preguntando qué falta y ordenando a sus funcionarios que lo resuelvan. Recordemos a Castañeda y su maquinaria para



recibir expedientes y hacer lozas deportivas. Miremos a Urresti encabezando operativos policiales. Recordemos a Andrade, incluso, liderando a los serenos que desalojaban ambulantes.

Todas estas imágenes transmiten la sensación de una autoridad eficaz que responde a las necesidades del día a día. Una autoridad que está planificando obras y reformas integrales de largo plazo puede acabar comunicando la sensación de alguien encerrado en su oficina y alejado de las necesidades y urgencias de la gente. Durante los primeros años de gestión algo de esto pasó con Susana. Si bien algunos objetivos de largo plazo lograron ser bien planteados, faltaron “fuegos artificiales”. Esto no quiere decir que no haya habido algunas obras concretas en la primera etapa de su administración. Pero hubo cierta opción por poner en segundo plano la lucha por el día a día de la opinión pública para concentrarse en el largo plazo.

#### 4. ¿Cuál es tu público? ¿Cuál es tu base social?

La primera lección que cualquier comunicador aprende en la universidad es que la pregunta ¿cuál es tu público? es una de las cuestiones fundamentales que hay que resolver.

Cuando Susana derrotó al PPC el 2010, sus votos fueron eminentemente populares. Ese era “su público”, su interlocutor, su base social, el sector que simpatizó momentáneamente con ella y su mensaje. La gran derrota de Susana el 2014 no consiste en haber obtenido menos votos que su

<sup>6</sup> Una apuesta que, al margen de este comentario, personalmente no comparto por mis propias convicciones sobre la relación entre capital privado y público



adversario. La verdadera gran derrota fue que su nuevo mapa electoral sea exactamente el negativo del inicial, con un apoyo concentrado principalmente en zonas acomodadas. ¿Cómo ocurrió esto? Esta es una pregunta central que debe ser discutida. De hecho, es LA pregunta central, a mí entender.

Creo que hasta antes de este proceso, la mayoría de las izquierdas limeñas no habíamos sabido leer un dato que ahora me resulta evidente: existe un cierto voto limeño popular que es profundamente “antipituco”. La polarización Lourdes-Kouri de 2010 no era (como cierta “elite ilustrada” creyó entenderlo) una polarización “honestidad-corrupción” ni mucho menos “derecha liberal-derecha autoritaria”, que son categorías que no expresan la lectura que tiene el limeño sobre la realidad política. Se trató más bien de una polarización entre una candidata percibida como “pituca” versus un candidato percibido como “criollazo”, “chalaco”, “achorado”, “popular”. Susana vino -sin saberlo- a capitalizar principalmente un voto popular “antipituco”, que encontró en ella a una tía con “rollo social”. Fue el inicio de un breve e inesperado romance que no se supo cultivar<sup>7</sup>.

Si nos resistimos a esta lectura<sup>8</sup>, basta recordar cómo Alan García ya había sepultado años antes a la propia Lourdes bajo el mote de “candidata de los ricos”, y cómo en su momento Castañeda derrotó a Andrade al obligarlo a debatir en Manchay, una manera de caricaturizarlo como un “limeñito” que había olvidado a los barrios populares. La fractura de clases sociales está allí, vivita y coleando, y mientras las izquierdas post-Muro de Berlín cerramos los ojos para usar discursos más “políticamente correctos”, es la derecha populista autoritaria la que ha sabido utilizarla con gran habilidad una y otra vez.

Siendo este el escenario, el entorno de Susana no supo ver a tiempo el daño que le estaba haciendo el mote de “pituca”, su caricaturización como una mujer supuestamente alejada de la vida real de la gente y concentrada en cosas inasibles, “superfluas”, sin vínculo con la urgencia popular. Una vez que esa imagen empezó a difundirse,

en algún momento del primer año de la gestión, debieron tomarse medidas de emergencia para controlar el daño. Pero en vez de ello, se siguió flotando sobre una estrategia comunicacional y gestos políticos erráticos, utilizando símbolos, narrativas y voceros que no hacían sino agravar la situación. Gestos como dar máxima prioridad a la remodelación de una playa asociada a las clases altas de los años 50 (las obras en La Herradura fueron inauguradas en diciembre de 2011) mientras se demoraba (por razones técnicamente atendibles) el túnel que llevaría a San Juan de Lurigancho son hechos que, por separado, podrían ser insignificantes; pero que en un contexto político específico fueron hábilmente utilizados por los adversarios para construir una determinada imagen de Susana. En este marco, discontinuar los mega-conciertos gratuitos de cumbia y reemplazarlos por otro tipo de manifestaciones culturales fue un gesto que se corresponde con cierta sensibilidad intelectual “progresista”, pero que contribuyó a afirmar la imagen que empezaba a construirse. Como para reforzar los estereotipos, los principales voceros de la gestión fueron de extracción netamente “AB”, sin capacidad de contrapesar la imagen proyectada por la propia alcaldesa; Fuerza Social no apostó -lastimosamente- por empoderar a sus valiosos cuadros de origen popular, que existen y que hubieran podido ayudar enormemente. El hecho de que en el último año -y ante la desesperación por mostrar resultados para gusto de la prensa- la municipalidad emprendiera una “heroica gesta” contra las “peligrosas mafias” de vendedoras de huevitos de codorniz fue solo la cereza de la torta. No pudo hacerse mejor la tarea de alejarse del sentimiento popular, destruir ese inicial y frágil vínculo, reforzar los estereotipos y construir una imagen pública que acabó siendo la némesis de la imagen que le permitió ganar las elecciones de 2010.

Quiero dejar aquí algo claro: no estoy diciendo que un conjunto de políticas efectivamente implementadas por la gestión, no hayan tenido como eje central a los sectores populares. De hecho, mejorar el transporte público (usado prioritariamente por la población) o convertir las escaleras castañedistas en proyectos de renovación

<sup>7</sup> En las elecciones de 2010, Susana empezó a destacar incluso antes de la tacha contra Kouri: en agosto, ya bordeaba el 10% principalmente gracias a las simpatías que generaba en cierto sector AB progresista. Así, cuando Kouri sale de carrera ella ya se encontraba tercera y era la mejor posicionada para capitalizar aquel voto anti-Lourdes: es en ese breve período agosto-octubre cuando se produce el tórrido romance entre Susana y el voto popular. Curiosamente, en 2014, cuatro años más tarde, Susana queda tercera exactamente con el mismo 10% de agosto de 2010, es decir, respaldada por el mismo pequeño sector AB progresista, pero habiendo perdido el apoyo popular y “antipituco” que la llevó al sillón municipal.

<sup>8</sup> Muchos señalan, por ejemplo, que los votos de Kouri eran “intransferibles” hacia Susana porque se trata de electorados distintos, uno de tendencia autoritaria y otro de tendencia progresista. Considero que esta es una lectura poco usual en el votante popular, que puede transferir su voto de Keiko a Toledo, de Kouri a Susana o de Castañeda a Humala (en todos estos casos me refiero a casos concretos que he conocido) sin mayor problematización ideológica, para dolor de cabeza de nuestros politólogos.

integral del espacio de los asentamientos humanos (que en eso consistía Barrio Mío) tenían sin duda como inspiración lo que el entorno cristiano de izquierda de Susana llama la “opción preferencial por los pobres”. Pero, quizás, una mejor manera de enfocarlo deba ser la “opción preferencial DESDE los pobres”, y para ello escuchar a los sectores populares y tener la capacidad de empatar con sus expectativas y motivaciones es una tarea principal.

Dentro de este escenario, dos grandes banderas de la gestión (la inauguración del Mercado Mayorista y la reforma del transporte) fueron presentadas y percibidas como antagónicas por ciertos actores simbólicos del mundo popular, lo que no hizo sino empeorar las cosas. No quiero decir que transformar La Parada o acabar con las combis no fueran objetivos políticos muy importantes: pero, en el marco de una estrategia que no tuvo en cuenta cuál era la base social de Susana, estos choques acabaron por ser devastadores. ¿Quién no ha escuchado en el transporte público a usuarios comunes y corrientes comentar “claro, como ella no viaja en combi no sabe cómo funcionan las rutas”? Yo lo he escuchado. Y sí, sí, yo sé que Castañeda y Keiko, con fuerte arraigo popular, tampoco viajan en combi. Pero aquí no se trata tanto de hechos como de percepciones.

Para asumir estas dos banderas en el contexto descrito, debió tomarse en cuenta de manera mucho más protagónica la fractura social que existe en la ciudad y la forma en que la gestión se posicionaba frente a ella ante los ojos de la opinión pública.

### 5. El mensaje

Una recomendación importante es construir un mensaje coherente que logre dar cierta unidad a las distintas acciones de una gestión. ¿Cuál fue el mensaje transmitido por Fuerza Social? Vamos a enfocarnos en aquello condensado en sus eslóganes o ideas-fuerza. Si bien esta no es la única manera de transmitir mensajes (la práctica concreta de la gestión y los gestos simbólicos son normalmente mucho más poderosos), será útil revisar los conceptos construidos formalmente por los equipos de comunicación.

Al inicio se estableció como lema oficial “Lima, ciudad para todos”. De esta manera -entiendo- se hacía eco de una tendencia del progresismo latinoamericano que enfatizaba el tema de inclusión en los eslóganes de gobierno: “Brasil, un país de todos”, “Venezuela ahora es de todos” o

el humalista, “Progreso para todos”. Una pregunta que surge es si este lema permitía, en el caso específico de Lima, una adecuada diferenciación de una gestión que se había hecho popular precisamente por hacer obras de impacto en zonas urbano-marginales, bajo el dichoso lema solidario de “Primero los que menos tienen”. En todo caso, el asunto de la diferenciación es otro tema por discutir.

Hacia finales del segundo año, debido a la emergencia que significaba la revocatoria, los mensajes centrales fueron cambiando. Se hizo énfasis, por un lado, en la honestidad; y por otro, en la responsabilidad (evitar el caos de descabezar al municipio, no poner en riesgo las inversiones en curso, no ahuyentar a las inversiones privadas que están llegando a Lima...). El discurso inicial pasó a un segundo plano.

Finalmente, entre el tercer y cuarto año, en el marco de la preparación de la campaña electoral, se empezó a usar dos lemas oficiales de manera simultánea: “Tomamos decisiones, entregamos resultados” y “Vale la pena luchar por lo que Lima debe tener”.

La cereza de la torta: “Susana Sí se atreve”, “Gente que se atreve” como lema escogido por el equipo electoral.

Seis mensajes distintos en cuatro años de gestión: inclusión social, honestidad, orden, eficiencia, mujer valiente, y este penúltimo lema más complejo con el concepto de “luchar por lo que debemos tener”.

Contrastemos esta dispersión con la comunicación construida por Castañeda en sus primeras gestiones. Él utilizó dos grandes mensajes. Por un lado, una hormiga (reconocible por todos bajo el concepto de “trabajadora”) y una sola palabra: “Construyendo”. Y por otro lado, el gran relato de la “Solidaridad”, “primero los que menos tienen” y la foto de Castañeda siendo abrazado por una viejita de extracción visiblemente popular. Mensaje: hacemos obras y nuestra prioridad son los más pobres. Simple, limpio y eficaz.

También podemos contrastarlo con el excelente lema usado por el MAS en Cajamarca: “Aquí manda el pueblo”. Cuatro palabras que transmiten un concepto. Pero no cualquier idea en el aire, sino una que se articula con un escenario político particular, en el cual la gestión regional busca asumirse como la expresión de una lucha social contra un modelo de desarrollo impuesto

desde fuera, ya sea desde empresas transnacionales o desde Lima.

En efecto, la mejor manera de construir un mensaje es encontrar la convergencia entre nuestros objetivos políticos y comunicacionales, y las expectativas de nuestro público. No se trata de decirle a la gente “lo que la gente quiere escuchar”; ni de repetir como loros nuestro programa político. Es en el punto de encuentro entre ambas intencionalidades en donde se produce realmente la comunicación.

Por ello, expreso una intuición: el penúltimo lema de la gestión de Fuerza Social fue el que más se acercaba a las necesidades comunicacionales exigidas por el contexto. “Vale la pena luchar por lo que Lima debe tener” incluye los conceptos de “lucha” -tan comprensible para el mundo popular- y de manera menos explícita el “merecemos algo mejor”<sup>9</sup>. La épica del progreso. Mucho más adecuado que el manido discurso del “para todos” y por supuesto mejor que el autocentrado “yo sí me atrevo” o el conservador “miedo al caos”. Sin embargo, es un mensaje que fue descubierto tardíamente, que fue construido con un fraseo demasiado complejo (¡10 palabras!) y al que, por último, no se le asignó la centralidad que merecía.

## 6. Armonía entre el mensaje y la realidad

Los mensajes transmitidos a través de los medios son menos poderosos que aquellos percibidos por la propia experiencia o comunicados por el entorno más próximo. Esta es una de las ideas centrales de lo que se conoce como la escuela de los “efectos limitados”, típica expresión del conductismo norteamericano. También las escuelas que enfatizan los llamados “efectos cognitivos” de los medios (en buena medida antagonistas con la anterior) comparten este principio: los medios son más poderosos mientras menos experiencia directa o fuentes alternativas existan.

En concreto, para lo que aquí nos interesa: debe existir la menor divergencia posible entre el mensaje construido formalmente por la gestión para ser transmitido a través de medios de comunicación (sean estos noticiosos o publicitarios) y la realidad que puede ser experimentada directa-

mente por el público, o incluso aquella que puede ser conocida indirectamente a través de fuentes del entorno personal.

Pues bien: la discrepancia entre anuncios o promesas y realidad es una de las principales causas de la erosión de la credibilidad política, y en esto también pecó la gestión de Susana. Fueron numerosas las veces en que anunció cosas que luego no se cumplieron en los plazos ofrecidos o en la forma prometida.

Un caso muy utilizado por la oposición fue el inacabado malecón de Villa El Salvador<sup>10</sup>. No es el único, lamentablemente.

En enero de 2011 (iniciando su gestión), la prensa informaba que en la capital no circularía “ni una combi más”, y que solo se permitiría el ingreso de unidades nuevas para el transporte público<sup>11</sup>. Seis meses después, en julio de 2011, la prensa informaba que “los vehículos Euro 4 circularán de aquí a dos años por toda la ciudad” y que “Las combis ya fueron”<sup>12</sup>. Si accedemos a las imágenes y videos de la presentación de los buses patrón en ese mes, veremos unos vistosos vehículos, amplios, articulados y modernos.

