

**Pasos en la yerba: Revisitando los aportes de Naciones Unidas al marco conceptual de la comunicación para el desarrollo.**

***Steps in the grass: Revisiting the contributions of United Nations to Communication for Development conceptual framework.***

Recibido: 20 de septiembre de 2016

Aceptado: 21 de octubre de 2016

Lic. Willy Pedroso Aguiar\*

Ms.C. Mayrilian Acosta Dávalos\*\*

Lic. Vanessa Hidalgo Pérez\*\*\*

---

\* Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana (Cuba). Correo electrónico: [willy.pedroso@fcom.uh.cu](mailto:willy.pedroso@fcom.uh.cu)

\*\* Analista de Comunicaciones, PNUD Cuba (Cuba). Correo electrónico: [mayrilian.acosta@undp.org](mailto:mayrilian.acosta@undp.org)

\*\*\* Oficina Regional de PNUD, New York. Correo electrónico: [vanessa.hidalgo@undp.org](mailto:vanessa.hidalgo@undp.org)

### **Resumen**

A partir de la revisión de una muestra de documentos emitidos por entidades y fondos del Sistema de Naciones Unidas, se sistematizan aquellas matrices conceptuales sobre comunicación para el desarrollo que resultan de utilidad para el fortalecimiento del campo. Igualmente, se identifican las relaciones entre esta forma de comunicación y los esfuerzos globales de impulso al desarrollo; y se describe su componente estratégico. Como resultado, se aprecian varios puntos de coincidencia con las perspectivas latinoamericanas en el tema.

### **Palabras Clave:**

comunicación para el desarrollo, sistema de naciones unidas

### **Abstract**

From the examination of a sample of documents delivered by the United Nations system's entities and funds, the paper systematizes the conceptual basis on communication for development that can be useful for strengthening the field. Also, it identifies the relations between this form of communication and the global efforts for promoting development; and it describes the strategic component. As a result, it recognizes several agreement points with Latin American perspectives on the matter.

### **Keywords**

communication for development, united nations system

## **1. Introducción**

A pesar del tiempo, los avances y la experiencia acumulada sobre todo en América Latina, en prácticas y procesos de comunicación para el desarrollo (CPD), continúa incierta la estructuración de un sistema categorial propio que organice el pensamiento académico en el tema.

Principalmente, la desarticulación con políticas públicas y la visión instrumental de los procesos de desarrollo, han generado una especie de sobre-particularización del campo, que busca sus propios referentes según contextos determinados y socializa conocimientos asociados a la práctica.

Esta afirmación no pretende negar los acuerdos alcanzados hasta hoy: la diferenciación con perspectivas transmisivas y mercadológicas; el impulso de la participación y el empoderamiento como estandarte; la potenciación de la capacidad de las comunidades de producir y socializar sus propios mensajes; el rescate de las identidades locales; la generación colectiva de soluciones a problemas de desarrollo desde las propias personas afectadas; y, en cierta medida, la articulación de actores de la administración y la representación pública para la gestión social. Tampoco reclaman la identificación de un único concepto, en un ámbito tan complejo como la gestión del desarrollo. Sin embargo, existen varias tensiones que ponen en duda si será suficiente el marco ya construido:

- Entre los productos, los procesos y los resultados: La desconexión entre lo que se hace, los procesos de interacción que genera eso que se hizo, y la agenda del desarrollo a la que se contribuye, media la posibilidad de demostrar un aporte eficaz en la solución de problemáticas que afectan a la población.
- Entre lo comunicativo, lo educativo y lo político: Las maneras de articular estas tres líneas (y las consideraciones al interior de cada concepto), han generado aproximaciones de diverso alcance y propósito (lo popular, lo alternativo, el cambio social) que, aunque no son antagónicas, fragmentan el criterio de transformación.

- Entre los proyectos y las prioridades de desarrollo: Confluyen visiones que reducen la comunicación para el desarrollo a proyectos, en sus diferentes modalidades. Lo que se une a la consideración de estos como esfuerzos independientes, que no se subordinan a procesos más generales de administración pública.
- Entre el espacio comunitario y el de administración pública: Las diferentes aproximaciones suelen ponderar (o conformarse con) un espacio sobre el otro, teniendo en cuenta, sobre todo, la complejidad de los procesos de mediación y concertación, así como la implicación de decisores locales. Esta tensión atenta contra la cohesión a nivel territorial, y contra la sostenibilidad de las transformaciones.
- Entre las concepciones y prioridades, primero, por la dispersión de lo que se produce, y segundo, por la constante reconceptualización de los mismos procesos para una diferenciación territorial o ideológica.
- Entre los diferentes estancos disciplinares dentro y fuera de la comunicación: Este elemento repercute en el escaso reconocimiento de la dimensión comunicacional de los estudios sociales; las tensiones entre la investigación y el diseño de acciones y herramientas; las diferencias entre las metodologías de planeación; y la selección adecuada de los medios y soportes.

En un escenario como este, vale la pena retomar lo discutido en términos teóricos y conceptuales, en busca de presupuestos ya establecidos, como punto de partida para una plataforma en construcción. Naciones Unidas puede ser un primer paso en este examen, teniendo en cuenta que articula posiciones oficiales de los países miembros y lecciones aprendidas desde el acompañamiento a

iniciativas locales. La confluencia de ambas visiones puede generar una proyección integrada (que no constituye la tendencia general en estas organizaciones) que resuelva muchas de las tensiones mencionadas anteriormente.

