

Coloquio Hispano-Brasileño  
Málaga, 25 de Abril de 2006



**Comunicación para el desarrollo social y política de la  
estrategia**  
**Un enfoque sociocrítico**

**Prof. Dr. D. Francisco SIERRA CABALLERO**  
**Departamento de Periodismo I**  
**Facultad de Comunicación**  
**Universidad de Sevilla**  
**Avda. Américo Vespucio, s/n**  
**Isla de la Cartuja 41092 Sevilla**  
**E-mail: [fsierra@us.es](mailto:fsierra@us.es)**  
**[www.us.es/cico](http://www.us.es/cico)**

**RESUMEN**

Las políticas de planeación del territorio y de posicionamiento económico de las ciudades en la economía global han impulsado en los últimos años estrategias de cambio basadas en el uso intensivo de la publicidad y las estrategias de comunicación según una racionalidad instrumental. Existen, no obstante, iniciativas de regeneración democrática que piensan la comunicación para el desarrollo local más allá de las estrategias de marketing, politizando precisamente el campo de intervención y transformación social que hoy incorporan los medios y tecnologías informativas desde una lectura metacognitiva y ecológica – constructivista, diríamos - de los procesos de mediación.

## INTRODUCCIÓN

Una de las características más destacadas del actual proceso de globalización es la articulación de un modelo de regulación institucional basado en la explotación intensiva del espacio y en la dispersión de las actividades económicas de forma descentralizada, junto con la concentración de actividades terciarias de alta remuneración como las industrias de ocio y consumo cultural (Borja/Castells, 1997). Esta lógica de la mediación reestructura el desarrollo territorial imponiendo una distribución urbana y unas necesidades de gestión y organización de la economía de la comunicación y la cultura en función de las exigencias de valorización del capital. La planificación estratégica de las ciudades introduce de este modo un modelo de desarrollo que, trascendiendo la planificación territorial o sectorial clásica, favorece el aumento de la competitividad de la ciudad, reduciendo los efectos y el impacto social negativos a partir de una idea de la gobernabilidad y la confianza que minimiza las funciones y prerrogativas del Estado y descentraliza las actividades económicas por medio de los vínculos de dependencia con el capital global (Harris, 2001). Para que este proceso sea funcional, se viene propiciando, en el contexto general de globalización económica y reestructuración de los territorios y las culturas autóctonas, la puesta en marcha de diversas iniciativas de participación y regeneración democrática:

**“A nivel de la gestión pública, y con el objeto de propender a una re-legitimación de sus acciones, los gobiernos a nivel nacional y local están implementando algunas instancias para institucionalizar la intervención de la población en la opinión, control y evaluación de la gestión (...) Intentando aplicar la noción anglosajona de accountability (u obligación de rendir cuentas de los actos públicos, y de asumir responsabilidades ante los ciudadanos), en diversas áreas de trabajo de la administración pública se evalúa la posibilidad de convocar a ruedas de consultas, audiencias públicas, planificaciones participativas con la comunidad-objeto del plan, constitución de comités interáreas, etc. . . . “ (Rossi, 2000: 12).**

En estas experiencias, el rol de la comunicación es la de promocionar y definir la lógica institucional del desarrollo local dependiente, de acuerdo a una concepción global de la ciudad producida según las necesidades económicas de integración competitiva en los mercados internacionales. Por tal motivo, la planificación estratégica se concentra en

la publicidad para la atracción de las inversiones de capital y, consecuentemente, en la disposición de la infraestructura y capital cognitivo y cultural, especialmente a través de las acciones de acceso, movilidad y desarrollo de las comunicaciones y los recursos telemáticos que complementan los planes de publicidad y mercadotecnia urbana.

Existen, no obstante, otras experiencias de comunicación y desarrollo local, cuyo enfoque de la participación trata de modificar tales lógicas de segregación y explotación intensiva del espacio y del capital social según un modelo de mediación que trata de vincular en su estrategia la comunicación pública a la participación ciudadana concebida más allá de su papel difusor y de los canales de información tradicionalmente instituidos (Jacobson/Servaes, 1999).