Pasaron los dos años y ninguno de los corredores viales funcionaba aún, mientras las combis seguían haciendo de las suyas. Demoras propias de la gestión pública: el político que esté libre de pecado que tire la primera piedra.

Pero cuando al año siguiente entró en funcionamiento experimental el primero de estos corredores, el contraste con la imagen ofrecida fue mayúsculo: se trataba de los mismos buses que ya circulaban por la ciudad, vehículos estrechos, donde reglas como “bajar por la puerta posterior” se vuelven tareas imposibles cuando está lleno. No había rastro de los amplios, modernos y articulados transportes difundidos por los noticieros. He conversado con diversas personas simpatizantes de Susana y el sentimiento es el mismo: gran dificultad para defender los buses y una odiosa comparación con la experiencia que se tuvo al utilizar un sistema como el Metropolitano o el Tren Eléctrico. ¿Dónde estaban los buses patrón?

<sup>9</sup> Pero incluso aquí vemos el sesgo que mencionamos más arriba: se habla de “lo que Lima debe tener”, como un “deber ser” planteado desde fuera, en tercera persona; en vez de hablar desde la primera persona del plural, “nosotros los limeños”, y planteando una meta colectiva, una aspiración compartida: “queremos”, “merecemos”, “buscamos”.

<sup>10</sup> Que fue ofrecido para el 2012 y aún no se concluye.

<sup>11</sup> El 18/01/2011, el noticiero de Frecuencia Latina titulaba “Susana le dice adiós a las combis”.

<sup>12</sup> Fuente: Diario El Comercio, nota titulada: Susana Villarán al presentar los buses patrón: “Las combis ya fueron”, 22/07/2011, disponible en <http://elcomercio.pe/lima/sucesos/susana-villaran-al-presentar-buses-patron-combis-ya-fueron-noticia-930909>

He leído y comprendido las explicaciones oficiales: que los contratos obligan a un porcentaje de unidades nuevas, que se permite una cuota de unidades de hasta seis años de antigüedad, que los buses nuevos llegarían poco a poco de acuerdo al financiamiento acordado con los bancos, en fin. Las justificaciones oficiales son atendibles y sensatas: pero en ese caso, se modula el mensaje y evita producir los niveles de ruido que se generaron. Si los simpatizantes que hemos comprendido racionalmente el sentido de la reforma y que hemos buscado información al respecto sentimos una fuerte divergencia entre mensaje y realidad, ¿cómo no iba a ocurrir lo mismo con el ciudadano común que no tiene ninguna razón particular para “sintonizar” con la gestión de centro-izquierda?

Otro ejemplo, solo para abundar: como parte de las obras de Vía Parque Rímac se ha intervenido la avenida 9 de Octubre, una de las únicas dos entradas que tiene el distrito de San Juan de Lurigancho. El tráfico en la zona es complicado y con esta construcción se ha vuelto aún más complejo. A la altura de la obra, un cartel anunciaba que se estaba realizando un mantenimiento por el plazo de 20 días calendarios; pero pasaron meses. ¿Cómo se permite semejante discrepancia entre el mensaje y la realidad, una discrepancia que puede ser leída y constatada por cientos de miles de personas día a día y que puede ser percibida incluso como una burla?

La necesidad de anunciar resultados y, sin duda, la mala información provista por funcionarios ansiosos de mostrarse eficientes generó este tipo de ruido una y otra vez. Que a todos los políticos les pasa, seguramente; pero en el marco del conjunto de problemas de comunicación que estamos discutiendo aquí, y hábilmente aprovechado por la oposición, se trató de un ruido que restó credibilidad a la gestión y contribuyó a construir una imagen de “ineficiencia” (que los números y las comparaciones parecen desmentir, pero ese es otro nivel de análisis).

### **7. La lucha por la definición del problema**

Uno de los enfoques más útiles para comprender la dinámica de la disputa política es entenderla como una lucha en torno a la definición de ciertos aspectos de la realidad como “problemas políticos”. Según este enfoque, trabajado entre otros

por Rochefort y Cobb<sup>13</sup>, debemos comprender que existe, por un lado, una realidad “objetiva” formada por “hechos”; y por otro, una realidad política “imaginada”, en la cual algunos de esos hechos son contruidos por actores políticos y sociales como “problemas” que requieren de una acción política. Esa construcción puede ser entendida como el centro de la disputa política, pues allí se definen prioridades de acción y alternativas, confrontando distintas maneras de ver las magnitudes del problema, así como sus causas y por lo tanto su solución.

En noviembre de 2011, la Municipalidad de Lima publicó un excelente video titulado “El problema: Todos por el orden”<sup>14</sup> en el que explica su enfoque acerca del caos en el transporte, indicando sus causas y planteando que “el problema es el sistema”. Un video que se encuentra claramente dentro del campo de la disputa por la definición del problema. Las imágenes condensan los argumentos que están en la base para proponer la necesidad de una reforma integral del sistema y no sólo obras de infraestructura. Un video que ha sido visto sólo por 35 mil personas, según YouTube.

Para emprender una reforma de la magnitud planteada y hacer de ella el centro de la gestión, era indispensable ganar primero ante la opinión pública la disputa por la definición del problema. Pienso que -pese a que la gente tiene una cierta actitud contra las combis- esto no se logró. Escuchando los argumentos de los usuarios durante la implementación del Corredor Azul, parece que la importancia de cosas como respetar los paraderos o que los choferes estén en planilla, para evitar la “guerra del centavo”, no fueron plenamente comprendidas. Podían ser percibidas como medidas para “poner orden”, pues los usuarios y microbuseros somos muy desordenados o para ser justos con los choferes y sus condiciones laborales; pero no como parte de una lógica para desanudar un sistema, un entramado de causas y consecuencias que da como resultado el tráfico y los accidentes que sufrimos en las calles. De hecho, en una encuesta de Ipsos realizada en agosto de 2011<sup>15</sup>, se preguntaba cuáles debían ser las prioridades para enfrentar el asunto del transporte, y las tres principales respuestas (mejorar las pistas, poner semáforos inteligentes y cámaras de vigilancia) se referían a la infraestructura,

<sup>13</sup> “The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda”, David A. Rochefort y Roger W. Cobb (Editores), University Press of Kansas, 1994.

<sup>14</sup> Disponible en el siguiente enlace (a menos que la actual gestión lo retire, como ha hecho hasta ahora con todo rastro de la anterior): <https://www.youtube.com/watch?v=8iZ93IU36Ks>

<sup>15</sup> Ipsos, encuesta de opinión pública, agosto 2011, disponible en: <http://www.ipsos-apoyo.com.pe/inicio-auspicioso>

en tanto que la informalidad de las empresas o la racionalización de las rutas aparecían en sexto y séptimo lugar. Ese era el punto de partida, y se precisaba disputar esta lista de prioridades.

El mensaje sintetizado en el video que se mencionó previamente (“el problema es el sistema”) debió haber sido objeto de una intensa campaña durante los años previos a la implementación del Corredor Azul. Se debió pagar espacios televisivos y radiales e iniciar una enérgica vocería en medios, con abundante comunicación en las calles, incluyendo información sobre las etapas de la reforma y los plazos reales de la misma, y con una estrategia de marketing social muy bien enfocada. Esto último era vital, pues la reforma propuesta implicaba que el usuario tuviera tres cosas: un cambio en sus niveles de información sobre el sistema; un cambio en su actitud frente al transporte; y finalmente y lo más difícil: un cambio en su conducta. Todo ello exigía una preparación previa.

Hay numerosos ejemplos en distintas ciudades del mundo: cuando se implementa una reforma de magnitud que, además, implica cambios de actitud y conducta de los ciudadanos es indispensable preparar al público mediante una intensa promoción informativa y acciones de mercadeo social.

La acción en este ámbito fue deficitaria. Por ejemplo, el nivel de información previa fue lamentable. Incluso días antes de la puesta en marcha del Corredor Azul nadie sabía qué iba a pasar con sus rutas habituales. Recuerdo haber preguntado sobre este tema a personas integrantes de la gestión a diversos niveles, y nadie era capaz de dar una respuesta clara al respecto. Así como hubo insuficiente información, no hubo una campaña de gran magnitud para explicar el sentido de la reforma, convencer al público del diagnóstico y por lo tanto de la solución, y prepararlo para promover un cambio de actitud y de conducta.

Hacia el final de la gestión, se quiso convertir la campaña electoral en una suerte de plebiscito sobre la reforma del transporte. Pero esta pretendida polarización (“reforma vs. Orión”) no funcionó, principalmente porque no se había logrado un consenso amplio entre la opinión pública limeña en torno al diagnóstico y, por lo tanto, la solución. La mayor parte de la población (la que votó por Luis “Vuelven las obras” Castañeda y

por Enrique “A todo tren” Cornejo, por ejemplo) sigue creyendo que el problema del transporte es la falta de obras de infraestructura, Metropolitanos, trenes, carriles extra, túneles o baipases, y que no hay un problema fundamental de “reglas de juego”. Así, se trató de forzar una polarización para lograr el respaldo a una reforma invisible, cuya lógica no había sido suficientemente comprendida por el público, y cuya implementación había sido percibida como tardía, improvisada y sin cumplir con las expectativas ofrecidas, esto último por razones que mencionamos anteriormente. Si los primeros tres años de gestión se hubieran utilizado para lograr una polarización en torno a una reforma de gran magnitud en el transporte, las posibilidades de darle continuidad (ante un esfuerzo que era evidentemente de largo aliento) hubieran sido mayores; pero aún hoy estoy seguro que la lógica y el diagnóstico detrás de ella siguen siendo un asunto oscuro para la mayor parte de la opinión pública limeña.

Voy a mencionar un ejemplo adicional de ausencia de lucha por la definición de los problemas políticos. La gestión de Ana Zucchetti en SERPAR logró el récord absoluto al plantar casi medio millón de árboles en Lima, un esfuerzo monumental que merecería todos los aplausos. Pero debemos hacernos dos preguntas: ¿para qué sirven los árboles? y ¿cuál es la realidad de Lima al respecto?

Se sabe que la Organización Mundial de la Salud recomienda que una ciudad debe tener al menos 8 metros cuadrados de área verde por habitante, y que Lima tiene apenas 3 metros cuadrados por habitante<sup>16</sup>. Esto tiene relación directa con nuestra pésima calidad de aire (la peor de América Latina) y por ende con una serie de afecciones que sufrimos los limeños, entre las que se incluyen alergias y asma, y que son de experiencia directa para la mayoría.

Pero si vamos a la construcción del imaginario social: ¿dónde figuraba este enfoque en la comunicación de la gestión 2011-2014? Lo único que hemos podido ver es letreros de “adopta un árbol”, un lindo muñeco verde, cifras globales que no significan nada para el público (“400 mil árboles plantados”, sin señalar qué nivel de avance significa ese número frente al déficit existente), y ninguna disputa de sentido frente a este problema. “Qué bueno, están plantando árboles, los árboles son bonitos”. No, vecino; no, vecina: la falta de árboles tiene que ver directamente con

<sup>16</sup> Publimentro: “Menos de 3 m2 de áreas verdes por habitante”, 04/11/2011, disponible en <http://publimentro.pe/actualidad/noticia-menos-3-m2-areas-verdes-habitante-1736>



las alergias que sufre tu hijo. Nada. Nuevamente, la comunicación entendida como mera transmisión de datos y no como disputa de sentidos. Se revela pues la ausencia de comprensión sobre la necesidad de que la población vea y comprenda los problemas que se quiere construir como ejes políticos.

### 8. La relación con los medios

La gestión de Fuerza Social manejó de forma errática su acceso a los medios de comunicación. Es indiscutible que sufrió, más que un cargamontón, una verdadera campaña coordinada entre poderes mediáticos y sectores políticos: una campaña constante, con mensajes repetitivos, con mucha agresividad. Todo esto es innegable. Pero en ese contexto, su política de medios fue inestable, confusa, inconsistente y poco creativa.

En primer lugar, frente a la hostilidad de los grandes medios, la gestión no supo tender puentes y establecer una sólida alianza con aquellos que podían ser sus aliados. Durante la campaña de revocatoria, muchos radios zonales se acercaban al equipo de prensa a ofrecer su apoyo y comentaban que ellos habían sido simpatizantes de Susana desde el inicio, pero que luego la gestión se “olvidó de ellos”. Entiendo que algo de eso se corrigió luego de la revocatoria, es decir, a partir de marzo de 2013: pero para entonces ya había transcurrido más de la mitad de la administración Villarán.

En conversaciones con el equipo brasilero que se integró a la campaña, supe de un error similar del propio gobierno de Lula: un enfoque centrado en las siempre tensas relaciones con los grandes medios y un olvido sistemático de las vinculaciones con los “pequeños” medios, que juntos y coordinados pueden resultar un aliado fundamental<sup>17</sup>.

En segundo instancia, la política de aparición en los “grandes” medios fue errática, inestable. A períodos de intensa exposición mediática (opinando de todo: desde el Cristo del Morro Solar hasta Fujimori) sucedían períodos de ostracismo, donde los voceros oficiales resultaban inaccesibles. Los productores de los principales espacios televisivos comentaban “es que la alcaldesa y los

regidores nunca quieren venir”, lo que entendían como una suerte de “piconería” por las críticas constantes. Normalmente, los períodos de mayor exposición se correspondían con situaciones extremas (revocatoria, campaña electoral) mientras que luego se desaparecía nuevamente de la pantalla. Siento que faltó una definición política coherente y sostenida en el tiempo. Pensemos en el “mudo” Castañeda o en el siempre excesivo Alan: ambos tienen un modo de relacionamiento con los medios que es previsible y consistente.