El Sistema de Naciones Unidas (SNU) es entendido como el conjunto de entidades y fondos que conforman la Organización de Naciones Unidas y articulan los espacios para el debate, la toma de decisiones y el acompañamiento al desarrollo, la paz y la seguridad internacional (ONU, 1945).

Como es de suponer, su funcionamiento es reflejo de las disparidades y luchas políticas globales, por lo que pierde credibilidad ante un número significativo de personas (Dutta, 2011; Gumucio-Dagron y Tufte, 2008; 2006; Lennie y Tacchi, 2013; Marí Sáez, 2013; Nos Aldás et al., 2015; Wilkins et al., 2014). Sin embargo, es el espacio líder en las metodologías para gestionar la cooperación internacional, que en los últimos años busca formas efectivas de transversalizar la comunicación para el desarrollo. A esto se suma el protagonismo de este conjunto de organizaciones en la configuración de un concepto de más de 50 años de historia.

En este sentido, puede mencionarse el papel de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en el reconocimiento y promoción de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (ante las presiones del Movimiento de Países No Alineados), durante la década de los 70. Estos debates tuvieron su hito con la publicación, en 1980, del Informe "Un solo mundo, voces múltiples", que puso el dedo sobre los desequilibrios globales en el tema, y recomendaba, entre otras cosas, el diseño de políticas, el fortalecimiento institucional y de capacidades, la promoción

de la diversidad de medios y la incorporación del tema en programas y proyectos. En este período, la entidad crea el Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación.

Desde 1988 vienen desarrollándose con carácter bianual las Mesas Redondas Interagenciales sobre CPD. Este es un espacio para las agencias del sistema y otras entidades líderes en la promoción del desarrollo, donde se ponen en común visiones y resultados acerca de la transversalización de estos procesos comunicativos. Hasta la fecha se han realizado 13, con el liderazgo de la UNESCO, la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Otra manera en que se irradia la labor de la UNESCO, es la Resolución 50/130 de la Asamblea General, donde se reconoce el rol de los programas de CPD en el sistema, y se alienta a la cooperación interagencial para impulsar estos procesos. El año siguiente, la Resolución 51/172 adopta uno de los conceptos más generalizados: "apoya los sistemas de comunicación recíproca que propicien el diálogo y permitan que las comunidades se manifiesten, expresen sus aspiraciones e intereses y participen en las decisiones relacionadas con su desarrollo" (Asamblea General de Naciones Unidas, 1996, traducción propia).

En 2006 se celebró el Primer Congreso Mundial sobre CPD, en la sede de la FAO en Roma, que emitió el llamado "Consenso de Roma", un documento final que reconceptualiza el término y establece desafíos en los planos político, institucional y mediático. En el año 2008 se da a conocer el Plan Estratégico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hasta 2011, donde se establece la comunicación como premisa para la participación ciudadana.

A lo anterior se une el fortalecimiento de aproximaciones conjuntas, a la luz de la experiencia "Communicating as one" (comuniquemos como uno), para implementar la dimensión comunicativa del modelo "Delivering as one", que busca que las diferentes agencias se integren como una a nivel de país. El otro reto está dado por la Agenda de Desarrollo Sostenible para 2030 que, aunque está marcada por un enfoque limitado de la información y la comunicación (Objs: 3, 4, 5, 9, 12, 16 y 17), reconoce la pertinencia de la CPD en su implementación, desde los conceptos localización, institucionalización y transparencia.

Desde estos avances se han generado documentos y productos de socialización del conocimiento que pueden contener ideas útiles para el crecimiento del campo. En tal sentido, el presente estudio se propone identificar los enfoques conceptuales y metodológicos del SNU acerca de la CPD, a partir de la sistematización de documentos relativos a su quehacer comunicacional y a los espacios interagenciales de puesta en común de metodologías.

## **2. Desarrollo**

### **2.1. Metodología**

Los objetivos específicos del estudio fueron: (a) identificar los conceptos que sustentan las prácticas de comunicación para el desarrollo implementadas y promovidas desde el Sistema de Naciones Unidas; y (b) caracterizar las estructuras y procesos que estas entidades identifican como componentes de la gestión.

Se trata de una investigación documental, toda vez que consistió en la búsqueda, análisis e interpretación de información en torno a la CPD. Esto se logró mediante el análisis bibliográfico, orientado a identificar estructuras para el abordaje de los temas en los textos seleccionados;

el análisis documental, que, además de posibilitar la ampliación de la muestra a textos no estrictamente orientados a socializar y generar conocimiento, permitió la consideración articulada de los contextos de producción, la transformación deseada y el discurso; además, fue posible identificar tendencias a partir del análisis métrico.

Para la identificación de los textos, fueron útiles la base de datos del Centro de Información de Naciones Unidas y la base de datos de documentos de Naciones Unidas. No obstante, fue difícil estructurar una muestra, teniendo en cuenta la dispersión de los textos (las bases de datos agrupan documentos específicos y dejan fuera las experiencias y las articulaciones interagenciales) y que aluden con mayor frecuencia a proyectos concretos y a la incorporación de la CPD desde una visión interna. De modo que se trató de un muestro intencional por criterios, que no se estructuró desde un universo, sino por aproximación.

