# PERIODISMO Y DEMOCRACIA

Discursos y conferencias pronunciados en el Seminario Internacional sobre Periodismo y Estabilidad Democrática en América Latina, realizado en Quito, del 7 al 9 de noviembre de 1988.

CIESPAL FES ILDIS UNP

## CONTENIDO

Introducción. *Peter Schenkel* . . . . . 5

Carta del Director General de CIESPAL doctor Luis E. Proaño al Director Ejecutivo de Fundación Friedrich Ebert, doctor Ernest Kerbusch . . . . . 13

Carta del Director Ejecutivo de Fundación Friedrich Ebert, doctor Ernest Kerbusch al Director General de CIESPAL, doctor Luis E. Proaño . . . . . 15

Carta de Quito . . . . . 17

Discurso pronunciado por el doctor Rodrigo Borja Cevallos Presidente Constitucional del Ecuador en la sesión de clausura del Seminario . . . . . 21

Discurso pronunciado por el doctor Ernest Kerbusch en la sesión inaugural . . . . . 27

Discurso pronunciado por el Presidente de la Unión Nacional de Periodistas Lcdo. Edgar Jaramillo, en la sesión de clausura . . . . . 32

## CONFERENCIAS

Gobierno y libertad de expresión. *Luis E. Proaño* . . . . . 39

Democracia, Eficiencia Gubernamental y Crítica Periodística. *Luis E. Proaño* . . . . . 45

La Democracia Latinoamericana: frente a nuevos retos. *Luis Maira* . . . . . 52

**Los periodistas y la Democracia: Nuevos Desafíos.**
*Carlos Campolongo* . . . . . 73

Organismos de Información Pública y Estabilidad Democrática.
*Gonzalo Ortiz Crespo* . . . . . 83

El Periodismo y la Estabilidad Democrática: La Visión del Periodista. *Roberto Savio* . . . . . 93

El Periodismo y la Estabilidad Democrática: La Visión del Periodista. *Carlos Mesa* . . . . . 104

Información Pública y Políticas Gubernamentales.
*Alejandro Alfonzo* . . . . . 123

Los Medios Privados de Comunicación frente a la Información Pública. *Emilio Filippi* . . . . . 134

# INFORMACION PUBLICA Y POLITICAS GUBERNAMENTALES

**Alejandro Alfonzo**
**Venezuela**

El chileno Jacobo Shantán se preguntaba en 1870, a propósito de los problemas agrarios, ¿por qué si se disponía de una masa de conocimientos técnicos, éstos no se usan en la forma adecuada y con la intensidad requerida? La respuesta que el mismo autor se daba, era: primero por insuficiencias de los mecanismos de transmisión y segundo por dificultades de absorción y aplicación por parte de los agricultores.

La UNESCO, en una de sus publicaciones, Ideas para la Acción, de 1977, observaba: "en los países en desarrollo más jóvenes, la tarea principal consiste en lograr una mayor participación de la población en los asuntos económicos nacionales, en mejorar sus conocimientos teóricos y prácticos, en aglutinarlos en una conciencia nacional y en ayudarles a encontrar su identidad cultural y personal; sin una plena utilización de los modernos medios de comunicación social, conjuntamente con los sistemas más tradicionales, no cabe esperar que pueda llegarse a alcanzar unas metas urgentes en breve plazo, especialmente cuando esta labor entrañe la participación de muchos millones de personas". Finalmente, terminaba la UNESCO, "con harta frecuencia, los programas de desarrollo han fracasado porque habían sido concebidos sin tomar debidamente en consideración los factores sociales, políticos, culturales y de comunicación".

Estas dos posturas, la primera frente a una situación particular de desarrollo sectorial, el rural, y la segunda proveniente global, proveniente de una institución internacional, son un ejemplo de cómo la comunicación es una constante en la preocupación por el desarrollo en las regiones deprimidas y en conflicto de progreso. Numerosos estudios e investigadores de la comunicación y el desarrollo, han encontrado sobradas evidencias de cómo aquella inside sobre éste, principalmente en lo que a motivación, enseñanza e información se refiere, factores sin los cuales no puede haber tal desarrollo.