En tercer lugar, hubo poca audacia para lograr la atención de los esquivos medios. Un ejemplo: el famoso incidente de “las señoras que van a La Molina a lavar ropa”<sup>18</sup>. Una posibilidad era encarar el asunto de manera muy directa. Por ejemplo, generando un “hecho mediático”: salir a la Plaza de Armas junto con amigas suyas de San Juan de Lurigancho y lavar ropa en la calle, retomando de alguna manera la simbología originada en la época del lavado de bandera y transmitiendo el mensaje de que “decir que las mujeres lavan ropa no es despectivo, todos lavamos nuestra ropa, seguro el señor Marco Tulio nunca ha lavado su camisa pues, entonces para él es un insulto porque es un machista”. Tomar el toro por las astas y darle la vuelta a la situación. En todo caso, esta es una idea no carente de riesgo, que tendría que ser analizada como posibilidad confrontando sus pros y contras. Es solo un ejemplo. Lo que quiero señalar es que todos los “hechos mediáticos” convocados por Susana fueron siempre muy convencionales: visitas a obras, primeras piedras, inauguraciones, mítines, lectura de declaraciones. A sabiendas de que la prensa era por lo menos poco amable con ella, debió enfrentarse al tema con mayor audacia e imaginación.

Finalmente, frente a la hostilidad de los medios, siempre puede ser una opción recurrir a medios propios. Por ejemplo, un programa propio, como es cosa común tanto para el chavismo en Venezuela como para Obama en EE.UU. ¿Por qué no un programa radial semanal, recibiendo llamadas del público, escuchando, explicando la reforma del transporte, desmintiendo las mentiras de la prensa? Otra posibilidad que no se implementó: sé que al inicio de la gestión existió en algunos círculos una propuesta para gestar un canal de

<sup>17</sup> Puedo contar que yo mismo sufrí de esta poca atención prestada a los “pequeños” medios “aliados”: durante los cinco meses que estuve a cargo de la producción periodística de RBC buscamos infructuosamente una entrevista con Susana.

<sup>18</sup> Durante la campaña de revocatoria (enero de 2013), la entonces alcaldesa trató de explicar las bondades de la reforma del transporte indicando que “En San Juan de Lurigancho, las personas que van a La Molina a trabajar, las señoras que se van a lavar, ya no pasan 45 minutos de bajada o 45 de regreso. Ahora solamente son 15 minutos hasta Manco Cápac. Entonces, eso significa más tiempo para ellas”. Estas declaraciones fueron utilizadas por la oposición para atacar a Villarán argumentando que era una forma de discriminación contra las mujeres de SJL. Ver nota en Perú.21 de fecha 24/01/13: “Critican a Villarán por comentario sobre mujeres de San Juan de Lurigancho”, disponible en: <http://peru21.pe/politica/critican-villaran-expresion-sobre-mujeres-san-juan-lurigancho-2113994>

TV cerrado cuyos contenidos se transmitieran en los televisores del Metropolitano. Una excelente idea que hubiera permitido un espacio para que cientos de miles de personas accedieran a la información que los grandes medios no priorizaban.

### 9. Imposición de agendas y prioridades

Uno de los temas más comunes cuando se discute sobre los medios de comunicación es su capacidad para influir en la agenda de la opinión pública. Pero un fenómeno menos debatido es su poder -sin duda mayor- para influir en las agendas de los actores políticos y estatales.

Es un hecho que la agenda municipal se vio interferida por las campañas mediáticas. Se acabó por dar una prioridad desmedida a asuntos que habían sido colocados en la discusión pública no por los actores sociales o porque se trataba de urgencias para los vecinos, sino por medios que buscaban golpear a la gestión de Fuerza Social.

Un ejemplo que me resulta a todas luces evidente es el de los ambulantes.

Desde el inicio de la gestión, el coro de medios empezó una campaña sistemática por denunciar una supuesta “invasión de ambulantes” en el centro de Lima. ¿Realmente hubo tal incremento desmesurado de vendedores en las calles de Lima?

Durante el segundo período de Castañeda, he sido un asiduo transeúnte del centro y no recuerdo jamás que las calles de Emancipación, Abancay o el Jirón de la Unión, por ejemplo, hayan estado “liberadas” de ambulantes, como sugería el discurso mediático que decía que habían “vuelto”. Así, nunca tuve la sensación de que este fenómeno se haya disparado durante la gestión de Susana. ¿Aumentó? Quizás, tampoco estoy en capacidad de negarlo pues habría que tener algún argumento cuantitativo. Pero como transeúnte, decididamente no lo percibí como algo que se estaba escapando de las manos.

Lo que sí pareció aumentar fue el número de notas periodísticas sobre el tema. A lo largo de todo el 2011, 2012, 2013 y 2014 se volvió común que figurara en titulares, reportajes especiales, incluso enlaces en vivo (“en directo desde Mesa

Redonda, vea usted a los ambulantes”) y editoriales<sup>19</sup>.

El efecto: a punta de “periodicazos” la gestión fue arrinconada y obligada a asumir la “lucha” contra los ambulantes como una prioridad; cuando el tema se correspondía, en realidad, con una voluntad de golpear a la gestión y no con una preocupación genuina y mayoritaria de los transeúntes. Los planes de negociación con los ambulantes y su formalización pasaron al segundo plano mediático y se tuvo que encomendar a “Súper Susel” la erradicación de los malvados ambulantes de la ciudad<sup>20</sup>. Conversando con los vendedores (sencillas personas a quienes uno les compra habas, huevitos de codorniz, papa con huevo, entre otros productos populares) era notorio un profundo resentimiento contra la alcaldesa: que los serenos les quitaban sus cosas, les pegaban, les maltrataban. Traté de defender numerosas veces a la gestión en estos diálogos al paso, pero era muy difícil y muy duro.

Así pues, el resultado de esta agenda artificialmente impuesta a la gestión fue alejarla aún más del sentir de miembros de sectores populares (y sus familias) que podían haber sintonizado con ella inicialmente. Y yo me pregunto ¿en serio era un tema que merecía tanta importancia? La campaña de los medios, un municipio arrinconado contra las cuerdas y un sentido común conservador: esta es la combinación que dio el resultado que conocemos.

Un ejemplo adicional, a mi juicio, fue el traslado de La Parada.

Durante todo el 2011 y 2012, hubo una intensa campaña mediática para “denunciar” que Susana no trasladaba a los comerciantes mayoristas al nuevo mercado de Santa Anita pese a que “todo estaba listo”. Veamos algunos titulares del diario Correo: “Villarán paraliza Mercado Santa Anita” (01/03/2011), “Mercado de Santa Anita sí está listo” (16/03/2011), “Mercado de Santa Anita operaría en 2 años” (20/04/2011), “Exgerente de EMM-SA: ‘Algo huele mal en el Mercado de Santa Anita’” (13/11/2011). En esta campaña, se decía que las obras habían sido concluidas al 100% y que solo faltaba la decisión de la alcaldesa, que demoraba todo por “nuevos estudios” o por mezquindad.

<sup>19</sup> Ver por ejemplo el editorial alucinado de El Comercio de fecha 30/05/2014 (<http://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-invasion-ambulante-noticia-1732863>) subtítulo: “Con Villarán regresó el problema del comercio ambulante”, como si este “problema” hubiera desaparecido alguna vez.

<sup>20</sup> Esta acción se realizó de manera pública y con un manejo de imagen completamente desatinado. Por ejemplo, se permitió la difusión de una foto donde la exgerente de fiscalización, Susel Paredes, aparecía orgullosa delante de decenas de carritos ambulantes destruidos, esto es, la fuente de trabajo de decenas de personas de extracción popular.

Cuando tuve mi primer contacto con el tema en 2012 supe, a través de conversaciones con dirigentes de los estibadores, que existía una mesa de diálogo entre la Municipalidad y todos los actores sociales que serían afectados por el traslado (mayoristas, minoristas, estibadores, carretilleros, etc.). Al volver a hablar con ellos, luego de los sucesos de octubre de 2012<sup>21</sup>, percibí que se sentían traicionados. “Aún no había acuerdo”, señalaban, “no entendemos por qué se ha tomado la decisión de un momento a otro”. Estoy seguro que la presión mediática tuvo mucho que ver con esto. El traslado de La Parada, una de las zonas más complejas de Lima, implicaba un delicado trabajo social a fin de ganar una mayoría en dicho territorio que estuviera de acuerdo. En mi impresión, no se hizo de esta manera y hubo precipitación. En buena medida, el trabajo social empezó después -y no antes- del traslado.

Lo curioso es que pese a que las obras estaban “100% concluidas”, luego del traslado fue aún necesario hacer nuevas<sup>22</sup> pues no había suficientes puestos para todos los comerciantes de La Parada<sup>23</sup>. También fue preciso elaborar todo un nuevo proyecto, llamado “Tierra Prometida”, a fin de ubicar a los minoristas cuyo circuito económico iba a desaparecer. Es decir, las cosas no estaban realmente listas cuando se produjo el traslado, más allá de la campaña mediática y las declaraciones altisonantes de los representantes de la gestión anterior.

El traslado debió hacerse sólo cuando todas las condiciones (sociales y de infraestructura) estuvieran realmente listas, pero se realizó cuando esto aún no era así y bajo una enorme presión política y mediática. ¿Cómo no pensar que se trató de una agenda impuesta por los medios? Hacerlo en esas condiciones fue, para explicarlo mediante un paralelo, como si se hubiera inaugurado el túnel Santa Rosa -por la presión mediática- pese a sus fallas estructurales.

El resultado todos lo conocemos. No dejar que los medios impongan sus agendas y desarrollar la capacidad de establecer los temas de agenda política, es otra lección a tomar en cuenta.

## 10. Escuchar

En la referida entrevista con Susana en 2013, le pregunté por los errores que tuvo en la primera etapa de su gestión. “Yo no me voy a fustigar por gusto, discúlpenme pero no”, me dijo. Según su balance, el principal problema fue de comunicación, pero entendida como escasa transmisión de información:

*“El gran problema ha sido considerar que hacer publicidad era un culto a la personalidad, era un autobombo, y no que era un derecho de la gente. Gravísimo error que costó el alejamiento de la gente, la lejanía. No se le dio a la gente lo que necesitaba saber. Yo sí creo que ese es el gran error, porque en lo demás, si ves los indicadores, no tenemos más o menos errores que cualquier otra gestión”<sup>24</sup>*

El gran problema, en realidad, es seguir entendiendo la comunicación como “darle a la gente lo que necesita saber”. Ok, sí, de acuerdo, la información es una parte importantísima de la comunicación política. Ok, sí, de acuerdo, hubo un déficit de información en la primera etapa de la gestión. Esto es cierto. De hecho, este aprendizaje es ya sentido común en la evaluación de la gestión, y está tan aceptado que no he creído necesario incluirlo aquí como un apartado particular.

Pero como reza un dicho, por algo tenemos dos oídos y una sola boca. Escuchar es incluso más importante que hablar, porque solo una vez que hemos escuchado con atención y buena predisposición, es que podemos construir mensajes que contribuyan a ese gran diálogo público que es la política. No por gusto, desde las lejanas épocas de los visires existen relatos de gobernantes que iban disfrazados a los mercados para escuchar lo que pensaba su pueblo; y algo de eso quería decir Mao cuando aconsejaba al revolucionario moverse “como pez en el agua” entre el pueblo, siendo para ello un requisito conocer a, escuchar a y compenetrarse con la población.

Por supuesto que la gestión tuvo una lectura de-

<sup>21</sup> El traslado inesperado y la violenta reacción de comerciantes y algunos sectores de la zona, producto de lo cual murieron al menos cuatro personas.

<sup>22</sup> Véase en la nota de La República del 05/10/2014 un recuento de las nuevas obras realizadas. Disponible en: <http://www.larepublica.pe/05-10-2014/proxima-gestion-metropolitana-recibira-mercado-santa-anita-con-90-de-avance-en-obras>

<sup>23</sup> Entrevista con Marisa Glave en Diario La Primera, 11/07/2011, disponible en [http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/campana-es-orquestada-por-gente-de-castaneda\\_90060.html](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/campana-es-orquestada-por-gente-de-castaneda_90060.html)

<sup>24</sup> Entrevista aparecida en la revista “La Toma”, mayo de 2013.

moscópica, contratando servicios de encuesta y grupos focales. Pero tengo la fuerte impresión de que este ámbito no se abordó con la disposición adecuada para escuchar y entender las críticas de la población.

Revisar las encuestas comerciales de la primera mitad del período (2011 y 2012) permite una lectura general respecto al rápido deterioro de la aprobación municipal (la desaprobación supera a la aprobación en marzo de 2011, apenas a tres meses de iniciada la gestión) y de algunas ideas que se asentaron en la opinión pública, particularmente una supuesta ineficiencia o mala gestión, la elección de un mal equipo de gobierno y un déficit en obras de infraestructura. Sin embargo, estas encuestas hechas a pedido de los medios se refieren a asuntos muy inmediatos y coyunturales y no permiten entender de manera más aguda qué mensajes estaba percibiendo la población.

Sin embargo, al examinar la encuesta “Lima Cómo Vamos” del año 2011<sup>25</sup> -un estudio con mayor profundidad sobre las percepciones y expectativas de los limeños- encontramos un cuadro mucho más revelador: para el 55.7%, las decisiones de la Municipalidad favorecen “a unas pocas personas o grupos”. Es decir, antes de que Susana cumpliera un año en la alcaldía, más de la mitad de la población sentía que la gestión no estaba enfocada en las necesidades de las mayorías sociales. En este período, la Municipalidad ya había lanzado su lema “Lima, ciudad para todos”, pero la percepción ciudadana era exactamente la contraria.

Estoy seguro que este elemento ha sido, en realidad, mucho más importante en la erosión del apoyo social que la supuesta ineficiencia o falta de obras. Un estudio más profundo, sin dudas, hubiera mostrado que la mayor parte de los encuestados -a quienes podemos atribuir un cierto sentido común- no esperaría la inauguración de grandes obras en 11 o 12 meses, pues de lo contrario hubiéramos debido encontrar una exigencia similar en anteriores gestiones. La “aprobación” o “desaprobación” mostrada por las encuestas comerciales debe leerse en realidad como sinónimo de “me cae bien” o “me cae mal”, antes que como una evaluación de detalle sobre las medidas y obras de los funcionarios. Así, las acusaciones de “ineficiencia” y similares muestran la respuesta de encuestados que ya habían construido una mala imagen de Susana, ante preguntas específicas escogidas por las encuestadoras para medir el impacto de los

mensajes agendados por los medios. En cambio, la pregunta de “Lima cómo vamos” muestra algo más profundo: la temprana construcción de una imagen alejada de las necesidades populares.