<b>Tabla 1: Descripción de la muestra según tipo de documento.</b> (Elaboración propia).	
<b>Tipo de documento</b>	<b>Muestra</b>
Resoluciones, declaraciones y memorias	10
Manuales y guías metodológicas	17
Informes, documentos de trabajo	5
Revisiones conceptuales y metodológicas	4
Total:	36

Otro de los criterios para la muestra fue la representatividad de organismos del sistema, habida cuenta de que no han desarrollado un activismo similar. Además de esto, se consideraron solo aquellos documentos que coincidían con un enfoque participativo, con la

premisa de que las entidades del sistema superaron el modelo difusionista que caracterizó las primeras aproximaciones.

<b>Tabla 2: Descripción de la muestra según entidad / espacio del Sistema de Naciones Unidas</b> (Elaboración propia).	
<b>Entidad / espacio</b>	<b>Muestra</b>
Asamblea General de Naciones Unidas	2
Banco Mundial (BM)	1
Congreso Mundial sobre CPD	2
FAO	5
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	3
Mesas Redondas Interagenciales sobre CPD	6
Organización Internacional del Trabajo (OIT)	1
Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS)	1
PNUD	4
Programas interagenciales	4
Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	1
UNESCO	6

## **2.2. Resultados**

### **2.2.1. Conceptualización del valor añadido**

Como se había establecido, la CPD tiene como premisa fundamental el impulso de la participación, lo que llegó a ser entendido como “comunicación de valor añadido” (Mefalopulos, 2008; FAO, 2016), con el fin de establecer diferenciaciones con los modos de gestionar los procesos comunicativos más centrados en lo organizacional y corporativo. De hecho, la diferenciación es premisa fundamental en las

aproximaciones, en un contexto que prioriza la gestión de medios y de visibilidad institucional: "La comunicación para el desarrollo es la Cenicienta entre la comunicación externa y la corporativa" (FAO, 2007, p.51).

Esta necesidad de reivindicar prácticas horizontales ha determinado la configuración de un primer acercamiento conceptual al término, que lo separa por completo del resto de las disciplinas y funciones de la comunicación. Uno de los ejemplos más claros es el concepto adoptado por el Congreso Mundial de 2006:

"Un proceso social basado en el diálogo mediante una amplia gama de herramientas y métodos. También persigue un cambio en distintas áreas como escuchar, generar confianza, intercambiar conocimientos y capacidades, construir procesos políticos, debatir y aprender para lograr un cambio sostenido y significativo. No tiene que ver con las relaciones públicas o la comunicación corporativa" (Congreso Mundial sobre CPD, 2006, p.1).

Esta perspectiva confiere un papel central a las actividades cara a cara, a los medios y a las tecnologías de la información y la comunicación, pero no resuelve el lugar que deben tener la publicidad y las relaciones públicas (que requerirían un cambio de enfoque, claro está). Una diferenciación tan marcada puede cerrar puertas a la búsqueda integral de las mejores herramientas y productos para la solución de problemas de desarrollo; y por tanto, ser condicionante de la sobre-particularización a la que se hizo referencia. En tal sentido, no debería descartarse a priori la posibilidad continuar la producción y construcción de alianzas desde nuevos enfoques, sin olvidar las necesidades institucionales.

Con este criterio, se aprecia una segunda perspectiva en la consideración del concepto que reconoce varias dimensiones dentro de la CPD y establece su carácter complementario. Uno de estos criterios es ofrecido por el Banco Mundial, que establece dos modos de CPD que se entrecruzan en la práctica: el monológico, asociado a la difusión (comunicación de uno a muchos), y persigue el cambio de comportamiento; y el dialógico, asociado a la participación (comunicación en ambos sentidos), que persigue el compromiso, el descubrimiento y la innovación (Mefalopulos, 2008).

Según este abordaje, la forma monológica de CPD incluye la comunicación para informar, que generalmente persigue crear conciencia y elevar los niveles de conocimiento sobre determinadas cuestiones. Además de la comunicación para persuadir, que persigue lograr determinados comportamientos en las personas (y puede tener la comunicación para informar como proceso anterior). Esta última perspectiva es común en modelos de prevención de enfermedades y promoción de salud.

La forma dialógica también incluye dos maneras: comunicación para evaluar y comunicación para empoderar. En el primer caso, "se usa para implicar a los públicos en la exploración, descubrimiento y evaluación de asuntos esenciales, oportunidades y riesgos de naturaleza política y técnica" (Mefalopulos, 2008, p. 23, traducción propia). En este sentido, se entiende como herramienta analítica y de investigación con carácter transdisciplinar, que puede abordar cualquier objeto de la vida en sociedad. El objetivo se traslada de conocer los fenómenos, a acompañar a las personas afectadas en un análisis efectivo y en la búsqueda de soluciones (a tono con la Investigación-Acción Participativa).

En el caso de la comunicación para empoderar, por otro lado, fortalece las capacidades comunicativas de los diferentes grupos sociales para impulsar sus niveles de participación en la solución de las problemáticas que les afectan. A esto se suma la construcción de confianza, la prevención de conflictos y el estímulo de la creatividad y la innovación colectiva, sobre la base de la identificación de objetivos comunes de desarrollo.