No debe subestimarse, dice Luis Ramiro Beltrán, las capacidades de la comunicación para ayudar a conquistar el desarrollo del país, pues, los cambios de mentalidad y conducta individuales y colectivas, son el eje del desarrollo económico, físico y cultural. Naturalmente, advierte Luis Ramiro Beltrán, no debe exagerarse el mérito y alcance de los elementos comunicacionales frente a los procesos de cambio. No son los medios ni otros factores de la comunicación una suerte de magos, todopoderosos: la comunicación es un agente coadyuvante y no una fuerza autónoma u omnímoda.

Dando a las cosas su justo valor, tomando en cuenta lo expresado por el consejero regional de la UNESCO, Beltrán, sin lugar a dudas la comunicación puede tenerse como uno de los puntos sobre los que habla Celso Furtado, al destacar que la importancia de los factores no-económicos en el funcionamiento y en la transformación de los sistemas económicos así como la del grado de información de los agentes responsables, por las decisiones económicas, cada vez se hacen más evidentes. Al ampliar el punto, el autor brasileño señala que en la medida en que lo no económico revela la capacidad del hombre para crear la historia e innovar en el sentido más fundamental, la provisión económica tiene que limitarse necesariamente a establecer un campo de posibilidades.

En este terreno, precisamente, de lo posible, de la creatividad, del dominio de las circunstancias y del proceso para el desarrollo, dónde la comunicación en general y los medios en particular, juegan un papel clave. Papel que ahora se acentúa por el impacto que en ellos han causado las nuevas tecnologías. Particularmente la radiodifusión se está transformando a un ritmo inusitado. En el área de la televisión, por ejemplo, tenemos que su actividad natural está siendo segmentada por el cable, las video-grabadoras y el satélite; la fibra óptica introducirá cambios que en mucho podrán superar los ya establecidos por el propio satélite, todo ello potenciado por la información y su variante como diría Peter Shenkel, la compunicación.

La memoria de un encuentro internacional de comunicadores, acota lo siguiente: la introducción de las tecnologías, viejas o nuevas, beneficia no solo al sector educación sino también al área de la salud y de la agricultura, donde ya hay problemas que proveen información de una forma nueva y más rápida. El mismo documento

da cuenta de algunos programas de investigación sobre el efecto de las nuevas tecnologías en la identidad nacional o sobre las regulaciones de telecomunicaciones o sobre las consecuencias culturales de la revolución de información que están realizando varias instituciones universitarias de América Latina y de los Estados Unidos.

Así tenemos que hoy en día la información ha potenciado su valor como recurso básico, dada la complejidad creciente de nuestras sociedades, cada día más ávidas de información, pero también por la presencia de las nuevas tecnologías, que tanto insiden en el desarrollo de las comunicaciones.

Sobre esto Morton Melser, anota: "los individuos, las organizaciones y las naciones deben considerar la información como un recurso básico, un recurso que tiene el mismo grado de importancia que otras formas de materia y energía. La información no es gratis, pero en un sentido positivo tiene un valor inestimable".

La información adquiere una marcada importancia económica, política, jurídica, cultural y militar. Tal relevancia podría resumirse, en opinión de Raquel Salinas, en tres puntos:

— Primero: la recolección, manejo y distribución de información consume hoy una parte significativa de los recursos humanos y financieros de los gobiernos, y de las empresas, y todo indica que esta tendencia seguirá aumentando a pasos agigantados.

— Segundo: la información es un producto y una mercancía. Se le empaqueta y se le comercializa, tiene un valor, se le pone precio y puede ser comprada y vendida en el mercado nacional e internacional.

— Y, tercero: la información constituye un recurso nacional importante al cual se le puede aplicar políticas regulatorias, en relación con impuestos, seguridad, soberanía y defensa de las culturas nacionales.