### **PENSAR EL CAMBIO SOCIAL. COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA.**

Los estudios sobre comunicación y planificación del cambio social han concentrado buena parte de sus esfuerzos en el conocimiento de la contribución de los medios informativos al desarrollo local. La noción de campaña es, por lo general, el concepto estratégico vinculado con tal problemática desde modelos más o menos difusionistas (Rogers, 1973) o enfoques, por lo general, decididamente mercadológicos y tecnocráticos (Fine, 1981). Todos ellos parten en común de una misma premisa: los problemas sociales no son reconocidos, esto es, las condiciones sociales no son identificadas por los actores involucrados, por lo que, consecuentemente, es necesario un proceso de movilización informativa para el cambio social, el recurso auxiliar a los medios para facilitar la superación de los obstáculos y barreras sociales que dificultan la formación y conciencia ciudadana sobre los retos u objetivos sociales desde una planeación asimétrica de la información pública y los recursos dispuestos a tal fin. Si observamos los procesos de modernización y desarrollo local basados en la aplicación intensiva de estrategias de marketing urbano contrastadas empíricamente, la literatura

científica da cuenta de la prevalencia de una lógica del método dirigida al despliegue de distintos mecanismos de control social (Salmon, 1989) (Rice/Paisley, 1981).

El manejo de la comunicación en este tipo de experiencias tiene por objetivo la promoción de una autoimagen y proyección mediática positiva de la ciudad, generando cuando conviene acuerdos y consensos institucionales, programas concertados con el sector privado y los agentes económicos, reformas estructurales significativas, agendas políticas compartidas y, en la mayoría de los casos, la participación delegada de los ciudadanos. Las imágenes mercadológicas de consenso y transformación urbana, y el propio papel de la Administración Pública, dan cuenta en este sentido de un modelo hegemónico de planeación que diluye y anula el potencial antagónico de los sectores sociales subalternos y una lógica de la gobernabilidad instrumental:

**“Las técnicas de publicidad y de marketing sirven (de acuerdo a esta lógica) para aumentar el control comunicativo, para facilitar la dominación simbólica a través de mensajes impactantes sobre el desarrollo local. Por ello, es fácil entender que entre las ideas que se transmitan en las campañas publicitarias, ocupa un lugar principal el discurso ideológico de la inevitabilidad de la globalización y la consiguiente competencia entre territorios, así como la adhesión ineludible a valores productivistas y mercantilizadores. De este modo, lo que es un discurso ideológico al servicio de un modelo productivo neoliberal, que beneficia exclusivamente a ciertos agentes económicos y a ciertos territorios, se transmite como el único modelo de desarrollo viable y racionalmente irrefutable” (Villasante/Garrido, 2002: 132).**

Esta fabricación mediática del consenso favorece por lo mismo la sinergia de actores públicos y privados, racionaliza y promueve el desarrollo económico despejando la incertidumbre y oposición de los colectivos desfavorecidos. De tal forma que “la ciudad continúa siendo un organismo cuya estructura, funcionamiento y sentido escapan a la conciencia y la acción de los ciudadanos. Bajo la llamada difusa a la participación se oculta la existencia de diferencias y jerarquías de poder, y se excluye a los grupos que proponen alternativas radicales (en el sentido de afectar a las raíces mismas de la concepción, los objetivos y los métodos del desarrollo). La participación se convierte por lo general en una figuración, en una forma de aglutinar esfuerzos que producen

rentabilidades privadas, en un mecanismo sutil (más que eficaz) de legitimación y control social” (Villasante/Garrido, 2002: 134).

Toda campaña está inevitablemente determinada por la relación entre plan de comunicación, cambio social y proyecto ideológico. Ello exige una lectura sociocrítica, histórica y socialmente definida y políticamente reflexiva. No es posible trasladar sin más modelos de planeación comunicativa para el desarrollo local endógeno al margen de la dinámica de apropiación ciudadana del cambio social.

Desde este punto de vista, la comunicación es pensada como un proyecto de articulación social, como una forma de organización y estructuración de la vida pública. Más que como forma marginal o de oposición, la comunicación alternativa se concibe aquí como un complejo proceso de movilización y autodeterminación colectiva. Y en este sentido apunta en dirección a un enfoque político, pues toda comunicación comunitaria para por una concepción ciudadana determinada. Toda política alternativa de comunicación presupone una comunicación alternativa en su contenido y organización, así como toda comunicación alternativa demanda una política democrática de la mediación. Política que garantiza un enfoque totalizador y holístico del proceso de cambio para la autonomía frente a lo que Yúdice critica como *la cultura como recurso* (Yúdice, 2002).

Rodríguez Villasante distingue a este respecto tres líneas epistemológicas o éticas de conocimiento en la planeación del desarrollo local:

- La lógica de adaptación funcional.
- La posición reformista o educativa.
- Y el enfoque crítico de transformación social.