Según el propio texto del Banco Mundial, el objetivo final de la comunicación dialógica es "...asegurar el mutuo entendimiento y aprovechar al máximo todo el conocimiento posible en la evaluación de la situación, la construcción de consenso y la búsqueda de soluciones apropiadas" (2008, p. 24). Mientras la comunicación monológica "aparece cuando el conocimiento necesita ser almacenado y diseminado para abordar determinadas problemáticas y necesidades sociales" (ídem). Aunque no se menciona claramente, este criterio bidimensional deja ver nexos con la gestión de información y el conocimiento, tradicionalmente adjudicados a otras disciplinas.

En la misma línea de los múltiples enfoques interrelacionados dentro de la CPD, se encuentra la perspectiva descrita en la 11 Mesa Redonda Interagencial, que dio paso a la publicación "*Comunicación para el Desarrollo: Fortaleciendo la eficacia de Naciones Unidas*" (UNICEF, FAO, UNESCO, OIT, OMS y PNUD, 2009). De acuerdo con el texto, existen cuatro maneras o líneas de acción: (a) comunicación para el cambio de comportamiento, (b) para el cambio social, (c) para la incidencia y (d) fortalecimiento de un entorno propicio para los medios y las comunicaciones.

En el primer caso, se refiere la combinación de técnicas, medios y soportes para promover determinadas actitudes y conocimientos en la

población que les permitan aportar a la gestión del desarrollo, a tono con la comunicación monológica descrita por el Banco Mundial. El texto refiere:

“...el comportamiento individual está determinado por el contexto social, cultural económico y político, de ahí que puedan incorporar elementos como la educación entre iguales, el marketing social, la educación para el entretenimiento [más conocida como Edutaining], las políticas públicas, la incidencia de los medios de comunicación, el empoderamiento personal y comunitario, así como las relaciones públicas” (ídem, p.7).

Esta forma de CPD ya había sido identificada como “comunicación estratégica” en las prácticas de varias organizaciones, algunas con fines comerciales, durante la octava Mesa Redonda Interagencial (Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA], Fundación Rockefeller, UNESCO, 2001).

El enfoque de cambio social coincide con el modelo dialógico antes descrito, pues ubica las claves en la comunicación horizontal, que entiende a las personas como agentes de cambio y que traza estrategias para el empoderamiento, la puesta en común de significados transformadores y la acción conjunta. Un criterio importante es que se concibe como un proceso político y cultural, al identificarlo como un diálogo público y privado, en el que las personas definen sus identidades y los cambios necesarios para una vida mejor (UNICEF, FAO, UNESCO, OIT, OMS y PNUD, 2011).

El informe de la octava Mesa Redonda (UNFPA, Fundación Rockefeller, UNESCO, 2001), identifica elementos que componen el proceso de cambio: un catalizador, el reconocimiento del problema de la comunidad, el diálogo comunitario, la planificación y la acción

colectiva. Según esto, un catalizador externo o interno tiene como resultado la identificación del problema y el diálogo comunitario; idealmente, conduce a la acción colectiva, que puede generar un cambio individual, social o ambos. Por supuesto, todos estos cambios ocurren bajo los principios de equidad social, tolerancia, gestión del conocimiento e innovación.

La comunicación para la incidencia, poco identificada en otras aproximaciones, tiene el objetivo de "...influir el clima político, decisiones de procesos políticos y programas, percepciones públicas sobre normas sociales, decisiones sobre asignación de fondos y apoyo comunitario, así como empoderamiento en asuntos determinados" (UNICEF, FAO, UNESCO, OIT, OMS y PNUD, 2011, p. 8). Se trata no solo de sensibilizar e implicar a líderes formales de las diferentes instancias para la administración y la representación pública, también busca incidir en la adopción de políticas y en las alianzas entre los diferentes sectores. Estos elementos son garantía de la sostenibilidad de las transformaciones generadas, así como de la influencia directa en la gestión del desarrollo.

El cuarto nivel de esta propuesta refiere la creación de un entorno propicio para el desarrollo de los medios y las comunicaciones, donde se entiende esta última como el conjunto de canales y tecnologías que permiten el intercambio de informaciones, sentidos y conocimientos (de modo que la comunicación, en plural, alude al proceso). Esto se concreta en:

"(a) medios libres, independientes y plurales al servicio del interés público; (b) amplio acceso público a una variedad de medios y canales de comunicación; (c) un entorno regulado y no discriminatorio del sector de las difusiones; (d) sistemas de rendición de cuentas de los

medios; y (d) libertad de expresión, mediante la cual todos los colectivos puedan manifestar sus ideas y participar en debates sobre desarrollo y procesos de adopción de decisiones” (ídem).

A tono con esto, el PNUD estableció el concepto de “*comunicación para la potenciación*” (PNUD, 2006), un enfoque que coloca las necesidades de información y comunicación y los intereses de los grupos marginados en el centro del apoyo de los medios de comunicación. “El objetivo es asegurar que los medios tengan la capacidad y habilidad para generar y suministrar información que los grupos marginados quieren y necesitan y ofrecer un canal para que estos grupos marginados puedan debatir y expresar sus perspectivas sobre los temas que más les preocupan” (p. 8).