Las consideraciones y evaluaciones que hoy día se hacen en torno al proceso de comunicación, con justa razón, van más allá de los llamados medios de comunicación social: radio, cine, prensa,

televisión, libros, discos, disketes, etc., la información ha explotado en varias formas de difusión, llegando a incluir sobre diversos públicos en simultaneidad de espacio y tiempo.

Sobre este impacto económico, sobre esta determinación económica de la comunicación ligado a las nuevas tecnologías de la comunicación, creo oportuno acotar unas pocas cifras que nos ayuden a ilustrar el punto que hemos esbozado. Veamos:

Primero: el total de los gastos a nivel mundial en equipos de telecomunicaciones, durante 1986, 1987 y 1988 se estimó en 330.420 millones de dólares. Para 1995, el estimado es de 249 millones de dólares y para el año 2000, la cifra pudiera alcanzar los 361 millones de dólares, de los cuales el 57o/o será generado por los países en vías de desarrollo.

Segundo: los 50 mayores mercados mundiales gastarán en el rubro equipos de telecomunicaciones, para 1995, 128 mil millones de dólares. El mundo en desarrollo gastará en equipos de telecomunicaciones 114.838 millones de dólares para 1995 y 207.800 millones para el año 2000.

Los Estados Unidos y Canadá, en 1986 representaron más del 25o/o del total mundial en gastos para adquirir equipos de telecomunicaciones. Ambas naciones invirtieron 25.894 millones de dólares en equipos para telecomunicaciones. Los doce países de la Comunidad Económica Europea gastaron en equipos 20 mil millones de dólares, y se espera que la cifra aumente a 28 mil millones de dólares en 1990.

Los ocho países de Europa Oriental gastaron el rubro de 9.763 millones de dólares en 1976, la inversión en 1995 se estima en 26.536 millones de dólares, México en 1995 gastará aproximadamente 1.500 millones de dólares y Brasil 1.100 millones de dólares.

En un estudio realizado recientemente para la UNESCO sobre industrias culturales, realizado por quien les habla y el profesor José Antonio Mayobre, arroja las siguientes cifras: los cinco países del Grupo Andino, invirtieron entre 1982 y 1986, es decir, un lapso de

5 años, solo en la importación de 29 bienes culturales: papel para impresión de periódicos y libros, tinta, aparatos de televisión, pelí - culas, máquinas de impresión, cintas de video, video-grabadoras, etc., casi 2.000 millones de dólares. Sobre ese particular, me gustaría ahondar en algunos rubros en particular; por ejemplo, el Pacto Andino, en la compra es decir, en la importación de receptores a colores, invirtió un total de 333 millones de dólares; en grabadoras y reproductoras, los cinco países andinos, invirtieron en estos 5 años a los cuales hemos hecho referencia, 150 millones de dólares y en video tapes, en cintas de video tapes, vírgenes, sin utilizar, sin grabar, 43 millones de dólares; en papel periódico, tanto el que tiene menos del 70o/o de pasta, como el resto de papel, para la impresión de diarios, revistas y otros periódicos, los 5 países invirtieron el 50o/o de la cifra total señalada, es decir 931 mil dólares en esos cinco años.