¿Acaso los grupos focales y encuestas realizadas a solicitud de la Municipalidad no mostraban esta evolución? Si no la revelaban, significa que estuvieron diseñados de manera que no permitían sondear el sentir popular en este aspecto; quizás priorizando las reacciones del ciudadano ante la coyuntura o medidas específicas, pero no su nivel de empatía con la gestión y sus prioridades. En tanto, si sí la mostraban, entonces fueron superficialmente leídas por los conductores políticos de la gestión, o éstos subestimaron la importancia de este proceso.

En suma, a los 11 meses ya había indicios claros de que la población no sentía que Susana construía realmente una “Lima, ciudad para todos”. Este dato es congruente con la idea rápidamente difundida -pero poco visibilizada en las encuestas de coyuntura- de una gestión “pituca”. Como dije antes, si se hubiera escuchado y comprendido este mensaje a tiempo, se habría podido tomar medidas drásticas para responder con un mensaje distinto. Pero no se escuchó, o al menos no con suficiente atención. Al margen de las obras y medidas de la gestión, los gestos políticos no permitieron superar esta imagen y, por el contrario, en más de un caso, la fortalecieron.

Mención aparte merece la capacidad de escuchar las críticas ya no de la población, sino de los actores políticos, especialmente -pero no únicamente- los aliados. Según algunos testimonios recogidos, en los primeros dos años el cogobierno con los otros actores de “la confluencia” fue débil y los otros partidos (Patria Roja, Tierra y Libertad y Voz Socialista) tenían dificultad para hacerse escuchar por el entorno más íntimo del poder municipal. El planteamiento interno de propuestas y cambios de rumbo ha sido descrito, por las declaraciones citadas, como una dura “batalla”.

En cuanto a las críticas más públicas de los actores políticos, se asumió una actitud defensiva -seguramente explicable por el cargamontón mediático y político de oposición- y la tendencia a entender los cuestionamientos como injustificados y parte de una campaña políticamente interesada. Se les consideraba originados en la falta de información y, en consecuencia, lejos de ser mensajes valiosos

<sup>25</sup> Encuesta Lima Cómo Vamos 2011 - Observatorio Ciudadano Lima Cómo Vamos, 2011. Disponible en: <http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2012/01/EncuestaLimaComoVamos-2011.pdf> Estudio de campo realizado en noviembre de 2011.

para ser escuchados a fin de rectificar. Muestra de ello es la convicción de Susana -tras salvar ajustadamente la revocatoria- de que su error principal fue no dar información, no hacer publicidad.

Esta es una responsabilidad colectiva, que debería ser asumida y comprendida por el conjunto de fuerzas y ciudadanos de izquierda que apoyamos la gestión o simpatizamos con ella, y aquí me refero a un espectro mucho más amplio que el de la llamada “confluencia” e incluyo a activistas y opinólogos en general. Pese a la existencia de críticas al interior de la propia izquierda y de dudas frente a algunas decisiones tomadas, se tuvo excesiva precaución y se evitó hablar en voz alta. “No hacerle el juego a la derecha” fue la consigna. Se pensó, en primer lugar, que el conjunto de cuestionamientos que empezaban a dañar la imagen de la gestión eran parte de una campaña malintencionada, que la baja en la aprobación era producto de la “manipulación” de los “poderosos” medios de comunicación y que, por lo tanto, dichas crí-

ticas no era realmente legítimas, auténticas, no eran producto del sentir de la población sino de la “mala leche” política. En segundo lugar, cuando se percibía aspectos honestamente criticables, se evitaba hacerlos muy visibles porque podían dañar aún más la imagen de la gestión. Así, en los círculos de nuestra centroizquierda criolla circulaban comentarios que no se expresaban en público.

La autocensura ha sido uno de los mayores errores cometidos colectivamente por la izquierda. De hecho, al menos durante la primera mitad nos tapamos no solo la boca, sino fundamentalmente los oídos. Si los conductores políticos del proceso no lograron escuchar y leer a tiempo los mensajes expresados por la población, el conjunto de actores políticos y ciudadanos de izquierda o progresistas que acompañó dicho proceso sí tenía la responsabilidad de escuchar, entender y hablar. Ese rol hubiera sido mucho más constructivo que el de defensa cerrada de la gestión, que fue el que en gran medida se asumió.



# APORTES ESTUDIANTILES



# San Borja en Bici y comunicación ciudadana

Rodrigo Cabrera\*  
Sandra Lino\*\*

## Resumen

El presente artículo ofrece los principales resultados de un trabajo de investigación realizado en el 2014 con el objetivo de describir los procesos de comunicación que incentivan la participación ciudadana de los vecinos del distrito de San Borja en el programa San Borja en Bici. Esta iniciativa municipal constituye el primer programa de préstamo gratuito de bicicletas en el Perú. Se plantea un abordaje exploratorio que busca estudiar la participación ciudadana, a la vez que se profundiza en las prácticas comunicativas que se suscitan al interior del programa.

A nivel discursivo, se parte de que los procesos de comunicación que pretenden incentivar la participación vecinal son establecidos con miras de posicionar a San Borja en Bici como una iniciativa para lograr una ciudad sostenible. Así, la bicicleta se concibe como un medio de transporte limpio en la que el vecino es parte del cambio de su ciudad. Sin embargo, fuera de la planificación y del éxito del programa, hay contrariedades en la comunicación que imposibilitan a los vecinos conocer exactamente la propuesta de San Borja en Bici. Por último, se considera al vecino como usuario del servicio y no como un agente del desarrollo sostenible.

## Palabras clave

Ciudad sostenible, comunicación, participación ciudadana.

## Introducción

A escala internacional, las ciudades sostenibles representan una temática que probablemente estará presente dentro los objetivos de Desarrollo Sostenible en la agenda post 2015. Además, seguramente, motivará profundas investigaciones y la apuesta de los inversionistas por las ciudades emergentes. En el Perú, el distrito de San Borja ha avanzado significativamente en los procesos de gestión de ciudades sostenibles y seguras, hasta el punto de haber sido seleccionada como Ciudad Modelo de Baja Emisión de Carbono del APEC.

Es importante recalcar que la movilidad y transporte constituyen un componente fundamental de las ciudades sostenibles para enfrentar el cambio climático. Frente a la crisis del transporte urbano que atraviesa Lima Metropolitana, el distrito de San Borja intenta generar hábitos de uso de transporte no motorizado, específicamente de la bicicleta. Se persigue aliviar la congestión vehicular, reducir las emisiones de carbono y, como un agregado, mantener a su población saludable a través del

ejercicio implicado. En esta línea, el programa municipal San Borja en Bici es una apuesta que, en el corto período de dos (2) años, ha logrado óptimos resultados en favor de la sociedad y de los vecinos del distrito que utilizan estos servicios públicos.

El análisis comunicacional, a partir de un enfoque de desarrollo, de San Borja en Bici es significativo pues se trata de un programa pionero y exitoso, a pesar de las barreras y retos que se le presentaron. Es por ello que consideramos pertinente la investigación de uno de los primeros proyectos municipales de transporte no motorizado bajo el paradigma de la ciudad sostenible. En síntesis, es imprescindible conocer el grado de apropiación y participación ciudadanas de las iniciativas municipales (plasmadas en programas, campañas, proyectos o planes) que fomenten acciones de mitigación. Este conocimiento permitirá tomar mejores decisiones políticas y entender con mayor detalle qué es lo que piensan los ciudadanos, qué hábitos tienen, cómo se comunican entre sí, qué medios consumen y qué es lo que ellos consideran como importante para su desarrollo.

\* Estudiante de la Especialidad de Comunicación para el Desarrollo en la PUCP. E-mail: cabrera.rr@pucp.pe

\*\* Estudiante de la Especialidad de Comunicación para el Desarrollo en la PUCP. E-mail: sandra.linoc@pucp.pe

El trabajo de investigación se realizó en el marco del curso Métodos y Técnicas de Investigación 2 de la Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación de la PUCP.

Ahora bien, el programa trata de generar un cambio de hábitos y costumbres de transporte y movilización en los ciudadanos y, además, poner en valor el uso de la bicicleta como un medio de movilización urbana, más allá del usual empleo deportivo. En ese escenario, la comunicación interviene como facilitadora de todos estos procesos, ya que se centra en los vínculos que suscitan entre las autoridades o representantes de la ciudad y la ciudadanía frente a un programa de desarrollo sostenible y la manera en cómo los vecinos logran o no apropiarse de este tipo de iniciativas e incorporarlas a su estilo de vida.

Es así que el trabajo de investigación se propuso describir los procesos de comunicación que incentivan la participación ciudadana de los vecinos del distrito San Borja en el programa San Borja en Bici. Para ello, se considera el análisis de cada uno de los componentes básicos de la comunicación (emisor, mensaje y receptor) que tienen correlatos con un objetivo específico respectivamente. Este estudio, de carácter cualitativo, se vale de ciertas técnicas funcionales al logro de una mayor profundización sobre las causas del impacto, los problemas y estrategias de comunicación que el programa presenta. Es decir, entrevistas a profundidad a funcionarios públicos y entrevistas grupales e individuales a vecinos del distrito, entrevista a una especialista en antropología visual, análisis de contenido de cuatro productos comunicativos y observaciones participantes.

### **Resultados**

Consideramos pertinente, en primer lugar, mostrar un marco de referencia que encuadre los resultados y permitan la comprensión ciudadana de la dinámica del servicio público de ciclismo urbano de San Borja.

El programa se implementó hacia fines de febrero del 2012 con el fin de brindar un servicio de transporte alternativo para distancias cortas y que permitiese reducir el tráfico vehicular y la contaminación existente.

Las bicicletas se prestan a los usuarios sanborjinos por un tiempo máximo de 40 minutos, teniendo la posibilidad de renovar el préstamo cinco veces más durante el día. Las cifras muestran que para la movilización de distancias cortas (que no excedan a los tres kilómetros) y que estén insertas en la red de ciclovías del distrito (calles, avenidas y jirones con diferente grado de tránsito vehicular y peatonal), el tiempo de recorrido es, aproximadamente, menor a los 25 minutos in-

cluyendo paradas, disminución de velocidad en esquinas y curvas y acciones personales.

A continuación, reseñamos los principales aspectos de nuestro estudio:

a) La planificación de objetivos y actividades de comunicación que incentivan la participación ciudadana en el programa.

Los vecinos consideran que la bicicleta contribuye a mejorar su salud al reducir la contaminación ambiental que los rodea. Desde su planteamiento inicial, la misión del programa se perfila a que los vecinos tengan una mejor calidad de vida con base en una movilidad sostenible. Al dejar de emplear su auto, se reducirán las emisiones y utilizarán la bicicleta preservando su salud. Se considera, asimismo, la importancia de generar un trabajo conjunto: lo que se quiere para futuro es que este programa exista en otros distritos para que los vecinos puedan llegar a otros lugares.

Las pretensiones de alcanzar el involucramiento vecinal empiezan, según la estructuración propuesta por los gestores, con lograr que los vecinos se hagan partícipes del programa. Este punto resulta estratégico a fin de no sobrecargar el uso y generar insatisfacción, lo cual iría en detrimento de la idea de ciudad sostenible, que busca generar eficiencia y eficacia en los servicios. Se propone, además, que el sistema de quejas y sugerencias sirva como el nexo que permita a los vecinos ejercer su ciudadanía y mediante el cual sus representantes –los funcionarios municipales– atiendan sus demandas. Por ello se planteó que la atención a los vecinos sea personalizada e inmediata, a fin de atender sus demandas.

Algunos funcionarios indican que se fomenta la participación de los mismos vecinos mediante los concursos, por ejemplo, con el tema de las bicicleteadas. Si bien reconocen que no se trata de San Borja en Bici, sin embargo, manifiestan que se promueve el uso de la bicicleta. Esto revela que existe disonancia entre el supuesto objetivo ecológico del Programa y la manera en que ellos mismos consideran lo que le atrae al vecino-usuario. En este sentido, las bicicleteadas se realizan, la mayoría de las veces, persiguiendo más un fin deportivo que buscando generar un hábito para el uso de un medio de transporte sostenible.

Dentro de los procesos de medición de la participación vecinal, se destaca como medio principal la inscripción de los sanborjinos al programa. En general, las vías establecidas para aproximarse al vecino se restringen a la plataforma de consultas,

encuestas y a las limitadas actividades del Área de Participación Vecinal. Se debe indicar que se no informó del desarrollo de encuestas por lo menos dos veces al año, sin embargo, no se precisaron los indicadores mediante los cuales se valora la percepción de los vecinos respecto a la participación que ellos logran tener dentro de su municipalidad.

En conclusión, no se maneja con precisión y claridad cuáles son los objetivos, misión y visión dentro de las áreas involucradas y mucho menos cuál es el rol específico que cumple el vecino dentro del Programa. Esto evidencia, de alguna manera, que la comunicación interna no es óptima, ya que se requiere que los funcionarios sepan cuáles son los lineamientos a seguir, puesto que sus cargos y accionar influyen en la ejecución del proyecto. Además, aún no se han tomado medidas concretas que maximicen el potencial de este amplio público sanborjino para la creación de procesos de toma de decisión en el Programa.

b) Recursos y medios de comunicación utilizados para promover la participación del vecino de San Borja en el Programa.

Se identifica el empleo predominante de medios virtuales: sitio web y página de Facebook. A ellos le siguen los medios gráficos: paneles –que se encuentran en alrededores de las estaciones y de todo el distrito- y materiales impresos para entregar (volantes); y los audiovisuales (videos). La información ofrecida a través de ellos es difusa y no abarca exactamente la idea por la que se realiza este programa: posicionar a la bicicleta como una nueva alternativa de transporte no motorizado y responsable con el medio ambiente.

La idea fuerza se encuentra sustentada en el lema “Una bicicleta cambia al mundo... en San Borja te la prestamos”. La frase aparece en casi todos los productos promocionales y estaciones que involucran al Programa, según la aseveración de la gerente del área de Imagen Institucional. Este lema, si bien remite a que San Borja en bici está ligado a las bicicletas y que el costo es nulo (es un préstamo gratuito) dentro del distrito, no alude necesariamente a la razón de ser del programa, el que reiteramos: el uso de transporte alternativo y responsable con el medio ambiente.

