

Boletín De Innovaciones De Los Fondos Sociales

Volumen 1 N°. 3 de diciembre de 2001

El papel de la información, educación y comunicación en el Fondo de Acción Social Malawi

Bridget Chibwana (Fondo de Acción Social Malawi)
Prasad Mohan (especialista en comunicaciones del Banco Mundial)

El Fondo de Acción Social Malawi (MASAF) comenzó su andadura en 1996 y en la actualidad se encuentra a mitad de la segunda fase (MASAF II). Antes de la existencia de MASAF, la experiencia del país con proyectos y programas de autoayuda no había sido particularmente exitosa. MASAF fue diseñado para mejorar ese historial fomentando un cambio en el modo en que todos los actores – incluido, y quizás especialmente el gobierno – trabajaban con las partes interesadas. Ante un requisito de contribución comunitaria comparativamente elevado (hasta un 20% de los costes de los subproyectos) unido al pobre historial de dichos proyectos en Malawi, se consideró que facilitar la participación de la comunidad era un tema clave del diseño de proyecto.

La concienciación pública, la información, la educación y la comunicación (IEC) fueron los vehículos utilizados para incrementar dicha participación y garantizar que las comunidades y demás partes interesadas fundamentales entendieran sus papeles en la estrategia de MASAF.

MASAF (Fondo de Acción Social Malawi)	
MASAF I	Fondos IDA (millones de \$)
Subproyectos comunitarios	33,4
Obras públicas	12,8
Ampliación de las capacidades	3,7
Desarrollo de capacidades / IEC	2,8
Total	52,7
MASAF II	Fondos IDA (millones de \$)
Subproyectos comunitarios	40,9
Obras públicas	11,5
Subproyectos patrocinados para grupos vulnerables	0,5
Desarrollo de capacidades / IEC	3,7
Total	56,6

El empleo de la información como instrumento de responsabilidad, transparencia y sentido de la propiedad no ha sido en general una característica de los proyectos apoyados por el Banco Mundial – ni fue aceptado como tal cuando se diseñó y puso en marcha el proyecto en 1996. En

aquellos primeros años, el personal de la Unidad de gestión del proyecto estaba integrado en su mayor parte por miembros del gobierno – y como en el caso de la mayoría de los gobiernos de países en vías de desarrollo, la información era un artículo que había que salvaguardar y utilizar estratégicamente. Cuando se estaba realizando el diseño del proyecto, el equipo del gobierno se inclinó por considerar el componente de información, educación y comunicación como una iniciativa básicamente de relaciones públicas.

Hubo, sin embargo, dos excepciones: el Director Ejecutivo de MASAF, que no sólo captó el valor de esa iniciativa, sino que además entendió su diferencia con las relaciones públicas; y el Gestor de tareas del Banco Mundial, que en un proyecto anterior había comprobado el valor del componente IEC para las iniciativas de planificación familiar y de población en Zimbabwe. La presencia de estos dos adalides fue fundamental para que la IEC estuviera financiada convenientemente y fuera puesta en marcha con eficiencia. Otro factor muy importante fue el nombramiento de un agente de IEC en la unidad de gestión del proyecto que había sido formado en técnicas participativas.



Alumnos bailando para celebrar la entrega de una pasarela

Diseño y Ejecución

- La estrategia de IEC fue diseñada mediante un proceso conocido como “Consultas sistemáticas a los clientes”, en el que intervienen ONG, comunidades beneficiarias, funcionarios del gobierno, miembros de la comunidad donante y la experiencia adquirida en las visitas de estudio a otros fondos sociales. Utilizando los datos obtenidos, la Unidad de comunicación del desarrollo de MASAF junto con un experto local en IEC diseñaron una estrategia global para el proyecto, con aportaciones del Banco Mundial.
- El presupuesto para las actividades de IEC era elevado: el componente de Desarrollo de Capacidades (incluidos los programas de formación y estudios en IEC) ascendía a 2,8 millones de dólares, y en la segunda fase, MASAF II, a 3,7 millones de dólares.
- Al comienzo del proyecto se lanzó una campaña de concienciación pública utilizando la radio, publicidad en autobuses y posters. Además, se aprovecharon las visitas de personal de MASAF a localidades clave y líderes regionales, para extender la voz. Asimismo, en uno de los lugares donde se llevó a cabo el subproyecto piloto rural se celebró la inauguración del proyecto presidida por el Presidente de la República de Malawi.