Veamos algunas otras cifras de estas industrias económicas de la comunicación. La International Advertisement Association, I.A.A., publicó en sus anuarios de 1981 y 1985 lo siguiente: para los años 1981 y 1985 los gastos publicitarios mundiales en prensa, radio y televisión en 84 países del mundo, sumaron para 1983, 134 mil millones de dólares; el 91o/o de ese monto fueron en 14 países desarrollados, con Estados Unidos a la cabeza, 56o/o del total. Brasil único en la región en esa lista de 14 países, ocupó el octavo lugar, detrás de Italia, con 2.462 millones de dólares. Los datos de la IAA para 1985 solo cubren en cambio 46 países de la lista de los 84 previamente establecidos. En estos 46 países el gasto publicitario pasó de 129.700 millones en 1983 a 105 mil millones de dólares en 1985. Según esta misma autorizada fuente, América Latina y el Caribe exhiben comparativamente la menor inversión publicitaria del mundo en medios impresos 26o/o de sus gastos publicitarios en total, con un promedio mundial de 39o/o. Pero veamos qué pasa con radio y televisión. Dice la IAA: América Latina presenta la mayor inversión del mundo en radio, 13o/o de sus gastos publicitarios en total, contra un promedio mundial del 7.5o/o, y presenta también América Latina y el Caribe la mayor inversión publicitaria en el mundo en televisión, 42o/o de su gasto publicitario en total, contra un promedio mundial de 25.5o/o. A escala mundial, de los 12 países que invirtieron entre 1983 y 1985 en el más alto porcentaje de gasto publicitario en televisión, 9 son latinoamericanos, destacándose los casos extraor-

dinarios de Perú, Venezuela, México, Brasil, Ecuador, Guatemala y Colombia. De los 11 países que más invirtieron en publicidad por radio, 7 son latinoamericanos, destacándose el caso extraordinario de Colombia, México, Paraguay, Trinidad y Tobago, Guatemala, Venezuela.

Esta impactante presencia de la comunicación en el mundo económico, en el mundo moderno, de la inversión financiera ha sido también motivado por la evolución tecnológica y presenta las siguientes características: a los fines de producción hay una reducción de costos, un aumento de la capacidad de producción de computación para procesar información y un aumento de la velocidad para la transmisión de información por el soporte que las telecomunicaciones brindan o por el soporte que brindan el satélite y las fibras ópticas.

Todo este proceso no deja de suscitar duda y críticas de parte de estudiosos y dirigentes, principalmente aquellos ubicados en países desarrollados que han lanzado fundamental alerta sobre lo que esta revolución de la información implica para los países dependientes o periféricos, por cuanto los centros son los que manejan y controlan con eficiencia la información y la tecnología, el acceso efectivo a la información y su control es un importante factor de poder. De esta consideración nace en los años 70 la tesis y su posterior debate por un nuevo orden mundial de la información NOMIC que logró movilizar estados y voluntades individuales e institucionales para procurar un mayor equilibrio en las relaciones de información entre los pueblos como un aspecto más de la justicia social internacional. No obstante, que los logros en favor del tercer mundo en tal planteamiento no son significativos en términos cuantitativos, si lo constituyen en sus alcances cualitativos.

A estas alturas surge la pregunta: ¿Frente a esta revolución tecnológica, frente a estos cambios profundos en la comunicación, frente a esta generación inusitada de dineros y de fuerzas de financiamientos, cuál debe ser el papel que le toca jugar al estado, cómo debe asumir el estado su función vital de garante del bien común, cómo afecta la labor informativa del estado hacia la población? Tendríamos una primera afirmación a estas interrogantes: primero el estado debe ser reivindicado en el actual clima de neoliberalismo que a ratos

pareciera afectar nuestra región, es decir frente a esta realidad contundente de la comunicación vale plantearse una reivindicación del estado, debe permanecer el estado pasivo, debe el estado con políticas y acciones definidas dentro de este proceso económico global de las comunicaciones sobre todo en el área de la economía.

Cuando hablábamos de las cifras de la publicidad no hay que perder de vista que se está desarrollando a nivel mundial la llamada publicidad global, vale entonces reflexionar que frente a todos los ataques que nuestras figuras del estado, figuras jurídicas de estado han tenido sino vale la pena reivindicar al estado latinoamericano.

Segundo: el estado moderno o como dice Alan Brubel Carías es estado por inventar o construir, es y debe ser un factor determinante en lo que a la vida de la nación respecta. Nos referimos en lo económico, político, social y cultural. El estado es básicamente y por definición el estado al cual hemos hecho referencia en la introducción de nuestra información, el estado es la organización política de la sociedad y su instrumento para el logro de los objetivos del pacto constitucional.