Desde la línea gráfica y el concepto creativo se intenta generar una estrategia que apunte a enviar los mensajes planificados por las gerencias: la bicicleta es un medio de transporte eficaz y sostenible. Sin embargo, se nota un escaso conocimiento

del público pues se le dirige mensajes recargados y poco llamativos. Se debe sumar a ello, la inexistencia de “rebote” de unos medios a otros, tanto en la esfera virtual como gráfica. Esto último, muestra la carencia de una estrategia consistente e integrada. Como consecuencia de lo expresado, la participación del vecino en el pleno ejercicio de su ciudadanía queda relegada o minimizada.

c) La percepción de los vecinos de San Borja sobre los productos de comunicación que incentivan la participación ciudadana en el Programa.

Los vecinos usuarios del Programa, luego de haber estado expuestos frente a estos productos, sí logran identificar que el fin principal de San Borja en Bici está ligado a la conservación medioambiental y el impacto positivo sobre el tránsito. Sin embargo, los vecinos no usuarios perciben a los productos de comunicación como una estrategia municipal más, en vez de concebirla como una propuesta acorde con la construcción de una ciudad sostenible. Por ello, los vecinos no usuarios no han logrado apropiarse esta idea y, al parecer, no se está generando mayor identificación frente al concepto medioambiental con el que San Borja se construye.

Finalmente, la gran parte de vecinos usuarios e inclusive los no usuarios tienen siempre alguna queja, sugerencia o propuesta que mencionar respecto al Programa. No obstante, nunca las hacen efectivas, ni tampoco sienten que se les ha empoderado para poder realizarlas o que existen mecanismos que vayan más allá que un libro de quejas o sugerencias. Los resultados sostienen que tanto los vecinos usuarios como los no usuarios creen que los productos de comunicación de San Borja en Bici son parte de una estrategia de marca de la ciudad y no perciben el fin ecológico que vienen con ellos.

En orden con lo anterior, los recursos gráficos y audiovisuales empleados para incentivar la participación ciudadana no se entienden como realmente cercanos y efectivos. Los vecinos usuarios consideran que están centrados en brindar información básica, por lo que no están dirigidos hacia ellos. Peor aún, encuentran que los productos comunicacionales no pretenden brindarles más información o hacerlos partícipes de algo sino solo de reiterarles una condición que ya poseen: ser usuarios del Programa.

## Conclusión

Los procesos en cuestión no consideran como eje

prioritario el incentivo de la participación ciudadana que trascienda la conceptualización usuario-supervisor. Desde la Municipalidad de San Borja, cada uno de sus representantes plantea la importancia de una estrategia que involucre la participación vecinal; sin embargo, no existe una puesta en común de las definiciones y los objetivos que se plantea el programa. Los recursos y medios de comunicación no explicitan la conceptualización total del programa ni de los argumentos que los sustentan. Entonces, los procesos en cuestión no consideran como eje prioritario el incentivo de la participación ciudadana que trascienda la conceptualización usuario-supervisor. Esto se termina reflejando en la percepción que tienen los vecinos del distrito frente al involucramiento del vecino, el lugar que tiene y se da en el programa; la visión del vecino es reducida a una de usuario y no como ciudadano pleno que puede apropiarse de los espacios de su distrito, de prácticas ambientalmente amigables, a través de un medio de transporte sostenible. A pesar de ello, los vecinos sí rescatan la intencionalidad de construir una marca ciudad en torno a su relación con el medioambiente, en la que ellos son parte.

Como se considera que aún falta aprovechar la oportunidad de empoderar al vecino para cimentar la idea de un valor compartido, se presentan las siguientes recomendaciones:

- 1) Los procesos de comunicación sean mejorados desde el interior de la Municipalidad; que los intercambios de objetivos, ideas y planes se puedan realizar de manera conjunta, integrada y constante entre funcionarios públicos y gerencias.
- 2) Se propone consensuar el concepto de participación ciudadana, de tal manera que se pueda ampliar el concepto a fin de que se puedan ejecutar acciones y políticas que permitan involucrar a los vecinos en niveles distintos
- 3) Ahondar más en el conocimiento del propio vecino, saber cuáles son sus necesidades, estilo de vida, el potencial que los propios vecinos tienen, sus niveles de consumo energético y mediático, para poner en valor una estrategia que permita el involucramiento ciudadano del vecino y la adquisición de prácticas de transporte sostenible.
- 4) Se propone que la línea gráfica sea más vinculante y explícita respecto a los objetivos que el mismo programa busca implantar con una inmediata modificación en el slogan.

Las probabilidades de incrementar el éxito a partir del involucramiento de los vecinos en el Programa no se vuelven mayores, sino totalmente exponenciales bajo una adecuada comunicación planteada dirigida a los actores principales, siendo la Municipalidad de San Borja y el vecino-ciudadano piezas indispensables.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALAYZA, Alejandra  
2007 *No pero sí. Comunidades y minería: consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú*. Lima: Oxfam.
- ANNAN, Kofi  
1999 *Towards a culture of prevention: statements by the Secretary-General of the United Nations*. New York: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict.
- ASTE, Juan Ismael  
2004a *Procesos de concertación en zonas mineras en el Perú*. Lima: GRADE.
- 2004b *Resolviendo conflictos entre el Estado, las empresas mineras, las comunidades campesinas y los organismos de la sociedad civil: procesos de concertación en zonas mineras del Perú*. Lima: GRADE/ECO.
- BARRANTES, Roxana  
2005 «Te quiero pero no»: minería, desarrollo y poblaciones locales. Lima: IEP/OXFAM.
- CASTILLO, Gerardo  
2006 «Se vende oro: La creación de espacios contestados en la promoción de la minería». En *Mirando la esfera pública desde la cultura en el Perú*. Lima: CONCYTEC.
- CASTILLO, Pedro et al.  
2007 «Las comunidades campesinas en el siglo XXI: balance jurídico». En *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Allpa Comunidades y Desarrollo.
- CIUDADANOS AL DÍA (CAD)  
2005 *Canon minero 2005: situación y perspectivas*. Lima: CAD, agosto.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ  
1997 Ley 26.821. Ley General de Minería. 26 de junio.
- CONSEJO INTERNACIONAL DE MINERÍA Y METALES  
2008 *Perú: desafío de la riqueza mineral: utilizar la dotación de recursos para impulsar el desarrollo sostenible*. Génova: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo/Grupo Banco Mundial.



DAMONTE, Gerardo

2006 «Imágenes en negociación: La entrada de la nueva minería en la esfera pública nacional». En *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Allpa Comunidades y Desarrollo.

DE ECHAVE, José

2009 *Minería y conflicto social*. Lima: IEP/Centro Bartolomé de Las Casas.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2004-2011 «Reporte, conflictos de distinta intensidad entre población y entidades públicas conocidos por la Defensoría del Pueblo». Disponible en: <<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>>

DIEZ, Alejandro

1999<sup>a</sup> «Organizaciones de base y gobiernos locales rurales: Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo» En *Repensando la política en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

1999b *Comunidades mestizas: tierras, elecciones y rituales en la sierra de Pacaipampa (Piura)*. Lima: PUCP/CIPCA.

2007<sup>a</sup> «La democracia, la participación y la política en los ámbitos rurales». En *La participación desplegada en la política y la sociedad: temas olvidados, nuevos enfoques*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

2007b «Organización y poder en comunidades, rondas campesinas y municipios». En *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Allpa Comunidades y Desarrollo.

FRANCKE, Pedro

2002 *Análisis de los criterios de asignación de los recursos públicos que son transferidos desde el Gobierno Central a los Gobiernos Sub-nacionales*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas-Dirección de Estudios Macro Sociales.

GUMUCIO, Alfonso

2004 *El cuarto mosquetero: la comunicación para el cambio social*. Barranquilla: Investigación y Desarrollo. Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=26800101>>.

GUMUCIO, Alfonso y Thomas TUFTE

2008 *Antología de la comunicación para el cambio social. Lecturas históricas y contemporáneas*. La Paz: Plural.

HABERMAS, Jürgen

1987 *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.

O'DONELL, Guillermo

2008 *Hacia un Estado de y para la democracia. Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la ciudadanía en América Latina*. Ediciones PNUD, Unión Europea y R. Mariani. Lima: PNUD/UE, pp. 25-62.

OSINERGMIN

2010 «Competencias del OSINERGMIN». Disponible en: <<http://www.futurosostenible.org/pdf/bid/osinergmin.pdf>>.

REVESZ, Bruno y Alejandro DIEZ

2006 «El triángulo sin cúpula (o los actores desregulados en los conflictos sociales)». En *Perú hoy: nuevos rostros en la escena nacional*. Lima: Desco.

RODRÍGUEZ, Clemencia, Rafael OBREGÓN y Jair VEGA

2002 *Estrategias de comunicación para el cambio social*. Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung, Proyecto Latinoamericano de Medios de Comunicación.

SÁNCHEZ, Rodrigo

1982 «La teoría de lo "andino" y el campesinado de hoy». Allpanchis número 20.

SCHRAMM, Wilbur

1954 *Process and effects of mass communication*. Urbana: University of Illinois Press.

STAKE, Robert

1998 *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.

TUBINO, Fidel

2004 «La impostergable alteridad: Del conflicto a la convivencia intercultural». En Milka Castro-Lučić (editores). *Los desafíos de la interculturalidad: Identidad, política e derecho*. Santiago: LOM Ediciones, pp. 83-102.

URRUTIA, Jaime

1995 *Formas de comunicación y toma de decisiones en comunidades campesinas*. Quito: ABYA-YALA.

# Conga: entre imaginarios y percepciones.

María Claudia Marín\* y Romina Rébora\*\*

## Resumen

Los medios de comunicación cumplen un rol fundamental en la construcción de relatos sobre los conflictos sociales, sus causas y consecuencias. Estos relatos se incorporan al universo interpretativo en el que las personas construyen sus percepciones sobre acontecimientos que no necesariamente observan de manera directa, sino más bien mediada por el entramado mediático. El presente artículo explora los vínculos entre el tratamiento periodístico elaborado por diarios considerados de referencia en el Perú: El Comercio, La República y La Primera, y las percepciones de jóvenes universitarios limeños sobre el conflicto social generado por el proyecto Minas Conga, en Cajamarca. Intenta identificar, así mismo, coincidencias entre las posturas presentes en la prensa y las percepciones de los jóvenes sobre las causas principales y el rol de los actores en el contexto del conflicto.

## Palabras clave

Prensa, percepciones, jóvenes, conflictos sociales, Conga.

El conflicto social por el proyecto Minas Conga ha sido uno de los hitos que ha marcado un quiebre en las relaciones entre el Estado y las comunidades afectadas por la minería en Cajamarca. Además, ha puesto de manifiesto los límites de la acción y regulación estatales en el campo de la actividad minera.

Si bien el conflicto cobra notoriedad en el año 2011, sus raíces se remontan a la década de 1990 cuando Minería Yanacocha empieza sus operaciones en la zona. Actualmente, el problema se encuentra en una etapa de estancamiento, siendo la cobertura mediática escasa en comparación al tratamiento mediático que experimento entre los años 2011 y 2012.

Sin embargo, más allá de que el conflicto por el proyecto Minas Conga ya no sea un tema central en la agenda pública, resulta importante conocer las percepciones que un sector de jóvenes han construido sobre el tema. En este sentido, en el presente trabajo se intenta construir una aproximación cualitativa a la relación entre los discursos de la prensa en las percepciones de jóvenes limeños, estudiantes de universidades privadas, sobre el conflicto.

Para tal propósito, se realizaron grupos focales con jóvenes de entre 17 a 23 años, de un sector socioeconómico medio alto, alumnos de tres universidades: Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad de Lima y Universidad del Pacífico. Los estudiantes pertenecían a las carreras de Derecho, Economía e ingenierías. La dinámica en los grupos focales consistió en la presentación de distintas noticias de los tres diarios mencionados, extraídas de la etapa más crítica del conflicto (diciembre del año 2011), la exhibición de un conjunto de imágenes de los principales actores relacionados con el conflicto Conga, y la formulación de preguntas orientadas a suscitar una discusión entre los jóvenes respecto al tema de diálogo. Así mismo, se realizó un análisis de discursos periodísticos sobre el conflicto, tomando como universo las noticias de las plataformas online de El Comercio, La República y La Primera durante la primera semana de diciembre del 2011.

Al tratarse de una aproximación cualitativa y exploratoria, no cabe la generalización de los hallazgos a otros jóvenes estudiantes de las mismas carreras y universidades. Así mismo, el análisis del tratamiento periodístico se restringe a los diarios y la coyuntura seleccionada.

\* Estudiante de Comunicación para el Desarrollo en la PUCP. E-mail: mcmarin@pucp.pe

\*\* Estudiante de Comunicación para el Desarrollo en la PUCP. E-mail: rrebora@pucp.pe

### El abordaje mediático del conflicto

Los medios de comunicación son de suma importancia en la vida social y política de una nación. Como lo ha señalado la investigadora María de la Luz Casas, estos tienen distintas funciones respecto a la democracia. Para los fines de este artículo, señalaremos las dos más relevantes. Por un lado, cumplen la función de mediar entre el Estado y la sociedad civil, sirviendo de mecanismo para hacer llegar al gobierno los temas de interés de la ciudadanía. Por otro lado, informan a la ciudadanía sobre asuntos de interés público o común. Son ellos quienes brindan las fuentes necesarias para la formación de la opinión pública y, en esta función, asumen una gran responsabilidad (Casas 2006).

Los medios de comunicación también cumplen un rol específico en los conflictos sociales, dado que, “sin su cobertura es muy difícil que los ciudadanos se informen de su existencia (...). Incluso los decisores, sean autoridades, funcionarios, o la clase política en general, también se informan a través de los medios y gracias al seguimiento que hacen sus gabinetes de prensa” (Macassi 2011: 38-39). Asimismo, tienden a construir un relato de los hechos priorizando o excluyendo algunos temas con base en el enfoque o perspectiva que tienen sobre el acontecimiento.

A partir del análisis de los discursos del diario El Comercio, La República y La Primera, se observa que estos tres construyen imaginarios distintos de los actores involucrados en el conflicto.

Con relación a las comunidades, es usual que en los diarios El Comercio y La República se las identifique como “antimineras”, “radicales” e “intransigentes”. Esto sería un mecanismo para deslegitimar sus argumentos y a sus principales líderes. Inclusive, se las representa como ignorantes frente a la modernidad y al progreso económico. Adicionalmente, se las presenta en oposición a la propuesta de diálogo propuesta por el Estado.