- Los programas de seguimiento a través de radio y demás medios de comunicación reforzaron el mensaje de que los subproyectos de MASAF están dirigidos a toda la comunidad, no sólo a la élite, y que los comités de ejecución deben poder rendir cuentas a la comunidad en todo momento.
- La radio demostró ser el principal vehículo para recoger y difundir la información. Prácticamente todo el material impreso y de los medios fueron creados por el incipiente sector privado de Malawi.
- Dentro del ciclo del microproyecto, la IEC de MASAF implica una comunicación bidireccional. Los facilitadores trabajan intensamente con las comunidades en labores de “sensibilización” a lo largo de todo el ciclo del subproyecto, con numerosas visitas a las localidades para observar el subproyecto hasta su finalización, y a su vez los habitantes de las localidades y las autoridades locales aportan información a los facilitadores sobre la identificación de necesidades y lagunas en lo que se refiere a la IEC, el diseño de los mensajes de concienciación pública y los materiales de publicidad que MASAF piensa utilizar.

¿Quién ejecuta el programa de IEC?

Se ha comprobado que la capacidad local es equivalente a la tarea, por lo tanto no se utiliza la asistencia técnica internacional, excepto para las evaluaciones de fin de proyecto. Todas las actividades están coordinadas por el MASAF (UCD), responsable de desarrollar la estrategia de IEC, difundir los mensajes, dirigir a los asesores de IEC y supervisar la eficacia del programa IEC. El jefe de la Unidad de comunicación del desarrollo realiza visitas de campo trimestrales para hablar con los beneficiarios. Dentro del ciclo del microproyecto, la formación de los comités de gestión del proyecto de las localidades corre a cargo del equipo de formación del distrito, compuesto por el Director de Zona de MASAF (director de campo) y miembros de las asambleas de distrito pertinentes (por ejemplo de aguas, obras públicas, desarrollo comunitario y sanidad). El Director de Zona de MASAF, el Jefe de Distrito y otros funcionarios del distrito facilitan el lanzamiento público del proyecto. Los Directores de Zona de MASAF son formados para desempeñar su función de IEC por el jefe de la Unidad de comunicación de desarrollo y por sus respectivos Jefes de Zona. El componente IEC se somete a revisión por parte de la dirección durante las reuniones trimestrales de MASAF.



Una mujer entrevista micrófono en mano a algunos lugareños

Cómo se determina la eficacia

Para establecer las líneas de base y determinar los efectos, se llevaron a cabo dos Evaluaciones de Beneficiarios en 1997 y 2000, junto con dos Evaluaciones de la IEC en 1996 y 2001. Además, la unidad realiza un registro continuo y análisis periódico de la información y reacciones del público por medio de auditorías y estudios regulares para evaluar el efecto de los mensajes. Asimismo, se consigue información a partir de las interacciones con las partes implicadas durante reuniones, talleres de orientación, visitas de campo, cartas al editor en “Noticias de MASAF” y en periódicos locales, secciones de preguntas y respuestas en programas de radio y otros medios, cartas enviadas a MASAF y solicitudes recibidas en MASAF de otras organizaciones que buscan asesoría técnica en temas de IEC. MASAF utiliza indicadores de proceso y de resultados, observación de conocimientos y actitudes, intenciones de realizar trabajos del proyecto por parte de audiencias objetivo, comportamientos demostrados (como la participación comunitaria, sostenibilidad de los proyectos y uso que hacen las comunidades de la información adquirida para promover otros programas de desarrollo). Entre los indicadores de resultados se encuentran: número de productos generados y difundidos; número de personas a las que han llegado los mensajes/productos; demanda generada tras la difusión de mensajes; tipo y cantidad de información/conocimientos que se tienen sobre MASAF; y reacciones obtenidas sobre MASAF y/o el programa de IEC.