Esta última estrategia exige un esfuerzo de reflexividad dialógica colectiva por medio de la construcción social del conocimiento y la planificación participada de la

promoción local del desarrollo. En ella, las estrategias de comunicación son pensadas desde una lógica transversal sobre la negociación y la persuasión.

A diferencia del modelo difusionista, la comunicación es concebida metodológicamente como celebración y encuentro, como fiesta más que como proclama o propaganda:

**“Como elementos característicos se distinguen la construcción de espacios de participación popular en la gestión local, en el ejercicio de una ciudadanía activa y en el control sobre la Administración Pública, con la vista puesta en la construcción de una nueva cultura política y ecológica. Para ello, no se establece un modelo de desarrollo determinado y un sistema de representación pública concreto. Más bien se aplican metodologías que impulsan la implicación activa de los ciudadanos, el pacto entre actores que defienden intereses dispares y la construcción colectiva del conocimiento, la planificación y la ejecución de lo acordado” (Villasante/Garrido, 2002: 137).**

Se trata de abrir para después cerrar las posiciones discursivas de cada grupo y actor social alter-ando las lógicas enunciativas de los participantes, articulando espacios de conversación para negociar entre los diferentes, movilizar a los ajenos y confrontar posiciones antagónicas en el proceso de desarrollo local. “La participación aquí supone donar la palabra, no esconderla, ni taparla, sino provocar su emergencia, hablar siempre con ciudadanos, y no particulares, capaces de discernir sobre la política y lo político, que es hablar de lo social, de las diferencias, de las desigualdades y de las discriminaciones institucionales” (Ganuza, 2002: 178). En resumen, la comunicación participativa trata, en este sentido, de definir otra forma de ciudadanía, un espacio público deliberativo acerca de las prioridades y necesidades de la ciudadanía que deben ser atendidas presupuestariamente. Se trata – en palabras de Rodríguez Villasante – de construir conjuntos de acción más amplios entre los sectores sociales que conforman la comunidad local.

Para que este cambio tenga lugar debe coordinarse el papel de liderazgo de los movimientos sociales y el compromiso público de la administración local.

## **REDES Y ESPACIOS DE APERTURA DIALÓGICA**

La planificación participativa es un proceso de movilización y organización social que trata de articular dialécticamente intereses y discursos antagonistas de los actores sociales que integran la comunidad. Tenemos por tanto un entorno institucional y socialmente complejo, que exige de la intervención una mirada integradora y atenta a las formas de mediación social y simbólica entre distintos niveles de la administración, espacios sociales diversos y actores colectivos muy diferenciados. Tenemos, en fin, un espacio que exige EN-RED/AR, que exige articular lo local con lo global según una política comunicativa transformadora que, frente a la globalización cultural imaginada, realiza la creatividad social desde plataformas radicalmente descentralizadas, participativas y plurales. Este enfoque de totalidad exige una estrategia metodológica de intervención reticular abierta y flexible, centrada en la continua interacción y articulación transversal, junto con técnicas lúdicas y dinámicas en la exploración del proceso de participación pública a partir del conocimiento popular y la potencia subjetiva de los actores sociales comprometidos con el cambio.

El trabajo en las redes responde a la exigencia de una metodología que trata de activar y sostener una comunicación abierta, respetuosa con la diversidad cultural y potente para cambiar el contexto creando una base de datos de personas y nodos sociales con capital social y cultural suficientes para lograr la autonomía local y el desarrollo sustentable. El mapeo aporta en este sentido nuevas y adecuadas fuentes de información, así como agendas y enfoques distintos de las necesidades de desarrollo, al:

1. Identificar los estereotipos e ideas preconcebidas de los ciudadanos sobre el desarrollo local.
2. Indagar qué otras personas podrían actuar como “catalizadores” (líderes sociales) y “conectores” (organizadores institucionales).

3. Determinar los espacios de identificación e intercambio comunitarios.
4. Observar y recoger la palabra de los ciudadanos mediante conversaciones informales para registrar sus temas de interés.
5. Y contrastar la información con las ideas preconcebidas sobre la comunidad.