De manera general, es necesario acotar que las dos posturas en el entendimiento de la CPD en relación con otras disciplinas de la comunicación no responden a criterios cronológicos, más bien, conviven en la práctica de los proyectos y experiencias acompañadas desde estas entidades. De cualquier manera, la elección de una u otra determina los criterios de construcción de las estrategias y políticas de comunicación en escenarios y experiencias de desarrollo, al tiempo que establece criterios conceptuales para la acción transdisciplinar.

### **2.2.2. Ubicación en contextos de gestión del desarrollo.**

Las contribuciones del Sistema de Naciones Unidas han permitido contextualizar la CPD (con enfoque, a veces, mercantilista), como garantía para la determinación de las contribuciones a esfuerzos más generales de gestión, así como la comprensión de su importancia.

A efectos de este escrito, tales contextos han sido clasificados en: supranacional, donde se encuentran los instrumentos, actores y

esfuerzos para el desarrollo, la paz y la seguridad en el planeta; nacional, que tiene que ver con las formas en que se gestiona el desarrollo en cada territorio y las posibilidades de transversalizar la CPD; y la gestión de proyectos, esfuerzos multiactorales para impulsar determinadas áreas y/o procesos de desarrollo a nivel territorial. De los tres, la gestión de proyectos se aprecia como el contexto más abordado; esto puede responder a que las entidades objeto de estudio canalizan cooperación internacional al desarrollo, a que los proyectos se han convertido en uno de los principales mecanismos de dinamización de la gestión, o a que los marcos de implementación hacen que sea más medible la contribución de la CPD, entre otras razones.

En el contexto supranacional, el principal aporte debería ser la transversalización de la CPD en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Ya en los debates de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las mesas redondas 8, 9 y 10 resaltaban la pertinencia del tema como herramienta para impulsar tanto la implementación como la rendición de cuentas, sin entenderla como un objetivo en sí.

El escenario post-2015 constituye un paso de avance, en tanto se reconoce la importancia del acceso a la información (objs: 3.7; 9.c; 16.10), de la transparencia de la gestión del desarrollo (obj 2.a), de utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones en función de construir sociedades del conocimiento (objs: 4.b, 17.8) y de empoderar a grupos vulnerables en el uso de la tecnología (objs: 4.b; 5.b; 9.c). Igualmente, incorpora criterios de comunicación monológica / de cambio de comportamiento, pues considera "...asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos

pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza” (Obj 12.8, Asamblea General, 2015, p. 26).

Como principales limitaciones, este criterio olvida otros elementos necesarios en la base del empoderamiento social, como impulsar la capacidad de las personas de producir sus propios contenidos, crear en ellas las capacidades para descifrar críticamente los mensajes de los medios, promover la plurivocidad de los medios de comunicación e incidir en políticas públicas al respecto.

En los contextos nacionales, resaltan el Marco de Naciones Unidas para la Asistencia al Desarrollo (UNDAF por sus siglas en inglés) y la Evaluación Común de País (CCA por sus siglas en inglés), que establecen 3 elementos centrales para la efectividad del desarrollo a nivel de país: liderazgo nacional/público (national ownership), priorización de agendas clave (core comparative advantage), además de la efectividad y responsabilidad máximas (maximum effectiveness and accountability). Igualmente, se reconocen 5 pilares para la gestión del desarrollo: enfoque de derechos, desarrollo de capacidades, igualdad de género, sostenibilidad medioambiental y gestión basada en resultados (PNUD, 2009).

Aunque estos elementos pautan solamente los criterios de implementación y evaluación de los proyectos de Naciones Unidas a nivel de país, y no la gestión del desarrollo en sí, constituyen un marco de referencia importante para los propósitos de este escrito. De hecho, resaltan valores fundamentales que pueden ser extrapolados a la gestión nacional: el liderazgo público se refiere al control de los procesos y actividades por instituciones nacionales de ese carácter, criterio que a consideración del propio PNUD (2009) debería resaltar

con más fuerza el impulso de la participación ciudadana, donde reside el valor de la CPD.

El segundo criterio central tiene que ver con la focalización de las necesidades sentidas de la sociedad, lo que se logra con la acción integrada de las formas comunicativas antes descritas, de modo que las personas puedan hacer notar sus intereses. La efectividad y responsabilidad tienen que ver con que la gestión sea transparente y los logros sean medibles.

En relación a los pilares, la CPD se articula con un enfoque de gestión basado en derechos porque garantiza que los sujetos de derecho (personas y grupos con reivindicaciones válidas) sean conscientes de los mismos, cuenten con mecanismos para demandarlos y para exigir cuenta de su cumplimiento; al tiempo que ofrece vías a los garantes (entidades con obligaciones correspondientes) para demostrar su gestión; igualmente, se relaciona directamente con el derecho a la opinión y expresión, así como a recibir información. El resto de los temas imponen enfoques transversales a la producción y gestión de contenidos (enfoque inclusivo, sostenibilidad, carácter educativo).

En el tercer nivel contextual está la gestión de proyectos, donde se encuentran criterios más elaborados, que incorporan la CPD desde el principio para garantizar: la orientación a necesidades reales y rendición de cuentas; el correcto enfoque de las actividades comunicativas; además del compromiso y la movilización de los actores involucrados (FAO, 2016; Mefalopulos, 2008).