El caso de La Primera es diferente, es el único diario que permite conocer la postura y los intereses de las comunidades, despojándolas del estereotipo utilizado por los otros dos periódicos.

En el caso de minera Yanacocha, se le caracterizó repetidas veces como un importante inversionista por los diarios El Comercio y La República. Se muestra al proyecto de Conga como una inversión necesaria para la economía peruana. Entre los mecanismos empleados por estas pu-

blicaciones, se encuentran el uso repetitivo de cifras económicas para generar un mayor impacto y la utilización de titulares alarmantes sobre las pérdidas económicas que implicaría la no realización del proyecto.

La diferencia en los discursos periodísticos se hace evidente también en la caracterización general de la empresa: el diario La Primera presenta a Yanacocha como indiferente a las necesidades de la población, y advierte sobre las consecuencias socio-ambientales que implica la minería a tajo abierto.

El Estado es presentado por los diarios El Comercio y La República como “dialogante”, como la institución llamada a “educar” a las comunidades respecto a la necesidad de promover y garantizar la inversión minera y específicamente la ejecución del proyecto Minas Conga. En contraste a lo señalado, la postura de La Primera es bastante crítica respecto a la actuación del Estado, presentándolo como indiferente a las necesidades, problemática y demandas de las comunidades afectadas.

La postura editorial políticamente cercana al Estado, tanto de El Comercio como en menor grado de La República, implica respaldar el proyecto Conga, relativizando los errores cometidos por el gobierno en la gestión del conflicto social. Esta posición se articula a una visión que pone énfasis en el desarrollo económico como motor principal del desarrollo social tanto en la región Cajamarca como en el conjunto del país. El progreso es asociado a la inversión y la actividad privada, relativizando la importancia del cuidado y respeto por el medio ambiente y la promoción del bienestar social de la población. Las estrategias discursivas para expresar estas ideas son diversas, sin embargo las más usuales tienen que ver con titulares alarmantes sobre el riesgo de perder inversiones, el uso de cifras de manera casi permanente y el desarrollo entrevistas a líderes de opinión o especialistas que respalden el proyecto Conga.

Finalmente, cabe señalar que se configuró una postura distinta a la anterior, de apoyo a los derechos humanos de las comunidades afectadas por el proyecto y en general por la actividad minera en Cajamarca. Esta posición, desplegada por el diario La Primera, pone énfasis en la necesidad de escuchar a la población, procesar sus preocupaciones y demandas, postura que permite visibilizar a las comunidades como actores protagónicos en la búsqueda de alternativas de solución.

### Percepciones de los jóvenes sobre el conflicto

Con relación a la naturaleza y las causas del conflicto y luego de leer las notas periodísticas y revisar las imágenes mostradas, los jóvenes señalan que no se puede atribuir su origen a sólo un motivo o causa. Algunos señalan que existe un componente socio-ambiental importante, mientras que otros interpretan este factor como una excusa por parte de las comunidades para aprovecharse de la coyuntura, beneficiarse económicamente y ser visibles como actores políticos.

“Yo creo que está también disfrazado por lo ambiental. O sea también hay intereses económicos por parte de Gregorio Santos y de la comunidad porque está la minería informal.”  
(Estudiante de Derecho, Universidad del Pacífico).

Otros jóvenes consideran que el conflicto presenta intereses políticos y económicos que se contraponen. Una proporción de ellos indica que estos temas son los únicos en la base del conflicto. Sin embargo, algunos estudiantes universitarios señalan que el asunto de los beneficios económicos del proyecto sí es un aspecto sensible y que genera desconfianza, si bien no es la única causa.

“Yo siento que hay un problema cuando se piensa en lo económico porque no se sabe exactamente a dónde va el dinero. El Estado ha vendido la idea de que “si hacemos esto va a haber dinero”, pero eso no es del todo cierto (...), no se reinvierte en la economía nacional, no hay inversiones en salud o educación. Se dice que va a haber dinero, pero ¿dónde va ese dinero?”  
(Estudiante de Ingeniería de la PUCP).

Los estudiantes, especialmente de la Pontificia Universidad Católica del Perú, identifican que para las comunidades el origen del conflicto es ambiental y social, mientras que para los otros dos principales actores involucrados, el Estado y minera Yanacocha, el problema principal radica en intereses políticos y económicos de algunos líderes sociales. Indicaron que la postura de las comunidades se define en términos de la importancia de garantizar las condiciones de vida, el acceso al agua y el respeto por la naturaleza; en cambio, las posiciones del Estado y la empresa se centrarían en el desarrollo económico y el poder político:

“Yo creo que es político desde los líderes, ambiental desde la comunidad de Conga y económico desde la otra perspectiva.”  
(Estudiante de Economía de la PUCP).

En relación a la caracterización de los actores involucrados en el conflicto, los alumnos de la PUCP percibieron a las comunidades como dialogantes, dignas, invisibilizadas, pacíficas, que luchan por sus derechos y por la vida:

[..] “Yo no creo que sea un problema de ignorancia. Yo creo que la población de Lima no se ve como igual con la población que está pasando por esto en Cajamarca. Al no verlos como igual, sólo van a criticarlos, en cambio una población que quizás el Estado le ha fallado más veces, se va a ver como igual a la comunidad de Conga, y va a tener otra visión.”  
(Estudiante de Economía de la PUCP)

Ellos criticaron el centralismo y la situación de “inferioridad” que los medios y la sociedad muchas veces atribuye a las comunidades campesinas en un contexto de conflicto social, mostrándolos como ignorantes o radicales. Esta posición se aproxima a la línea editorial del diario La Primera y en parte a la del diario La República, pues son estos medios los que han tratado de presentar de manera más compleja las razones por las cuales las comunidades protestan en contra del proyecto.

Por otro lado, los alumnos de la Universidad del Pacífico que participaron en los grupos de discusión perciben a las comunidades como radicales, organizaciones que buscan frenar el desarrollo económico del país y de su región debido fundamentalmente a intereses políticos.

Los alumnos de la Universidad de Lima ven a las comunidades también como actores radicales, no dialogantes y contrarias al desarrollo económico. Con base en lo anterior, justifican la declaración del Estado de Emergencia decretado por el gobierno del presidente Ollanta Humala. Si bien admiten no conocer el conflicto, se basan fundamentalmente en lo presentado por el diario El Comercio:

“No estoy muy informado del tema, pero de acuerdo a lo que se dice acá [señalando una noticia del diario El Comercio] (...) Yo creo que el Estado debería o sea, creo que el Estado tiene razón; creo que las intenciones de no negociar parten de ellos por lo cual el Estado de Emergencia debería estar.”  
(Estudiante de Derecho de la Universidad de Lima)

Respecto al rol de Estado, los estudiantes de la PUCP que participaron en la dinámica de dis-

cusión señalaron que se trata de una institución represiva y a la vez incoherente, dado que por mandato constitucional debería garantizar el bienestar social y el orden bajo reglas democráticas, pero en el caso del conflicto Conga pareciera haberse puesto del lado de la empresa minera.

Para otro sector de estudiantes, principalmente de la Universidad de Lima y de la Universidad del Pacífico, el Estado intenta ser justo, coherente y dialogante, pero tiene que poner orden con firmeza y autoridad dada las consecuencias de las protestas sociales en Cajamarca.

Es importante señalar que la empresa Yanacocha, actor fundamental en el conflicto, no aparece con nitidez ni en los relatos periodísticos ni en las percepciones de los jóvenes referidas a los actores protagónicos. No se ponen de manifiesto caracterizaciones sobre Yanacocha, ya que se habla de ella en términos del “proyecto minero”.

### A modo de conclusión

El análisis mostró, en primer lugar, puntos de encuentro entre los discursos de los medios seleccionados y las visiones expresadas por los jóvenes sobre el conflicto, las causas del mismo, los actores involucrados y sus posibles intereses en juego.

Por otro lado, se constató que el conocimiento que tenían los jóvenes participantes sobre el conflicto era muy limitado, por lo que la información y opiniones de los diarios constituyeron el prin-

cipal referente para la construcción de visiones sobre el tema de discusión. En general, los y las jóvenes tenderían a confiar en los diarios, dependiendo de los niveles de identificación y coincidencia de los jóvenes con las posturas editoriales de cada periódico.

Se observó que los jóvenes cuestionan tenuemente el centralismo en la construcción de las informaciones y opiniones sobre el conflicto Conga. Si bien hay conciencia de que los medios limeños relatan e interpretan los hechos desde un contexto lejano al conflicto, este aspecto no parece ser una de las claves para comprender los discursos periodísticos sobre los conflictos sociales. Si bien, en el ámbito normativo algunos jóvenes critican el centralismo informativo, el cuestionamiento no redundó en la acentuación de una perspectiva crítica respecto a los relatos periodísticos leídos y discutidos.

Cabe señalar que, en vínculo con su extracción socioeconómica, la universidad y las carreras o especialidades que estudian los jóvenes influirían en sus percepciones sobre el conflicto y los principales actores involucrados. Las diferentes competencias formativas y académico profesionales propuestas por cada universidad, los planes curriculares y los diversos espacios de discusión en los que participan los jóvenes, moldearían conjuntamente con otros factores como la familia y –eventualmente– el consumo de determinados medios de comunicación, sus percepciones y posturas sobre el conflicto.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO, Jorge y CARRANZA, Lorena  
2013 “Conga: un tiempo después. Medios de comunicación, conflicto y diálogo en Cajamarca”. *Conexión*, año 2, pp.150-165.
- ACEVEDO, Jorge  
2014 Sistema de medios en el Perú: Implicancias para la democracia [diapositivas]. Lima: PUCP.
- ALSINA, Miquel Rodrigo  
2001 Teoría de la comunicación: ámbitos, métodos y perspectivas. Valencia: Universidad de Valencia.
- BOLAÑOS, Natalia  
2013 “¿Vamos pa’ la Conga?: los factores detrás del conflicto social en Cajamarca”. *Colmena*. Lima, año 6, volumen 6, pp. 46-59.
- CASAS, María de la Luz  
2006 “Medios de comunicación y construcción de la democracia”. En *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*. México DF: LIMUSA.  
[http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen\\_ensayo/sexta/MariadelaluzCasas.pdf](http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/sexta/MariadelaluzCasas.pdf)
- DIEZ Alejandro y José DE ECHAVE  
2013 Más allá de Conga. Lima: Red Peruana por una Globalización con equidad.
- EL COMERCIO  
2011 “Gregorio Santos, el ‘aliado’ de Humala que le puso freno a Conga”. *El Comercio*. Lima, 01 de diciembre del 2011. Consulta: 20 de setiembre de 2014.  
<http://elcomercio.pe/politica/gobierno/gregorio-santos-aliado-humala-que-le-puso-freno-conga-noticia-1341925>



## EL COMERCIO

2011 “PCM convocó a Cajamarca al diálogo tras “últimátum” de manifestantes”. *El Comercio*. Lima, 03 de diciembre de 2011. Consulta: 20 de setiembre de 2014.

<http://elcomercio.pe/politica/gobierno/pcm-convoco-dialogo-cajamarca-ultimatum-manifestantes-noticia-1342934>

## EL COMERCIO

2012 “Ollanta Humala le dio luz verde a Conga y ratifica que garantizará el agua en Cajamarca”. *El Comercio*. Lima, 23 de junio de 2012. Consulta: 15 de junio de 2014.

<http://elcomercio.pe/politica/gobierno/humala-sobre-conga-primero-agua-esta-condicion-noticia-1432200>

FENTON, Natalie

2007 *Media Studies: Key issues and debates*. Limerick: University of Limerick.

## GESTIÓN

2013 “Los vaivenes y las contradicciones de Ollanta Humala Sobre Conga durante tres años”. *Gestión*. Lima, 30 de diciembre de 2013. Consulta: 15 de junio de 2014.

<http://gestion.pe/politica/declaraciones-ollanta-humala-sobre-conga-durante-tres-anos-2084924>

## IPSOS APOYO

2012 “Informe Gerencial de Marketing: Hábitos y actitudes hacia la prensa escrita”. Lima.

## LA PRIMERA

2011 “Cajamarca acepta diálogo”. *La Primera*. Lima, 04 de diciembre de 2011. Consulta: 21 de setiembre de 2014.

[http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/cajamarca-acepta-dialogo\\_100473.html](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/cajamarca-acepta-dialogo_100473.html)

## LA REPÚBLICA

2011 “Ollanta Humala sobre Conga: Queremos el agua y el oro”. *La República*. Lima, 16 de noviembre de 2011. Consulta: 12 de junio de 2014.

<http://www.larepublica.pe/16-11-2011/ollanta-humala-sobre-conga-queremos-el-agua-y-el-oro>

## LA REPÚBLICA

2011 “Gregorio Santos tendría en la mira detener tres proyectos mineros más en Cajamarca”. *La República*. Lima, 02 de diciembre de 2011. Consulta: 21 de setiembre de 2014.

<http://www.larepublica.pe/02-12-2011/gregorio-santos-tendria-en-la-mira-detener-tres-proyectos-mineros-mas-en-cajamarca>

LINDÓN, Alicia

2007 “Diálogo con Néstor García Canclini ¿Qué son los imaginarios y cómo actúan en la ciudad?”. *Revista Eure*. Santiago de Chile, 2007, XXXIII, n. 99, pp. 89-99. Consulta: 6 de octubre de 2014.

<http://www.scielo.cl/pdf/eure/v33n99/art08.pdf>

LÓPEZ, Jaime

2004 *Grupos de poder, corrupción exclusión una propuesta de análisis*. El Salvador: Probidad. Consulta: viernes 10 de octubre del 2014.

<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Grupos%20de%20poder%20corrupcion%20y%20exclusion.pdf>

LOZANO, José Carlos

2007 *Teoría e investigación de la comunicación de masas*. Naucalpan de Juarez: Pearson.

MACASSI, Sandro

2011 “Los medios en el ciclo de vida de los conflictos: Aportes de la comunicación a la gobernabilidad en contextos de crisis”. *Contratexto*. Lima, 2011, número 19, pp. 35-51.