Esta estrategia de mediación trata de paso de remover las resistencias al cambio y las formas corporativas y dependientes de desarrollo local entre políticos, técnicos y ciudadanos. Dos principios básicos orientan este proceso: La democratización radical de las decisiones públicas y, por otra parte, la democratización informativa. “A semejanza de la planificación estratégica, en la participativa es necesario difundir públicamente la iniciativa de desarrollo, pero eliminando el carácter de mero público destinatario que se asigna a ella a la población. Tal difusión no puede restringirse a un acto público de firma de un convenio o a la presentación a los medios de comunicación locales” (Villasante/Garrido, 2002: 146). La publicidad y la mercadotecnia cumplen aquí un papel secundario en el proyecto: la de motivar a la población en las acciones por medio de la activación de los mecanismos afectivos, lúdicos y convivenciales. Por el contrario, es prioritario el acceso y participación colectiva en el reconocimiento y la identificación cultural en torno al proyecto de desarrollo social como resultado no de una planificación tecnocrática impuesta por la publicidad, sino más bien como resultado de la rearticulación pública de la comunidad.

Ahora bien, la lógica de la comunicación participativa y de la planeación democrática del desarrollo local exige, según hemos explicado, un enfoque coherente e integral tanto de los espacios públicos y redes informales de solidaridad y convivencia de la ciudadanía como de los medios convencionales de información y los canales institucionales de la Administración Pública.

A tal fin, es necesario redefinir el rol de los mediadores y empresas locales de información ante el proceso de movilización y participación ciudadana. Cabe plantearse a este respecto si es viable una estrategia metodológica de implicación y complicidad – en el sentido, de una mediación compleja y constituyente del proceso – de los medios e informadores locales. Por otra parte, el impacto de la cobertura mediática sobre los ciudadanos y movimientos sociales puede reforzar o limitar el proceso. Por lo que habría que evaluar el papel de estos en el proceso de movilización y cambio social, así como explorar las posibles estrategias metodológicas de compromiso con el proceso de las empresas locales de información. En esta función es recomendable la alianza de medios, integrando a periodistas de radio, prensa y televisión locales en una campaña de diálogo público. Pero es necesario, además, cambiar la gramática cultural, “los códigos estéticos y las reglas de comportamiento que determinan la representación de los objetos y el transcurso normal de situaciones en un sentido que se percibe como socialmente conveniente” (Villasante/Garrido, 2002: 220).

La reflexión sobre las formas de representación informativa y/o estética de la cultura popular y las claves formales de la planificación de la comunicación para el cambio social ha sido apenas explorada en la teoría y la praxis de la comunicación alternativa. Si bien en teatro y educación popular existe una vasta literatura en la materia, los análisis de la comunicación participativa sobre formas y estéticas culturales han quedado casi siempre relegados a un segundo término cuando no en el olvido, como sucediera en los setenta con la dimensión económica de las iniciativas populares de comunicación.

A nuestro entender, el futuro de una comunicación participativa para el desarrollo local depende del alcance y sostenibilidad de la política instituyente, de la

capacidad, en fin, de definir una economía popular urbana que reorganice de forma productiva la comunicación como parte de las economías públicas y sociales del municipio. La posibilidad de éxito de este tipo de comunicación estratégica pasa, en este sentido, por generar un semillero de medios comunitarios que den respaldo y promuevan tanto una cultura cívica alternativa como una economía social de la información sostenible que, a través de redes como los telecentros, realimenten la cultura local.

Finalmente, este tipo de procesos debe dotarse de un marco evaluativo y de análisis comparado con otras iniciativas de planificación de la comunicación. Es necesario un proceso permanente de evaluación y comparación empírica en la actualidad inexistente, siempre desde modelos formativos más que sumativos del proceso de construcción social del desarrollo y la comunicación pública.

## **CONCLUSIONES**

El “recurso de la cultura” define hoy la comunicación como un campo estratégico en los planes de modernización de las ciudades. En las dos últimas décadas, la crisis de gobernabilidad y confianza en los municipios y administraciones locales, ha favorecido la puesta en marcha de diversas iniciativas de participación y regeneración democrática en respuesta a los retos de la economía global. La articulación de las estrategias comunicativas en tales experiencias ha reeditado, no obstante, por lo general, los principios de la teoría de difusión de innovaciones, cuando más necesaria es una lógica de planeación comunicativa para el cambio social que se arriesgue a construir futuros posibles más allá de la estructura dominante de información y de los canales y prácticas culturales formalizados.