La voz se extiende: MASAF en el pueblo

La comunicación pueblo a pueblo es a menudo la forma de extender la información de las actividades de MASAF. Algunas comunidades pueden haber oído hablar MASAF pero inicialmente no tienen suficiente información para formular una solicitud. Entonces, un jefe u otro miembro de la comunidad visita uno de los pueblos vecinos que ya están beneficiándose de un proyecto financiado por MASAF para ver por sí mismos el funcionamiento del proyecto. El pueblo beneficiario de MASAF actúa entonces como catalizador ayudando a sus vecinos a tener más información con los consejos transmitidos en entrevistas de radio o grabaciones en radiocasete.

Efectos

- Los efectos más significativos de este flujo libre de información han sido unas relaciones de trabajo mejores entre las partes implicadas, y una nueva confianza entre los varios actores. Las relaciones de rivalidad fueron sustituidas por un creciente respeto.
- Las varias tandas de iniciativas IEC (mensajes de radio, posters, publicidad en autobuses, intercambios personales) implantaron muy claramente en las mentes de las futuras partes interesadas las normas del proyecto, las funciones que deberán cumplir y sus futuras responsabilidades. De esta manera se dejaba pocas posibilidades para que los jugadores alegaran “ignorancia” cuando se les pedía que participaran en el proyecto o se negaban a hacerlo.
- Un efecto muy claro de la igualdad de posibilidades de acceso a la información fue el cambio radical en la actitud de las comunidades pobres con respecto a las ONG y al personal de distrito del gobierno. En cuanto a las primeras, las comunidades dejaron muy claro que sabían que las ONG eran tan sólo una de las opciones que podían utilizar para ayudarles a elegir, diseñar y ejecutar su proyecto – y ellos tomarían la decisión. Con respecto a la administración de distrito, la actitud de las comunidades cambió de una aceptación pasiva de lo que se les concediera, a una participación activa en la exigencia, educadamente, al

personal de la administración de que cumpliera con su parte del trato. En efecto, las relaciones de poder comenzaban a rediseñarse.

- Dentro de la comunidad, allá donde generalmente nadie cuestionaba a la élite, el libre acceso a la información sobre los derechos y responsabilidades (por ejemplo el papel del subcomité del proyecto) suscitó una serie de preguntas muy concretas sobre el uso de fondos, la calidad de los materiales adquiridos, el método de selección de un contratista, etc.) Los parlamentarios que trataban de ejercer su influencia en temas de adquisición y contratación, veían coartada su pretensión por la comunidad.
- El hecho de que el proyecto tuviera una orientación específica de acuerdo con el género tuvo gran difusión y ayudó a las mujeres a insistir en su participación en los subcomités del proyecto y alentó su participación activa para influir en las decisiones relativas a las necesidades prioritarias de la comunidad.
- De forma anecdótica, hay constancia de que el conocimiento de MASAF a nivel nacional provocó que otros programas apoyados por donaciones pusieran en marcha iniciativas de IEC para fomentar e informar sobre sus actividades.

