



Las opiniones de los autores no son, necesariamente, las de CIES-PAL o la Fundación Friedrich Ebert.

# **POLITICAS NACIONALES DE COMUNICACION**

COLABORADORES:

Peter Schenkel

José María Pasquini

Cremilda Araujo Medina

Elizabeth de Cardona

Ernesto Vera

Raquel Salinas Bascur

Oscar Reyes Bacca

Carlos Ortéga

Raúl Agudo Freites

Impreso por Editorial Epoca

Quito - Ecuauor

**Título original:**

**POLÍTICAS NACIONALES DE COMUNICACION**

**Primera Edición**

**1981**

Derechos reservados, según la ley de Derechos de Autor expedida mediante Decreto Supremo No. 610 de 30 de julio de 1.976. La reproducción parcial o total de esta obra no puede hacerse sin autorización de CIESPAL.

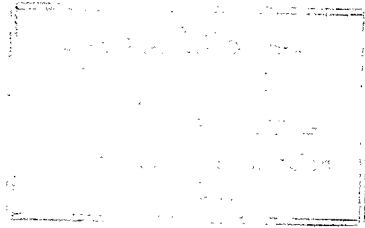


# INDICE

	Página
PROLOGO:	7
INTRODUCCION: Peter Schenkel	13
ARGENTINA: José María Pasquini.	119
BRASIL: Cremilda Araujo Medina	191
COLOMBIA: Elizabeth de Cardona	243
CUBA: Ernesto Vera	287
CHILE: Raquel Salinas Bascur	339
HONDURAS: Oscar Reyes Bacca	409
PERU: Carlos Ortega	513
VENEZUELA: Raúl Agudo Freites	603



CD: 7065-L



# **INTRODUCCION**

*PETER SCHENKEL*





## 1. A TONO DE INTRODUCCION

### 1.1 Importancia de Políticas Nacionales de Comunicación

Dentro del amplio espectro de especialidades de las ciencias de la comunicación social, el tema de las políticas nacionales de comunicación (PNC) en los últimos tiempos ha acaparado especial atención a nivel mundial. Junto al reclamo para un nuevo orden mundial de información este tema reviste vital importancia en el marco de los esfuerzos de impulsar los procesos de desarrollo y cambio mediante un intensivo y racional uso de los cada día más variados e impactantes sistemas y procesos de comunicación social.

Sólo hace algunos años la política del Presidente Salvador Allende en Chile frente a los medios de comunicación hizo noticia en la prensa mundial. Los decretos Ley del régimen del Gen. Velasco Alvarado del Perú respecto a la socialización de la Prensa y la Radiodifusión recorrieron el continente. El intento del Presidente Andrés Pérez de Venezuela de dotar al Consejo Nacional de Cultura (CONAC) con amplias facultades en el campo de las comunicaciones encontró al igual que las referidas políticas en Chile y Perú una reacción enconada por parte de los propietarios de los medios tradicionales de comunicación. No obstante, la Unesco celebró en 1976 en San José la Primera Conferencia Intergubernamental sobre políticas nacionales de comunicación en América Latina, y no pocos científicos de la comunicación vislumbraban en tales políticas el albor de una nueva era caracterizada por el masivo y atinado uso de la comunicación a favor del desarrollo integral.

Desde luego, del rol de la comunicación social como motor del desarrollo nacional ya se hablaba en los años 50. Los esquemas difusionistas y de persuasión así como los primeros intentos de teleeducación empezaron a brotar a lo largo y ancho del continente ya en la década de los 60. Algunos gobiernos empezaron a utilizar franjas de tiempo en la radio y televisión. Otros como Brasil, crearon sus propios canales de TV. Se desarrollaron las telecomunicaciones y se duplicaron las escuelas de Periodismo. Paralelamente

se comenzaron a dictar algunas leyes de protección de la profesión periodística. El cine mexicano adquirió notoriedad y las telenovelas peruanas conquistaron al subcontinente. Más tarde la Unesco lanzó el proyecto de satélites educativos para la región. Pero en ninguno de los países de la zona con la única excepción de Cuba -que es un caso aparte- existía una concepción global del papel que le incumbe desempeñar a la comunicación social en aras de las grandes transformaciones que reclama el continente.

La importancia que reviste el concepto de políticas nacionales de comunicación es que rompe con todos los esquemas anteriores. Parte del supuesto que la comunicación social no se limita solamente a los medios tradicionales y sus contenidos, sino que es mucho más, incluye el sistema de las telecomunicaciones, el flujo de noticias y el trabajo de publicidad, los modernos métodos de la informática, el mundo editorial, la labor periodística, la investigación de la comunicación y la formación de los periodistas, sin olvidar la comunicación institucional e interpersonal y toda la infraestructura legal que regula las variadas actividades de comunicación. Todo esto conforma el sistema de comunicación de un país. La trascendencia de políticas nacionales de comunicación es que con su ayuda se pretende desarrollar y reorientar todo este sistema para que sirva de una manera intensiva y coherente a las multifacéticas tareas del desarrollo. En la gran mayoría de países latinoamericanos los sistemas de comunicación existentes son esferas que se han desarrollado espontáneamente, sin arreglo a un plan y proporciones equilibradas y a necesidades sociales fundamentales, siguiendo casi exclusivamente la tierra prometida del lucro comercial. Con la implantación de una política nacional de comunicación se pretende ordenar el sistema de comunicación de acuerdo con las necesidades prioritarias de la sociedad o sea de acuerdo con los intereses y el bienestar común, que una sociedad en desarrollo persigue.