Concebida como una dimensión estratégica para reconstruir la ciudad y dinamizar la ciudadanía y la gobernabilidad local, la política de planeación estratégica de la comunicación de raíz emancipadora piensa la comunicación para el cambio social como un problema de configuración de los espacios de convivencia que las redes sociales construyen a diario en los barrios y los distritos de la ciudad, desde una mirada ecológica. En el reconocimiento de las múltiples voces y actores que conforman toda comunidad, todo proyecto estratégico de la comunicación pasa por rescatar la palabra y las prácticas comunicativas de los vecinos a la hora de definir un nuevo modelo de desarrollo basado en la confianza ciudadana por manifestarse, por hacer propuestas y llegar a acuerdos, en definitiva, por transformar la participación en la vida política como un compromiso con la comunidad y la convivencia según la experiencia acumulada por metodologías colectivas y socioanalíticas como la Investigación Acción Participativa.

Se trata en fin de garantizar la participación, la apropiación simbólica y material de lo público, el acceso y democracia cultural, la autonomía y el desarrollo de identidades sólidas de autodeterminación, reactivando las redes de confianza e implicación ciudadana en el proceso instituyente de nuevas reglas del juego de la representación y la participación democrática. El eje de construcción del proceso es pues la emergencia instituyente de un nuevo poder local en el paso de la cultura de la protesta a la cultura política del conflicto y de la negociación. Por ello, la transparencia y visibilidad de las luchas políticas democráticas sobre la distribución de los recursos públicos exige en el proceso una mediación simbólica generativa.

Se trata, en fin, de articular una democracia de alta intensidad según un proceso innovador de aprendizaje y cambio social.

## BIBLIOGRAFÍA

- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus.
- CAMPONEZ, C. (2002): *Jornalismo de proximidade*, Coimbra: Minerva.
- CORRAL, M. (1988): *Comunicación popular y necesidades radicales*, México: Premiá Editora.
- FINE, S.H. (1981): *The marketing of ideas and social issues*, New York: Praeger.
- HARRIS, J. (2001): *Depoliticizing development. The World Bank and Social Capital*, Nueva Delhi: Letfword Books.
- JACOBSON, Thomas & SERVAES, Jan (Eds.) (1999): *Theoretical Approaches to Participatory Communication*, NJ: Hampton Press.
- MORENO, J.M. y SIERRA, Francisco (2004): “Participatory Budgets in the city of Seville. Methodology for planning communication patterns and constructing citizenship”, en IAMCR, Porto Alegre, Participatory Communication Section.
- RICE, R.E. / PAISLEY, W.J. (Eds.) (1981): *Public communication campaigns*, CA: Sage.
- ROGERS, E.M. (1973): *Communication strategies for family planning*, New York: Free Press.
- ROSSI, D. (2000): “Precisiones sobre acceso y participación en la comunicación de masas”, Cátedra de Políticas y Planificación de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- SALMON, Charles (Ed.) (1989): *Information Campaigns: Balancing Social Values and Social Change*, CA: Sage.
- SIERRA, F. (1998): *Elementos de Teoría de la Información*, Sevilla: MAD Ediciones.
- SIERRA, F. (2000): *Introducción a la teoría de la comunicación educativa*, Sevilla: MAD Ediciones.
- VILLASANTE, T.R. y GARRIDO, F.J. (Coords.) (2002): *Metodologías y presupuestos participativos*, Madrid: IEPALA/CIMAS.
- VILLASANTE, T.R. (2002): *Sujetos en movimiento. Redes y procesos creativos en la complejidad social*, Montevideo: CIMAS/NORDAN.
- YÚDICE, George (2002): *El recurso de la cultura. Usos de la cultura en la era global*, Barcelona: Gedisa.

## NOTA DEL AUTOR

Francisco SIERRA CABALLERO ([fsierra@us.es](mailto:fsierra@us.es)) es Profesor Titular de Teoría de la Información del Departamento de Periodismo I de la Universidad de Sevilla y Secretario de la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (ULEP-ICC). Director de la **Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación. REDES.com**, coordina el Centro Iberoamericano de Comunicación Digital ([www.us.es/cico](http://www.us.es/cico)) en la Facultad de Comunicación hispalense.

Facultad de Comunicación  
Despacho D-7  
Avenida Américo Vespucio, s/n  
Isla de la Cartuja 41092 SEVILLA  
[fsierra@us.es](mailto:fsierra@us.es)  
Universidad: 954559683  
Domicilio: 955720168  
Móvil: 676 692 764  
URL: [www.us.es/cico](http://www.us.es/cico)