Tercero: dentro de lo anterior, al estado democrático pluralista, promotor de la sociedad, le asiste el derecho, y en esto nos aproximamos al tema de nuestra charla aún más, le asiste el derecho de diseñar, planificar y ejecutar una política de información integral que posibilite una interacción y una interactuación entre la administración y los administrados; ello con un profundo contenido participativo dentro de un marco participativo, pero tal derecho también es un deber que no es lícitamente eludible, de manera que frente a esta necesidad de información entre la administración y los administrados cabe un deber pero también un derecho de parte del sujeto estado.

Tal política de información y comunicación tiene al menos tres vertientes: en primer lugar la intragubernamental, en segundo lugar la información administrativa, y en tercer lugar la información que actúa como soporte a los planes nacionales y sectoriales de desarrollo y animación cultural. La primera y la segunda entrarían dentro de la llamada comunicación organizacional que es una especial categoría de la comunicación y es quizá la que guarda mayor relación

con el tema que hoy nos reúne acá en CIESPAL. Es evidente que la comunicación para el desarrollo y la comunicación para la animación cultural es también otra especial categoría que no vamos a abordar al menos directamente en esta comunicación.

La comunicación organizacional es un amplio término que incluye en su conceptualización, factores internos y externos que se vinculan con una o varias dimensiones de la estructura de la organización, ello supone el intercambio de información y datos entre la institución y su medio ambiente en el cual la organización se encuentra y se desarrolla. Esta actividad involucra abiertamente a la comunicación publica a través de los medios de comunicación social. Así la comunicación organizacional puede definirse en términos generales como el flujo de mensajes dentro de una red de relaciones interdependientes al hablar de la red de comunicación que se conforma dentro de toda organización y el gobierno es una macro-organización. Algunos autores puntualizan los varios factores que intervienen en la configuración de esas redes.

a) La decisión de cuales mensajes se transmiten y a quien.
b) La transmisión exacta en el momento oportuno.
c) El resumen y la interpretación acaso después de tamizar los datos o de tomar decisiones antes de transmitir los mensajes y de llevar registros o memorias para almacenar la información hasta que ésta se necesite.

Yerald Gonzader al analizar las varias definiciones existentes de comunicación organizacional anota los hilos comunes entre ellas y elabora el siguiente esquema que perfecciona el concepto que ya hemos expresado. Primero, la comunicación organizacional ocurre en un sistema complejo y abierto que es influenciado e influencia al medio ambiente. Segundo, la comunicación organizacional implica mensajes, su flujo, su propósito, su dirección y el medio empleado. Tercero, la comunicación organizacional implica personas, sus actitudes, sus sentimientos, sus relaciones y habilidades. De allí que sea necesaria la configuración de estructuras de comunicación en toda institución concebida como un mecanismo creado para la consecución de un objetivo o conjunto de objetivos como es el aparato gubernamental y por tanto necesita de un sistema de comunicación que organice, ordene, coordine y haga eficiente los procesos de comunicación, posibilitando así a la institución el realizar sus propósitos. Este

es un sistema de comunicación que impondrá orden, eficiencia y sentido a lo que de otra manera resultaría caótico.

Muriel y Rota al ahondar la importancia de la comunicación institucional externa, es decir la que se dá entre la institución y su público externo expresan que es a través de ella que la institución entra en contacto con su medio ambiente, es precisamente de este medio ambiente de donde la institución obtiene los insumos necesarios para el desarrollo de sus funciones. Mediante la comunicación institucional externa el sistema institución transforma los insumos de información en productos de naturaleza comunicativa y los devuelve al medio ambiente para lograr la coordinación de los objetivos de la institución con los de su público externo. Este es el papel que le toca asumir al gobierno, a sus planificadores y a la administración en general, para poder comunicarse con los administrados.