## 1.2 Definición y tipología

Por su carácter complejo la definición de lo que es una PNC resulta más dificultoso, precisar por ejemplo la esencia de una política de desarrollo regional o de fomento de las exportaciones. Estos son campos muy definidos y fáciles de delimitar. La comunicación es ubicua, está presente en todos los sectores, igual en la agricultura que en la industria y en todos los niveles, tanto en el plano ejecutivo como legislativo, global y local y se manifiesta a nivel colectivo como individual. Una política nacional de comunicación debe abarcar todo. La definición que más se ajusta a esta característica es de Luis R. Beltrán:

“Una Política Nacional de Comunicación es un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidas a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación en un país”.

Normalmente se distingue entre políticas “**explícitas**” o “**implícitas**”. Son implícitas cuando determinadas políticas se han impuesto por su aplicación, con reglamentaciones legales específicas pero sin obedecer a un estratagema global sobre el papel de la comunicación.

Un ejemplo es la introducción del sistema americano N.T.S.C. para la televisión de color en muchos países latinoamericanos, sin que se hubiese normado su aplicación previamente. Otro es el tiempo de los comerciales en la radio y televisión que en muchos países no está reglamentado. En cambio, una política es **explícita** cuando se expresa a través de disposiciones legales precisas como las que se refieren p. eje. a la asignación de frecuencias o al código de ética profesional en el campo periodístico y cuando las mismas forman parte de una intención clara al Gobierno de utilizar la comunicación para sus finalidades.

La política de comunicación también puede ser global o parcial. Si es parcial, abarca solamente un fragmento del amplio espectro de la comunicación social en un país. Un ejemplo es, si un gobierno autoriza la instalación de un canal de TV nacional, pero sin disponer la instalación de las requeridas redes de micro-ondas para su transmisión y difusión en todo el país. Y es global, si toma en cuenta la totalidad de la esfera de comunicación que se pretende desarrollar y reglamentar. Por ejemplo una política en contra de la violencia en la televisión sería incompleta, si no incluyera también restricciones en cuanto a la radio y el cine y la prensa escrita y a la importación de programas y publicaciones consideradas contrarias a los intereses nacionales.

También podemos distinguir entre políticas nacionales, sectoriales, institucionales y locales. Una política sectorial es p. ej. la de un Ministerio en apoyo a los programas y proyectos de su área de acción. La política de un organismo descentralizado p. ej. para el desarrollo forestal o de la pesca, será una política institucional. Si una comuna agraria decide mejorar sus procesos de comunicación mediante la distribución de hojas mimeografiadas y celebrando reuniones periódicas, será una política de comunicación a nivel local. En este trabajo nos preocupan solo las políticas nacionales que son aquellas que fijan los lineamientos respecto a los temas fundamentales como entre otros a) la asignación de recursos para el desarrollo de la comunicación, b) el papel del Estado como promotor de procesos de comunicación y su interrelación con el sector privado, c) los derechos y libertades que deben gobernar la esfera de la comunicación, d) el empleo de las modernas tecnologías de comunicación así como e) la defensa de los valores nacionales y de la diversidad política y cultural que deben caracterizar a los procesos de comunicación.

### 1.3 Los mal entendidos respecto a políticas nacionales de comunicación.

Por su trascendencia el tema de las PNC suscitó desde el comienzo no pocos temores y reacciones. En América Latina la con-

troversia comenzó a raíz de una reunión de expertos convocados por la Unesco en 1974 en Bogotá con el objeto de ensayar una primera conceptualización del tema, y encontró su climax en vísperas de la ya mencionada Primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe que se celebró en Julio de 1976 en San José, Costa Rica.

Sin entrar en mayores detalles, vale constatar, que la idea de tales PNC fue recibida con hostilidad por los sectores de los medios privados. Sus más destacados propulsores, sobre todo la Unesco, CIESPAL y muchos renombrados cientísta y funcionarios de la comunicación social se convirtieron pronto en el blanco de severas críticas y ataques, sobre todo por parte de los dos gremios más influyentes del sector privado, la "SIP" y la "AIR". En realidad, las recomendaciones adoptadas por la mencionada Conferencia respecto a la formulación de políticas de comunicación (ver anexo 1) solo sirvieron para arreciar la polémica. Sólo después de la derrota de resoluciones presentadas a la Conferencia de la Unesco a finales de 1976 en Nairobi que pretendían colocar la esfera de los medios privados bajo control estatal, los ánimos empezaron a calmarse.