MARÍN, María Claudia y Romina REBORA

2014 Entrevista Macassi 1. Entrevista del 10 de junio de 2014 a Sandro Macassi.

MARÍN, María Claudia y Romina REBORA

2014 Entrevista Giesecke 1. Entrevista del 17 de junio a Ricardo Giesecke.

OROZCO, José de Jesús

1977 *Constitución y grupos de presión en América Latina*. México D.F: UNAM. Consulta: miércoles 8 de octubre del 2014. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/713/7.pdf>

PERÚ21

2012 “Humala designa a Cabrejos facilitador en conflicto Conga”. *Perú21*. Lima, 7 de julio de 2012. Consulta el 12 de junio de 2014.

<http://peru21.pe/2012/07/07/impres/humala-designa-cabrejos-facilitador-conflicto-conga-2031968>

SCHEUFELE, Dietram

1999 “Framing as a theory of media effects”. *Journal of Communication*. 1999, volumen 49, número 1, pp. 103-122.

# Del like al hecho...

Claudia Durango\*

## Resumen

El presente ensayo busca analizar el uso de las tecnologías digitales de comunicación por parte de ciudadanos y ciudadanas, y su incidencia en el espacio público y en el ejercicio de la democracia. Identifica algunos de los cambios sustantivos que, a nuestro juicio, ha experimentado la relación entre ciudadanía, espacio público y democracia, fundamentalmente en las últimas décadas a raíz del desarrollo de los nuevos medios de información y comunicación. Así mismo, examina la cuestión del poder en la trama de relaciones entre democracia, grupos sociales y medios digitales, a partir de la llamada “repartija”, una decisión parlamentaria que se produjo en julio del 2013 y que suscitó una ola de protestas de diversos sectores sociales, especialmente jóvenes. Finalmente, se pone en discusión los alcances y límites de los medios y redes digitales como un nuevo canal o espacio para la participación ciudadana.

## Palabras clave

Democracia, participación ciudadana, comunicación y medios digitales

La aparición de las nuevas tecnologías de información y comunicación ha generado un cambio sustantivo en nuestra manera de vivir y entender el mundo, en nuestra forma de vincularnos con los demás en sociedad. Es común afirmar que actualmente pasamos la mayor parte de nuestra vida frente a la pantalla de un ordenador o interactuando a través de una red social digital, sin percatarnos de los acontecimientos que suceden en nuestro entorno, encerrados en una especie de burbuja. Sin embargo, la mediación de las tecnologías digitales ha transformado la sociabilidad y ha propiciado nuevas formas de interconectar los ámbitos de la vida privada, pública y política.

### *La polis griega vs la comunidad imaginada*

Para Aristóteles, el hombre -definido como animal político- se constituye como tal en la esfera de la polis o el ámbito propio de los asuntos de la ciudad estado. La vida en comunidad -inherente a la naturaleza humana- supone asuntos que son comunes y conciernen a cada uno de sus miembros, una elite de ciudadanos que bajo ciertas reglas consensuadas designan autoridades, deliberan y toman decisiones que afectan la vida del colectivo. “Al destacar la importancia práctica del fin, Wolff observa que el ubicuo finalismo aristotélico se troca, en el orden de las cosas humanas, en una proposición analítica que

une el mecanismo espontáneo de la acción (télos) con la estructura de autoridad (arkhé) que anima al conjunto: sin propósito participado por los miembros, no podrá haber comunidad, y sin un principio de mando o de gobierno que responda a esa necesidad directiva, tampoco podría haberla” (Tierno 2007: 127).

Es así que el hombre se construye desde su lugar en una sociedad políticamente organizada. Esta idea de comunidad, ligada a la naturaleza que reside en el actuar político, ha sido tradicionalmente entendida en relación con un espacio físico: el ágora, la plaza pública y otros recintos que durante siglos han albergado a parlamentos y asambleas. En parte esta concepción sigue vigente en la forma de organizarnos y de hacer política. Sin embargo, el ejercicio de la ciudadanía, el quehacer político y la vida en comunidad se han complejizado con el paso de los siglos debido a la formación de estados nación y a la complejidad de las economías y sistemas sociales contemporáneos.

Benedict Anderson (1993) conceptualiza a estas nuevas formas de articulación como comunidades socialmente construidas en las que sus miembros no necesariamente se conocen debido a la extensión del espacio físico, pero sí se reconocen como parte de un todo, de una comunidad imaginada. Aunque Anderson puntualiza que las

\* Estudiante de Comunicación para el Desarrollo en la PUCP. E-mail: claudia.durango@pucp.pe

Foto: Rosa María Valdivieso, Colectivo Espacio Abierto



### Los jóvenes toman las calles

comunidades están limitadas por el espacio físico compartido, debido al desarrollo de los medios y redes digitales de comunicación la idea de comunidad puede desligarse del espacio físico o territorio y ampliarse hacia formas de articulación, desterritorializada, a partir de valores, problemáticas e intereses que son comunes a determinados grupos de personas.

El proceso de conformación de comunidades y redes locales y globales mediadas por las tecnologías digitales ha abierto la posibilidad de promover y participar de diversas acciones –virtuales y reales– de incidencia en la opinión pública y en ámbitos de decisión política. Se trata de formas novedosas de conexión (e influencia) con la política en un contexto de crisis de las democracias representativas y sus principales instituciones: partidos políticos y asambleas de representantes, dado que se ha venido extendiendo en diversas sociedades una progresiva “desafección política, entendida como el sentimiento de ineficacia, de cinismo y de falta de confianza en el proceso político y las instituciones democráticas” (Batlle y Cerrillo 2006). El ideal de una democracia con participación directa de sus ciudadanos y ciudadanas pareciera materializarse, al menos en parte, en las formas de acción colectiva que usan medios y redes digitales.

Sin embargo, cabe señalar que muchas veces el volumen de iniciativas y procesos de influencia política y/o de adhesión a determinadas causas sociales en Internet puede ser tan grande que finalmente el ideal de participación termina por diluirse en la fragmentación y dispersión de intercambios y adhesiones sin resultado alguno, especialmente cuando la coordinación y comunicación en Internet no se combina con otras formas de acción colectiva.

### *Poder, medios digitales y política*

Manuel Castells (2009) define el poder como la



capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en las decisiones (maneras de pensar y actuar) de otros actores sociales, de forma que se favorezca la voluntad, los intereses y los valores del primero. Las relaciones de poder atraviesan las diversas esferas macro y micro sociales, implican y definen el carácter de los sistemas políticos, la economía, el campo de los medios de comunicación, la escuela, la familia, las relaciones de pareja, entre otros ámbitos de interacción social. El poder es relacional y se materializa, en el marco del sistema político y la economía, bajo formas de dominación de tipo institucional: el Estado y las reglas e instituciones asociadas al funcionamiento de los mercados. En el contexto de la globalización económica, los ámbitos de ejercicio de poder por parte de los estados nación han sido progresivamente ocupados por corporaciones globales y el tejido institucional vinculado al poder financiero. En esta línea de reflexión, Bauman sostiene que:

“La transformación de las relaciones de poder ha tenido efectos sobre la esfera estatal y, por consiguiente, sobre las formas de socialización y de regulación de la vida colectiva. Las competencias y escenarios que antes correspondían con los ámbitos de influencia del Estado han sido asumidos, de manera progresiva, por actores privados que, a través de diversos mecanismos de presión y estrategias de legitimación, han incidido en las decisiones adoptadas en los problemas que son visibilizados y atendidos por el Estado, y en el acceso a los recursos simbólicos y materiales” (Bauman 2011, citado por Pardo, 2014:41).

Donde hay poder y dominación emergen también expresiones de contrapoder. Podríamos ejemplificar formas de contrapoder y resistencia en la figura de Anonymous, un conjunto de colectivos de hackers que desafía el poder político

y económico tratando de promover el acceso a información que diversos gobiernos y corporaciones intentan ocultar a los ciudadanos consumidores.

Otro aspecto importante sobre la construcción del poder es que su fuente más vigorosa y sostenible en el tiempo es la construcción y diseminación de significados o discursos sobre diversos órdenes de la vida social. La construcción de significados se produce en la mente de las personas -situadas en un contexto de comunicación socializada- bajo la forma de imágenes generadas a partir de múltiples conexiones neuronales. Los discursos o significados implican conocimientos, percepciones y actitudes que finalmente se materializan en comportamientos y prácticas sociales, consolidando y haciendo perdurables las relaciones de dominación de unos actores sobre otros.

Castells sostiene que toda política es mediática, dado que la comunicación socializada es el espacio en el que se construye y consolida el poder a través de distintas estrategias de construcción de significados, agendas y marcos de interpretación de la realidad. En el espacio de la comunicación socializada, que combina a medios convencionales (prensa, radio y televisión) con redes digitales multimedia, predominan las corporaciones y conglomerados mediáticos y en algunos casos los gobiernos. Sin embargo, el desarrollo de Internet y formas vinculadas de comunicación digital ha ampliado de manera significativa la posibilidad de que individuos y colectivos produzcan y distribuyan contenidos, intercambien significados y se articulen en favor de determinadas causas políticas y sociales.

Con Internet y las redes de carácter horizontal que conectan lo global con lo local, lo individual con lo colectivo, emerge lo que Castells denomina la auto-comunicación de masas, es decir el contexto comunicativo en el cual –en teoría- cada persona produce y difunde mensajes a través de las redes multimedia. Esta forma de comunicación en red se abre a todo tipo de mensajes y contrapesa, al menos en parte, con las barreras de la comunicación tradicional y el predominio de corporaciones y gobiernos en el espacio público. Esta dinámica de producción e intercambio discursivo estaría transformando las formas organización, coordinación y construcción de imaginarios colectivos y las diversas formas de acción de redes de sociedad civil.

La auto-comunicación de masas tiene un impacto importante en la dinámica de los movimientos sociales que, sin tener como objetivo conquistar el poder, buscan promover sus valores, influir en debates y decisiones políticas y tratar de cambiar las concepciones de las personas.

Así, “... la web y la evolución de los medios de comunicación, si bien reproducen prácticas de poder y de saber, tienen el potencial para propiciar cambios en las prácticas políticas, y se ven cualificados por los alcances transnacionales de los contenidos que por ellos circulan. No obstante, pese al potencial de transformación que se deriva de las tecnologías mediáticas contemporáneas, se evidencian accesos diferenciales a la información y al conocimiento, en razón de las posiciones sociales que ocupan los agentes en el espacio social y los recursos con los que cuentan, y se observa la elaboración de distintos filtros mediáticos adecuados a los públicos supuestos” (Pardo 2014: 40).

### *El caso de la “repartija”*

Uno de los casos más significativos de movilización ciudadana en contra de una decisión política, suscitados en el Perú en los últimos años, fue el de la protesta y marchas ciudadanas en contra de una decisión congresal para designar –en base a acuerdos marcados por intereses estrictamente partidarios- a seis magistrados del Tribunal Constitucional, tres directores del Banco Central de Reserva y a la Defensora del Pueblo, en julio del año 2013. Esta controversial decisión, calificada como “repartija”, generó un sentimiento de indignación y rechazo generalizado en la población.

Diversos colectivos y ciudadanos no organizados hicieron convocatorias a marchas a través de la red social Facebook para protestar contra la cuestionada decisión de los grupos políticos con representación en el Congreso. Es así que desde el 17 de julio se realizaron diversas marchas, principalmente en Lima, aunque sin una respuesta inmediata por parte de los grupos parlamentarios.

La indignación popular fue creciendo conforme se conocían algunos pormenores de las negociaciones y la negativa a enmendar el error por parte de los partidos y sus dirigencias<sup>1</sup>. El 22 de julio se realizó una nueva marcha en Lima, bastante concurrida y caracterizada a su vez por una gran diversidad de grupos e individuos que confluyeron en la Plaza San Martín, un espacio que ha

<sup>1</sup> Se filtraron audios de la reunión. Véase al respecto en <http://peru21.pe/politica/audio-confirma-que-hubo-repartija-congreso-2140482>



albergado durante buena parte del siglo pasado, mítines y jornadas de protesta social. La convocatoria se realizó utilizando el soporte de los nuevos medios digitales como circuitos de comunicación y coordinación, especialmente las redes Facebook y Twitter. Se creó una página denominada “Colectivo No a la Repartija”, desde la cual se realizó una estrategia de comunicación digital para el llamamiento a la protesta. Rápidamente el tema y las convocatorias se “viralizaron” y se obtuvo una respuesta rápida de miles de jóvenes, quienes mostraron su intención de asistir a través de las redes sociales.

Ya en los espacios urbanos, la marcha desbordó la sola oposición a la “repartija” y se transformó en una gran jornada de protesta por la ruptura del pacto de representación de las preocupaciones e intereses ciudadanos por parte de los congresistas. Los participantes movilizados asumieron su rol como ciudadanos vigilantes del funcionamiento de la democracia, como lo describió una crónica periodística:

“Hartos e indignados, gritaron lo que ellos sienten como un sistema político que no los representa. Una vez concentrados en la Plaza San Martín y luego de cantar el Himno Nacional a manera de exigir un Perú mejor, decidieron marchar hacia el Congreso. Esta indignación no solo era con los congresistas, sino con la mayoría de malos políticos que entienden su llegada al poder como una oportunidad para negociar en favor de sus intereses particulares. Los manifestantes no pidieron cerrar el Congreso o dar un golpe de Estado como soluciones a este problema. Estos jóvenes exigieron una democracia que verdaderamente los represente. En una especie de Asamblea en plena Plaza, denunciaron los negociados de los partidos en el Parlamento y presentaron sus propuestas para candidatos al TC y la Defensoría” (Paucar, 2013:1-2).

Aunque la reacción del gobierno fue la represión, a pesar de tratarse de una marcha pacífica, se logró el principal objetivo propuesto: ejercer presión política para que las designaciones quedaran sin efecto<sup>2</sup> y, en algún caso, se generen renuncias.

### ***A manera de conclusión***

A partir del breve análisis del caso de la “repartija”,

se podría señalar que los medios digitales potencian la capacidad de ciudadanos y ciudadanas de organizarse y movilizarse en función de objetivos políticos concretos, haciendo uso de las libertades y garantías constitucionales.