De acuerdo con las perspectivas de la FAO (2016) y del Banco Mundial (Mefalopulos, 2008), la CPD tiene funciones concretas en todo el proceso de gestión, lo que se demuestra con la identificación de tres

fases básicas. De esta forma, en la fase de identificación y formulación se encarga de establecer un entorno favorable (a partir de la confianza y comprensión mutua), facilitar la planeación participativa e identificar las necesidades y recursos de comunicación. En la fase de implementación, se entiende como encargada de informar a las audiencias clave; crear conciencia (fomentar la credibilidad, implicar a las personas con determinados temas), documentar y compartir conocimiento (a tono con la gestión de información y el conocimiento); movilizar y empoderar a las personas y comunidades; así como promover temas cruciales. En el momento de evaluación, se considera que debe mejorar la rendición de cuentas del proyecto.

**Tabla 3: Resumen de funciones de la CPD según el SNU**  
(fuente: elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica)

<b>Contexto</b>	<b>Funciones</b>
Supranacional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Incidir en políticas públicas para el acceso a la información y la construcción de sociedades del conocimiento.</li><li>• Promover temas críticos.</li><li>• Acompañar la localización de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.</li></ul>
Nacional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Impulsar la participación social en la construcción de la estrategia de desarrollo.</li><li>• Garantizar la rendición de cuentas de la gestión.</li><li>• Articular actores clave</li><li>• Garantizar el respeto de los derechos humanos.</li><li>• Garantizar inclusión social, sostenibilidad ambiental y desarrollo de capacidades.</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Implicar a las personas con las prioridades de desarrollo.</li></ul>
Gestión de proyectos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Establecer un entorno favorable</li><li>• Facilitar la planeación participativa</li><li>• Identificar las necesidades y recursos de comunicación.</li><li>• Informar a las audiencias clave.</li><li>• Crear conciencia.</li><li>• Documentar y compartir el conocimiento.</li><li>• Movilizar y empoderar a las comunidades</li><li>• Promover temas cruciales</li><li>• Mejorar la rendición de cuentas.</li></ul>

Por último vale referir los pasos, según la FAO (2016), para incorporar la CPD en el documento de proyecto: (1) identificar los puntos de entrada de la comunicación, que equivale a analizar el problema de desarrollo y determinar las causas que se pueden resolver desde la comunicación. (2) Establecer los productos de CPD, donde se transforman los problemas detectados en estados deseables y luego son incorporados en una Matriz de Resultados. (3) Especificar las actividades de CPD, elaboradas de forma participativa. (4) Determinar los indicadores, que serán incorporados al Marco de Seguimiento y Evaluación del proyecto. Además de (5) estimar los costos. Esta metodología de implementación sigue el enfoque de Marco Lógico, el más común entre los proyectos de Naciones Unidas.

### **2.2.3. Enfoques de gestión**

La revisión de los documentos también deja ver un reconocimiento del carácter estratégico de la CPD, que resalta la necesaria coherencia

entre las diferentes actividades y procesos, en pos del cumplimiento de determinados objetivos. La primera característica de estos enfoques estratégicos es la particularización en determinadas agendas, que determina no solo la temática que se aborda en los mensajes, también el tipo de conducta esperada en las personas, y los mecanismos y criterios para la articulación interactoral.

Aunque puede haber tantas agendas como temas críticos en la gestión del desarrollo, las más recurrentes en las Mesas Redondas Interagenciales, que también fueron abordadas en el Congreso Mundial, son: comunicación de salud (con énfasis en la lucha contra el VIH/SIDA), gobernanza y gestión del desarrollo, sostenibilidad global (con énfasis en reducción de la pobreza y las desigualdades, seguridad alimentaria y medio ambiente), población (sobre todo, infancia y juventud) y temas relacionados con alfabetización infocomunicacional y gestión de medios plurales.

Las fases en la planeación coinciden con los momentos básicos. En primer lugar, el diagnóstico participativo, o estudio del contexto. Según el programa conjunto para la lucha contra el VIH/SIDA (ONUSIDA), esta fase debe lograr el conocimiento de las audiencias y el establecimiento participativo de los caminos a seguir, por lo que recomienda incorporar instrumentos como la entrevista a actores clave y el mapeo de la información y la comunicación (ONUSIDA, 2008). La UNICEF, por su parte, reconoce objetivos similares y recomienda otras herramientas como el análisis de mensajes y del discurso, el estudio de consumos culturales y los estudios de recepción (UNICEF, 2006).

La segunda fase contempla el diseño de la estrategia y el plan de acciones, donde se establecen los objetivos y las actividades a llevar a cabo. En todos los textos se aprecia que la estrategia diseñada debe

ser coherente con la forma de conceptualizar el valor añadido, con las funciones según el contexto en el que será implementada y con la agenda que aborde. Otros elementos importantes son el presupuesto y el diseño de mecanismos para el monitoreo y la evaluación. Esta fase está seguida por la implementación.

En la última fase se pueden agrupar las actividades de evaluación final y sostenibilidad. Según la FAO (2016), los criterios para el impacto deberían relacionarse con un proceso de aprendizaje múltiple a partir de relaciones horizontales, los niveles de apropiación comunitaria de la iniciativa/proceso de desarrollo, las mejoras en el apoyo político e institucional, y los niveles de empoderamiento. El análisis del cumplimiento de los resultados esperados se puede entremezclar con esta cuatro líneas para una evaluación integral, y para la búsqueda de criterios de mantenimiento de los mensajes.