Lecciones aprendidas

- La ejecución de un proyecto debe estar precedida por una campaña de IEC para informar y moldear la opinión sobre las características del proyecto.
- Es importante que el personal de campo se comprometa con la función de IEC para conseguir que sea un éxito.
- Cuando los departamentos del gobierno carezcan de capacidad para sensibilizar a las comunidades respecto a determinados temas (por ejemplo género y medioambiente), un fondo social puede tomar el mando para generar y difundir mensajes, ya que es capaz de llegar a más personas que cualquier otra institución.
- La primera tanda de mensajes debe ser clara y simple y abierta al menor número de malentendidos posible. Por ejemplo, aunque la elegibilidad de los subproyectos de MASAF fue explicada con claridad, los mensajes no especificaban el tipo de subproyectos que el Fondo apoyaría.
- Un componente IEC ayuda en gran medida a pasar de un entorno de información asimétrica a uno simétrico. En otras palabras, cuando las partes implicadas tienen más información, y esta información está disponible de manera más equitativa, las posiciones de negociación se hacen más claras y las relaciones de poder tienden a reformularse por sí solas.
- Aunque inicialmente los comités de proyectos comunitarios elegidos popularmente actúan como intermediario democrático, con el tiempo muchos tienden a reivindicar su poder y pierden transparencia en áreas tales como el uso de los fondos. Hay que animar a las comunidades para que insistan en la responsabilidad en todo momento y los medios de comunicación (entrevistas de radio, etc.) deben estar a su disposición para comentar sus experiencias y aportar resultados.
- Es importante contar con un profesional de la IEC en la unidad de gestión del proyecto (o su equivalente). La noción de que “cualquiera puede llevar a cabo tareas de IEC por puro sentido común” demostró no tener fundamento alguno en el funcionamiento de MASAF. Sin embargo, dicho profesional tendría que realizar visitas extensivas de campo y no actuar como un agente de información ubicado en un despacho. De esa manera podría entender los aspectos operativos del proyecto y le ayudaría a ser considerado por las personas operativas

como “uno de ellos” y como un participante del proceso operativo, más que como un informador.

- Las personas que se encuentran en la primera línea de contacto del proyecto con la comunidad, en este caso el personal regional, deben recibir formación en materia de IEC ya que juegan un papel fundamental en la difusión y recogida de información.
- Una iniciativa de comunicación debe continuar su primera campaña de información con una segunda tanda con fines de clarificación. Este método se convierte en una necesidad porque la primera tanda de información sobre la llegada de un proyecto, especialmente un Fondo Social, queda casi inmediatamente distorsionado por los jugadores poderosos que tratan de realzar al máximo su papel como intermediarios y proveedores de fondos.
- No hay que hacer publicidad si no se tiene la convicción de que el mensaje va a llegar a sus destinatarios. La fe de la comunidad en MASAF era grande porque, al contrario que en la mayoría de los proyectos financiados por donantes en Malawi, pasaba muy poco tiempo entre el momento en que se enteraba del proyecto por la radio y en el que alguien se ponía en contacto con ellos.
- La difusión regular de las experiencias del proyecto ayuda a reforzar la naturaleza políticamente neutral del proyecto ya que queda claro que el subproyecto ha respondido a la demanda de la comunidad y se ha ajustado a las normas públicamente establecidas.
- La documentación y difusión de las experiencias de la comunidad, de forma impresa y en la radio, tiende a recuperar la fe en la propia capacidad de contribuir para llegar a una solución, y a reforzar el sentido de comunidad entre la gente de todo el país.

Para obtener más información, póngase en contacto con P.C. Mohan (pmohan@worldbank.org), especialista en comunicaciones de la oficina del Banco Mundial en Washington.

El Boletín de Innovaciones de los Fondos Sociales está publicado de manera informal por el grupo temático de fondos sociales de la Red de Desarrollo Humano – Protección Social. Para conseguir más ejemplares, póngase en contacto con el Servicio Asesor de Protección Social. Banco Mundial. 1818 H Street, NW, Washington DC 20433, USA. Fax: (202) 614-0471, E-mail: socialprotection@worldbank.org. También se pueden conseguir on-line en <http://www.worldbank.org/sp> haciendo click en “Social Funds”. Si desea más boletines, visite el sitio web de los Fondos Sociales.