Sin embargo, las redes de comunicación digital no explicarían por sí mismas la emergencia y despliegue de diversas formas de acción colectiva y movilización social. Así mismo, la dinámica propia de los movimientos sociales hizo que una vez cumplido el objetivo principal de la protesta (la desactivación de la “repartija”), los diversos colectivos y redes no transitaran hacia otras formas de organización y participación en la vida política del país. A pesar que en “el cierre de esta manifestación [...] los ciudadanos prometieron que este solo era el inicio de una lucha por recuperar el país, por salvarlo de los malos políticos.” (Paucar 2013: 3).

Aun reconociendo las posibilidades y límites de las redes digitales en las diversas formas de acción colectiva y ejercicio de ciudadanía, es importante reconocer que dada su significación en la sociabilidad contemporánea, el mundo virtual de Internet sería el nuevo espacio –pero no el único ni el fundamental- en el que se empezaría a gestar buena parte de los movimientos sociales del siglo XXI:

“Castells señala que estos movimientos se inician en Internet, viven en la red y desde allí van y vienen al espacio urbano [...] En cuestión de objetivos programáticos, tienen tantos programas que no tienen ninguno, pero son movimientos por la democracia, no-violentos: ‘actuar con violencia autodestruiría los movimientos sociales... La mejor arma para reprimir un movimiento social es provocar la violencia... el miedo solo se supera estando juntos, o juntas... Nos van a pegar, pero ya no es lo mismo estando juntos. En términos de las formas de expresión el espacio urbano es fundamental.’” (Manrique 2013: 2).

¿Todos los movimientos o iniciativas sociales de cambio que emergen en la red transitan hacia espacios físicos (reales) y otros mecanismos institucionalizados de influencia política? No necesariamente ¿El accionar de los movimientos sociales, exclusivo en el mundo virtual, puede garantizar el logro de objetivos políticos concre-

<sup>2</sup> República dejó sin efecto las designaciones. Véase al respecto: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/pleno-congreso-dejo-sin-efecto-eleccion-magistrados-tc-noticia-1608180>



tos? Tampoco. Sin embargo, de una u otra manera, la sociedad red basada en el desarrollo de tecnologías de información y comunicación ha permitido el surgimiento de espacios alternativos de acción colectiva y ejercicio ciudadano que se complementan o, dado el caso, contraponen a los espacios e instituciones tradicionales del quehacer político.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Benedict (1993). *Comunidades Imaginadas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BATLLE, Albert y Cerrillo, Agustí. (2006). *Tics y Procesos Políticos*. Barcelona: UOC.
- CASTELLS, Manuel (2009). *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- MANRIQUE, Nelson (2013). *Redes de Indignación*. 4 de diciembre del 2014, diario La República. Disponible en <http://larepublica.pe/columnistas/en-construccion/las-redes-de-la-indignacion-05-08-2013>
- PARDO, Neyla (2014). *Comunicación, Conocimiento y Democracia en América Latina*. En *Sensibilidad de Frontera: Comunicación y Voces Populares* (pp. 38-69). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- PAUCAR, Jorge (2013). *Miles de jóvenes protagonizaron la marcha contra la repartija*. Diciembre 4, 2014, disponible en <https://redaccion.lamula.pe/2013/07/23/miles-de-jovenes-protagonizaron-la-marcha-contrala-repartija/jorgepaucar/>
- TIERNO, Patricio (2007). *Ética y política en Aristóteles: bien humano, zôion politikón y amistad*. En *Ecos del Pensamiento Político Clásico* (pp. 117-148). Argentina: Prometeo Libros Editorial.

# Pueblos indígenas y medios públicos

Rafael Ponte\*

## Resumen

En las dos últimas décadas se ha producido avances en cuanto al reconocimiento jurídico internacional del derecho a la comunicación de las poblaciones indígenas. Sin embargo, persisten aún serias limitaciones en el acceso y ejercicio de este derecho en algunos países de América Latina. En el Perú, los medios de comunicación estatales no contemplan nodos de producción regional y subregional necesarios para la elaboración de programaciones televisivas y radiofónicas que expresen la gran diversidad sociocultural existente especialmente en las regiones andinas y amazónicas, abriendo espacios a voces y rostros históricamente marginados del espacio público en nuestro país.

## Palabras clave

Pueblos indígenas; medios estatales; derecho a la comunicación; libertad de expresión.

### *Derechos de los pueblos indígenas*

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el año 1948, constituye un conjunto de garantías jurídicas universales respecto a los derechos y libertades de las personas, las mismas que deben ser promovidas y protegidas por los estados miembros (entre ellos el Perú) y que suponen la realización plena de toda persona humana como titular derechos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2006).

Uno de los derechos humanos fundamentales en tanto constituye un fin en sí mismo y a la vez un medio para garantizar otros derechos y libertades, es el derecho a la comunicación, entendido tradicionalmente como aquel que comprende las libertades de información y expresión. La primera de estas libertades consiste en la *capacidad de emitir y recibir las noticias veraces, completas y asequibles, en la medida en que su objeto son los hechos, los mismos que pueden ser comprobables*. Por otro lado, la libertad de expresión consiste en la *capacidad de recibir los puntos de vista personales del emisor, que en tanto son opinables, requieren un carácter básico de congruencia entre lo que se busca señalar y lo que finalmente se declara públicamente*.

En el Perú, la constitución de 1993 contempla en su artículo

Nº 2 el reconocimiento del derecho a la comunicación en cuanto a las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante cualquier medio sea oral, escrito o visual. Este derecho atañe a todas las personas, sin distinción ni discriminación alguna por ningún factor.

Bajo este marco jurídico y en un sentido normativo (del deber ser), los medios de comunicación serían el instrumento moderno por excelencia para que los ciudadanos y ciudadanas sin distinción alguna ejerzan sus derechos y libertades referidas a la comunicación. Sin embargo, cabe señalar que gran parte del espectro radioeléctrico está dominado, a través de cadenas nacionales de televisión y radio, por empresas de comunicación con fines de lucro. Y en muchos casos, a través de sus programaciones, la radio y la televisión peruanas no incorporan como sujetos protagonistas a personas que son parte de comunidades indígenas y pueblos originarios. Cuando aparecen, los indígenas suelen ser representados como sujetos violentos y opuestos al desarrollo económico y modernización, especialmente en el contexto de conflictos sociales, o como parte del mundo tradicional andino y amazónico, en una dimensión *folclórica*. En los medios de comunicación en el Perú escasea una producción audiovisual de origen diverso y con una perspectiva intercultural que muestre a las personas y colectivos indígenas como ciudadanos con capacidad de propuesta e iniciativas de cambio y bienestar social.

\* Estudiante de Comunicación para el Desarrollo de la PUCP. E-mail: rponte@pucp.pe

Y es importante recordar que la apertura de espacios y relatos audiovisuales a sectores indígenas, sin enfoques y prácticas discriminatorias, no sólo es una tarea del Estado y un derecho ciudadano, sino que también se trata de una obligación de los grupos empresariales que dominan la radio y televisión en tanto explotan – a través de una concesión- el espectro electromagnético, un bien escaso, patrimonio de la nación y administrado por el Estado.

Según la Organización de los Estados Americanos (OEA), los pueblos indígenas son *grupos culturalmente diferenciados que mantienen un vínculo ancestral con las tierras en las que viven, o en las que desean vivir*. Reproducen y mantienen su identidad a través de la comunicación, es decir, la reproducción y reinterpretación de prácticas culturales según su propia cosmovisión. Su historia ha sido estigmatizada por los procesos de colonización y conquista que padecieron durante cientos de años, siendo incluso erradicados, perseguidos y discriminados.

La práctica de la discriminación o trato diferenciado negador de derechos, sigue siendo una de las secuelas más graves y es muchas veces reproducida tanto por las personas como por las instituciones sociopolíticas (los sistemas educativos, de salud, la religión, entre otros). Los medios de comunicación masiva han contribuido en gran medida a la reproducción de estereotipos y prejuicios en torno a estas poblaciones.

Cabe preguntarse entonces ¿cuál es el rol de los medios estatales o públicos con relación al derecho a la comunicación de las poblaciones indígenas y de la ciudadanía en general? Para responder esta interrogante se debe definir con claridad qué son los medios públicos y cuál es la diferencia respecto a los medios estatales (de gobierno) y los medios privados.

Si bien entendemos que la naturaleza de los medios privados de carácter empresarial se basa en el financiamiento (por la vía de la publicidad) y en sus fines (comerciales), también tienen una dimensión pública debido a que utilizan el espacio electromagnético (un bien público y escaso), y porque abordan temas de interés público, desplegando una importante influencia en la vida de las personas. Los medios comerciales tienen también obligaciones señaladas en la Constitución y en la Ley de Radio y Televisión, normas que prohíben el trato discriminatorio a personas en razón de su origen étnico, sus creencias religiosas, opciones políticas, entre otros factores.

Por su parte, los medios públicos y también los medios de comunicación del Estado, como en el caso peruano, tienen una finalidad educativa e informativa más que de entretenimiento. Los medios públicos y también los medios estatales se deben, en teoría, a los ciudadanos y bajo dicho marco producen o intentan producir contenidos periodísticos, educativos y culturales que en general promuevan la diversidad sociocultural, los valores democráticos y el respeto por las personas y sus identidades culturales.

En nuestro país, firmante del Convenio 169 de la OIT, se constatan algunos avances en cuanto al reconocimiento del derecho a la comunicación de las poblaciones indígenas, sin embargo, existen todavía carencias legales y de gestión pública que limitan drásticamente la labor de los comunicadores indígenas y en general de las personas que forman parte de estas comunidades y que intentan acceder a licencias de radio y televisión.

A continuación presentamos los principales casos que revelan la necesidad de asegurar una adecuada promoción del derecho a la comunicación.

a) Existe una inadecuada normatividad (restrictiva) para los medios comunitarios.

- La Ley de Radio y Televisión N° 28278, promulgada el año 2004, contempla una definición inadecuada de lo que se entiende por radio y televisora comunitarias pues la limita sólo al área rural y le da derecho a una muy baja potencia.

- Si bien en el año 2014, el presidente Ollanta Humala promulgó la Ley de Formalización y Promoción de empresas de radiodifusión comunitarias de radio y TV en zonas rurales, que reformaba algunos artículos de la Ley N° 28278, los beneficios de la normativa se restringieron a una amnistía para las empresas de comunicación regionales y locales en situación irregular. Hacia febrero del 2015 sólo se registraba una estación radial con fines comunitarios reconocida como legal, la que se ubicaba Lambayeque. Frente a las demás estaciones de radio y televisión (comerciales o educativas) esto representa menos del 1% del total de estaciones (Consejo Consultivo de Radio y Televisión 2015).

b) Falta de promoción de medios comunitarios.

A pesar de que el Estado, a través del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, ha implementado programas de inclusión digital, no ha cumplido con su rol de promotor como se indica en el Artículo III de la Ley N° 28278:

“Promueve el desarrollo de los servicios de radiodifusión, especialmente en áreas rurales, de preferente interés social o en zonas de frontera, priorizando los servicios de radiodifusión educativos, con el ob-



### Los indígenas afrontan barreras estructurales

jeto de asegurar la cobertura del servicio en todo el territorio, en el marco de las políticas de desarrollo, integración y afianzamiento de la identidad nacional” (Artículo III.- Rol promotor del Estado).

En este contexto, cabe discutir el rol que desempeñan los medios estatales en el Perú respecto a la promoción de la diversidad sociocultural y las identidades locales y regionales. TV Perú, junto con Radio Nacional, son los dos medios que forman parte del Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP).

En cuanto a TV Perú, en los últimos cinco años de gestión se ha convertido en un referente de programación cultural, informativa y educativa. Sin dejar de ser un medio estatal y, por ende, mantener aún una marcada dependencia financiera y en ocasiones político editorial de los gobiernos de turno, ha demostrado mantener una programación estable (con programas con más de diez años de transmisión), y a la vez renovada, ágil y con un nivel de sintonía importante especialmente en algunas regiones del país. Se diferencia de su competencia (comercial) por la calidad de sus programas, los mismos que cuentan con un buen nivel de valoración pública. En cuanto a los pueblos indígenas, la programación

de TV Perú contempla aspectos que se centran en el *folclore* particular de cada uno de estos grupos sociales, perfilándose una especie de mirada y representación de tipo costumbrista. De esta manera, TV Perú estaría reproduciendo en parte la lógica discursiva de los medios empresariales.

En función concretar los alcances del derecho a la comunicación de las comunidades indígenas y pueblos originarios, la programación de TV Perú y de Radio Nacional debiera contemplar también la participación de comunicadores indígenas en la producción de los programas, reconociendo y promoviendo la identidad de cada pueblo y comunidad.

Esto puede lograrse descentralizando la producción de contenidos y ampliando la cobertura del canal en diversas regiones del país. Considerando que la transmisión de TV Perú tiene un carácter nacional, un planteamiento a tomar en cuenta sería el de regionalizar la transmisión de ciertos espacios en la programación relacionados con la educación y el entretenimiento. Por supuesto, esta propuesta debería contemplar la diversidad cultural de cada contexto y permitir el acceso a voces y rostros que sean signo de una auténtica promoción y ejercicio del derecho a la comunicación.

## BIBLIOGRAFÍA

- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2014). Ley de Formalización y Promoción de empresas de radiodifusión comunitaria, de radio y televisión, en zonas rurales y lugares de preferente interés social y modificatoria de Ley 28278. Lima, Perú.
- CONSEJO CONSULTIVO DE RADIO Y TELEVISIÓN. (2015). *Estadísticas de la radio y televisión en el Perú 2015*. Lima, Perú: CONCORTV.
- MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES. (2005). *Ley de Radio y Televisión*. Lima, Perú.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York; Ginebra: Naciones Unidas.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. (s.f.). Organización de los Estados Americanos. Recuperado el 11 de mayo de 2015, de [http://www.oas.org/es/temas/pueblos\\_indigenas.asp](http://www.oas.org/es/temas/pueblos_indigenas.asp)







CANALÉ COMUNICACIÓN + DESARROLLO ES LA REVISTA DE LA ESPECIALIDAD DE COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ. TIENE COMO PROPÓSITO ESTIMULAR LA REFLEXIÓN Y EL DEBATE ACADÉMICO Y POLÍTICO RESPECTO A ENFOQUES TEÓRICOS, ESTRATEGIAS, PROYECTOS Y EXPERIENCIAS DE COMUNICACIÓN, CAMBIO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD  
CATÓLICA**  
DEL PERÚ