De forma general, los manuales analizados, con diferentes niveles de profundidad, impulsan una gestión verificable, que combina varias dimensiones de la CPD. No obstante, se hace poca referencia a las estructuras de gestión, al desarrollo de capacidades para la comunicación en sí, y a las necesarias interconexiones entre iniciativas.

### **3. Conclusiones**

El Sistema de Naciones Unidas está compuesto por un conjunto de entidades, espacios y fondos con muchas potencialidades para aportar al campo de la comunicación para el desarrollo, en tanto articula las opiniones de los Estados miembro con una vasta experiencia en el acompañamiento a iniciativas de impulso al desarrollo a nivel de país. Este esfuerzo de sistematización requiere ser profundizado, teniendo en cuenta que la producción de documentos (bibliográficos,

documentales y de evidencia) está dispersa. Nuevas aproximaciones pudieran incorporar el análisis de productos y estrategias.

El concepto de CPD desde Naciones Unidas reconoce la capacidad de estimular la participación y el empoderamiento como un valor añadido, que permite diferenciar esta forma de comunicación de otras con enfoque más mercadológico y transmisivo. En la manera de entender esta diferenciación, se aprecian enfoques excluyentes, que consideran que disciplinas como las relaciones públicas o la publicidad no podrían considerarse nunca como CPD. Esta concepción convive con otra más holística, que reconoce dimensiones o áreas de actuación interrelacionadas con el mismo nivel de importancia.

Igualmente, las relaciones entre la CPD y las prioridades de desarrollo pueden organizarse en tres contextos: el supranacional, donde se encuentran las relaciones con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y otras políticas comunes a la comunidad de países; el nacional, que establece nexos con dos instrumentos orientadores de la acción a nivel territorial: el Marco de Naciones Unidas para la Asistencia al Desarrollo y la Evaluación Común de País; además de la gestión de proyectos, con criterios específicos para su pertinencia e implementación desde el enfoque Marco Lógico. El análisis de estos contextos permite identificar funciones atribuidas y criterios para su institucionalización y evaluación.

El conjunto de organizaciones reconoce además el carácter estratégico de la CPD y ofrece pautas para cuatro momentos básicos: diagnóstico, diseño de la estrategia, implementación, y evaluación final. Estos enfoques de gestión reconocen además un carácter investigativo en combinación con instrumentos y técnicas, además de una orientación a agendas concretas. Sin embargo, se hace poca alusión a la

composición y funciones de los equipos de trabajo, además de las formas de articular las potencialidades de la comunidad para la producción y gestión comunicativa.

Aunque el camino no está completamente trazado, la recuperación crítica de estos criterios permite identificar rutas comunes con el ámbito latinoamericano (muchas de las contribuciones provienen de la región), aunque probablemente deban ser aterrizados a la interculturalidad y la lucha política. Otros criterios comunes identificados son el marco histórico-teórico y el análisis de los retos, orientados a la transversalización del tema en instrumentos oficiales de gestión.

## **Bibliografía**

### **a) Textos revisados como parte de la muestra**

10ma Mesa Redonda Interagencial sobre Comunicación para el Desarrollo. (2007). Recommendations: Towards a Common UN System Approach for Harnessing Communication for Development to Achieve the Millennium Development Goals. United Nations Conference Centre. Etiopía.

Acunzo, M; Pafumi, M; Torres, C; Tirol, M. S. (2014). Communication for rural development sourcebook. FAO. Roma.

Anyaeibunam, C; Mefalopulos, P; Moetsabi, T. (2008). Manual Diagnóstico participativo de comunicación rural: Comenzando con la gente (II ED.). FAO. Roma

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1996). La comunicación para los programas de desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas Resolución 51/172. Disponible en: <http://daccess-dds->

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/765/70/PDF/N9776570.pdf?  
OpenElement.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2010). Communication for development programmes in the United Nations system. Note by the Secretary-General. Resolution 65/276.

Buckley, S. (comp.). (2011). Community media: a good practice handbook. UNESCO. París.

Communication Initiative; FAO; BM. (2007). World Congress on Communication for Development: lessons, challenges and the way forward. Washington DC.

Congreso Mundial sobre Comunicación para el Desarrollo. (2006). El consenso de Roma. Comunicación para el Desarrollo: un baluarte fundamental para el desarrollo y el cambio. Roma: octubre 2006.

Encalada, M. A. (s.a.). Comunicación sobre cambio climático: manual para su planificación y práctica en América Latina. PNUMA / Corporación OIKOS. Ecuador.

FAO. (2016). Comunicación para el desarrollo rural. Directrices para la planificación y la formulación de proyectos. Roma.

FAO. (2004). Communication for Development Roundtable Report Focus on Sustainable Development. 9th United Nations Communication for Development Roundtable. Roma.

FAO. (2007). Comunicación y desarrollo sostenible. Selección de artículos de la 9na Mesa Redonda de las Naciones Unidas sobre Comunicación para el Desarrollo. Roma.

FAO. (2012). FAO expert consultation. Communication for development: meeting today's agriculture and rural development challenges. Final report. Roma.

Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas, UNDG. (2014). Guide to communicating as one. Standard operating procedures for countries adopting the "Delivering as one" approach. New York.