La moderna acción del estado supone un uso creciente de la comunicación y de la información, hecho éste que aumenta en la medida en que se desarrollan las dimensiones y objetivos del estado; de allí que el estado y particularmente la administración como su brazo gestor debe hacer uso de todos sus medios de comunicación, prensa, radio, cine, televisión a fin de que los ciudadanos conozcan a fondo las actuaciones del gobierno, las nuevas técnicas que éste utiliza y su deseo de abierta comunicación con el administrado. Sobre estas consideraciones, la información administrativa puede entenderse, nos dice el administrativista Bruber Caria,como aquella actividad encaminada a suministrar al ciudadano todos aquellos datos que faciliten su relación con la administración, como su participación en la mejora de los servicios públicos mediante la presentación ante las autoridades competentes de incentivos, sugerencias, quejas, reclamaciones y peticiones y aquellas que deduzcan por medios directos e indirectos los servicios de información administrativa. No debe entenderse que la información o comunicación administrativa es netamente política en el sentido restringido de este término; por el contrario la acción informativa de la administración es un servicio público, donde la administración pública se coloca como un instrumento para el desarrollo y en función del interés del ciudadano. A tal punto, Alan Bruber extiende las siguientes consideraciones que vamos a resumir en este esquema:

Primero: es indispensable establecer un flujo constante de comunicaciones ascendentes y descendentes, tanto entre los órganos de la administración y el seno de cada uno de ellos, como entre estos órganos, los otros poderes del estado y el público en general.

Segundo: la creación y mantenimiento de una comunicación eficaz es cuestión que debe ocupar un lugar destacado en la esfera de la administración pública donde el objetivo principal debe tender un puente entre los administradores, entre la administración y los administrados.

Tercero: por medio de una política coherente de información la administración debe actuar sobre la opinión pública comunicando al ciudadano los fines y los intereses nacionales, mostrándole cual es su gestión, que procedimiento se sigue, facilitándole los medios para que pueda conocer su funcionamiento y, en general, guiándole y orientándole en sus reclamaciones y solicitudes.

Cuarto: esta acción de penetración no debe limitarse a hacer llegar a la opinión pública la imagen, actividades y logros de los organismos públicos. Es imprescindible igualmente implementar los mecanismos adecuados que permitan conocer las opiniones y actitudes de los ciudadanos, a fin de poder planificar y orientar la gestión de la administración en base a un conocimiento real de las necesidades e inquietudes de las comunidades.

Quinto: todos los cauces técnicos a través de los cuales puedan plantearse las iniciativas y sugerencias del público representan también medios de comunicación ascendentes, al igual que las reuniones y entrevistas, con cursos, actos públicos, etc. Más aún actividades que en sí mismas no constituyen relaciones públicas como serían por ejemplo, las reclamaciones, los recursos, etc., pueden ser también utilizados para el conocimiento de los deseos y de la actitud de los administrados.

Estas reflexiones anotadas de alguna forma están presente en los diferentes textos constitucionales de nuestros países. Por ejemplo en la constitución o en el texto constitucional de la república ecuatoriana en el Artículo 19, numeral 10, se lee lo siguiente: el derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades pero en ningún caso a

nombre del pueblo y a recibir la atención por respuestas pertinentes y en el plazo adecuado conforme a la ley. Este texto podemos encontrarlo en los distintos cuerpos constitucionales de nuestros países, donde se reconocen el derecho de la población a ser oído, el derecho de la población a comunicarse, el derecho de la población a recibir respuesta inmediata, oportuna y eficiente.

Finalmente, frente a este planteamiento teórico y estas reflexiones que hemos venido haciendo, me cabe ahora presentar, para contrastar con esta realidad, los más importantes errores y vicios que suelen cometer y practicar nuestros gobiernos democráticos en relación con el desarrollo de la información pública, asumiendo, e insisto, en que este desarrollo de la información pública por parte del estado, es un derecho que le compete en forma directa y es un deber que le obliga igualmente en forma directa.