Gumucio-Dagron, A. (2009). "Promoting the development of free, independent and pluralistic media and community participation in sustainable development through community media". Gap Analysis: Integration of Communication in Development Plans. UNESCO. Uruguay.

Mefalopulos, P. (2008). Development communication sourcebook: broadening the boundaries of communication. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank (BM). Washington DC.

Mefalopulos, P; Kamlongera, C. (2008). Manual Diseño participativo para una estrategia de comunicación (II Ed.). FAO. Roma.

OIT; Family Health International (FHI). (2008). HIV/AIDS, Behaviour Change Communication toolkit for the workplace. Disponible en inglés en: [http:// www.ilo.org/aids/Publications/lang--en/docName--WCMS\\_115460/index.htm](http://www.ilo.org/aids/Publications/lang-en/docName--WCMS_115460/index.htm)

OPS / OMS. (2009). Gestión de la información y comunicación en emergencias y desastres: guía para equipos de respuesta. Panamá

PNUD. (2006). Comunicación para la potenciación: desarrollo de estrategias de los medios de comunicación para apoyar a grupos vulnerables. Nota de orientación práctica. Grupo de gobernabilidad democrática de PNUD. Oslo.

PNUD. (2014). Comunicamos sin exclusión: cartilla no sexista por una comunicación sensible a género y a favor del desarrollo. La Habana: Editorial Lazo Adentro. Unidad de promoción de salud y prevención de enfermedades.

PNUD. (2009). Integrating communication for development into the Common Country assessment and the United Nations Development Assistance Framework. Discussion paper. UNDP Oslo Governance Centre.

PNUD. (2006). Communication for Empowerment: Developing media strategies in support of vulnerable groups. UNDP Bureau for Development Policy. Oslo.

PNUD; BM. (2009). Discussion paper on the monitoring and evaluation of UN-assisted Communication for Development programmes: recommendations for best practice methodologies and indicators. Background paper. 11 Interagency Round Table on Communication for Development. Washington DC: marzo 2009.

Programa Conjunto "Infancia, Nutrición y Seguridad Alimentaria" del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. (2013). Metodología de comunicación participativa: narración oral. Guía para el facilitador. Perú: Sinco Editores SAC.

Programa Conjunto de Naciones Unidas sobre VIH/SIDA, ONUSIDA. (2008). Guidelines and tools for developing communication

strategies for joint UN teams on AIDS. UNAIDS/08.32E / JC1582E. Suiza.

UNESCO. (2011). Más allá de los mensajes. Estrategias e instrumentos de comunicación para el desarrollo. México D.F.

UNESCO. (2004). How to get started and keep going – A guide to Community Multimedia Centres. Paris.

UNESCO. (2014). UNESCO 's indicator for media development, media sustainability, gender and media, safety of journalists, media and information literacy, and internet development. Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación. CI-14/CONF.202/8

UNESCO; PNUD; BM. (2009). Communication for development: demonstrating impact and positioning institutionally. Report on the 11<sup>th</sup> United Nations Interagency Round Table on Communication for Development. Washington DC.

UNFPA; Fundación Rockefeller; UNESCO. (2001). Report on the 8<sup>th</sup> United Nations Round Table on Communication for Development. Nicaragua.

UNICEF. (2011). Communication for Development in young child survival and development programmes: Integrating children's rights and social transformation perspectives in communication planning. Pre-Webinar reading for participants. UNICEF C4D Webinar Series for Programme and Communication Specialists.

UNICEF. (2006). Elaborando proyectos de comunicación para el desarrollo. Buenos Aires.

UNICEF. (2008). Writing a communication strategy for development programmes. A guideline for programme managers and communication officers. Bangladesh.

UNICEF; FAO; UNESCO; OIT; OMS; PNUD. (2011). Comunicación para el desarrollo. Fortaleciendo la eficacia de Naciones Unidas. Oslo.

United Nations Joint Inspection Unit. (2015). Public information and communications policies and practices in the United Nations System. JIU/REP/2015/4. Geneva.

**b) Otros textos referenciados:**

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Resolución 70/1.

Dutta, M. J. (2011). Communicating social change: Structure, culture, and agency. New York: Routledge.

Gumucio-Dagron, A. & Tufte, T. (2008). Antología de comunicación para el cambio social: Lecturas históricas y contemporáneas. South Orange, N.J: CFSC, Communication for Social Change Consortium.

Gumucio-Dagron, A. & Tufte, T. (2006). Communication for social change anthology: Historical and contemporary readings. South Orange, N.J: Communication for Social Change Consortium.

Lennie, J., & Tacchi, J. (2013). Evaluating communication for development: A framework for social change. Milton Park: Routledge.

Marí Sáez, V. (2013). "Comunicación, desarrollo y cambio social en España: entre la institucionalización y la implosión del campo". *Commons: revista de comunicación y ciudadanía digital*, 2(2), 40-64.

Nos Aldás, E., Arévalo Salinas, A. y Farné, A. (Eds.) (2015). *#comunicambio: Comunicación y Sociedad Civil para el Cambio Social / #com4change: Communication and Civil Society for Social Change*. Madrid: Fragua.

Organización de Naciones Unidas, ONU. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. New York.

Wilkins, K. G., Tufte, T. & Obregon, R. (2014). *The handbook of development communication and social change*. Chichester, UK: Wiley Blackwell.