Los puntos claves de la argumentación de la "SIP" y "AIR" eran:

- los medios masivos no ofrecen un "servicio público", sino realizan "actividades privadas de interés público";
- Al Estado solo le incumbe proveer ciertas infraestructuras legales y técnicas para que el sector privado pueda funcionar mejor;
- La introducción de políticas de comunicación conllevaría la coacción de la "libertad y expresión" y "libertad de prensa";
- El concepto de políticas de comunicación es un ahijado de regímenes totalitarios que sirve para introducir bajo el disfraz de un mandato educativo y cultural formas "estatizantes" y "socializantes"

- Tales políticas impedirían a los medios privados cumplir con su rol de vigilante crítico e independiente del todopoderoso Estado.

Esta línea de argumentación es rechazada por parcial y subjetiva no solo por Organismos como la Unesco, CIESPAL, ILET, sino por una gran mayoría de especialistas de las ciencias de comunicación. Su alegato es:

- Frente a las ingentes tareas del desarrollo le incumbe al Estado estructurar y desarrollar los procesos de comunicación de manera óptima al igual que la educación y la cultura.
- Con las políticas de comunicación no se pretende de ninguna manera eliminar o subvertir el sector privado de la comunicación;
- No se busca limitar las libertades básicas de expresión y de prensa, sino al contrario asegurar flujos equilibrados de información y procesos de comunicación acordes con las necesidades nacionales;
- El propósito no es estatizar medios privados, sino a lo máximo completar los sistemas de comunicación con medios públicos, al servicio de fines educativos y culturales;
- El propósito es lograr una mancomunada acción del sector público y privado para vertebrar modernas estructuras de información y comunicación y optimizar el aporte de la comunicación al cambio.
- No es la socialización sino la democratización de los sistemas y procesos de comunicación y su racional uso que se pretende lograr.

Las críticas provenientes de los sectores privados, por lo tanto, no carecen muy justificados, pero la controversia entre los propugnadores y los adversarios de políticas de comunicación está aún lejos de terminar. La sobrevivencia de regímenes dictatoriales, ultraderechistas en algunos casos, aparentemente presta consistencia

## Introducción

a algunos de los alegatos de estos sectores. Por otra parte algunas facetas de los malogrados ensayos con políticas de comunicación por ejemplo en Chile y Perú, particularmente susceptibles a la crítica dieron sustento a los temores señalados más arriba. Pero en general se puede decir que la resistencia a la introducción de políticas de comunicación en América Latina se debe fundamentalmente a exaltadas apreciaciones de sus supuestos peligros y a erróneas interpretaciones de sus verdaderos propósitos y alcances.

#### 1.4 Propósitos del presente trabajo

Debido a estas circunstancias y a modo de introducción a la presentación de algunos casos concretos de políticas de comunicación en varios países latinoamericanos, conviene presentar un esbozo general sobre los aspectos, objetivos, medidas y problemas básicos de tales políticas. Con esta finalidad planteo primero las características fundamentales de los sistemas de comunicación imperantes en América Latina. Sigue un breve análisis de diferentes enfoques críticos sobre todo desde el punto de vista del nuevo paradigma de la comunicación en evolución actualmente. En el cuarto capítulo se analizan los fundamentales objetivos de una PNC y en el capítulo siguiente discuto algunas de las medidas concretas que podrían constituir la parte integral de un plan de acción concreto destinado a poner tal política en efecto. En la última parte plantearé algunas conclusiones, que en gran parte son el resultado de las experiencias prácticas que se han obtenido en la aplicación de diversos modelos de políticas de comunicación en la región.

#### 1.5 Una opción a favor del cambio democrático

La constatación de que políticas explícitas o implícitas no existen ni nacen en un vacío político e ideológico, es casi pregonar una peregrullada. Cada modelo de una política de comunicación representa, por lo tanto, una determinada opción que puede concordar con un sistema socio-político dado o estar en su oposición.

De una manera muy general se puede afirmar que las PNC de países como Argentina, Brasil, Chile se caracterizan por su apoyo al mantenimiento de regímenes dictatoriales con apego a sistemas tradicionales de economía de mercado y con grandes injusticias sociales, manejados por poderosas oligarquías nacionales y transnacionales. En cambio, las políticas en esta materia durante la época de Allende en Chile y del Gen. Velasco Alvarado en Perú eran caracterizadas por una tendencia socialista y estatizante. En Cuba, la política de comunicación se encuentra totalmente al servicio del Estado y del Partido Unico. En otros países como p. ej. en México y Colombia rijen políticas polivalentes de tipo *sui generis* que escapan a los esquemas simples.

La opción en que se inspira el presente trabajo es una opción afinada en el convencimiento de que auténticos procesos de desarrollo y cambio deben ser promovidos dentro de ordenamientos democráticos de la sociedad con pleno respeto al pluralismo ideológico y a los derechos y libertades fundamentales del hombre. Las posiciones radicales tanto de un extremo como del otro, parecen en retroceso en el continente, no solo por indeseables y porque han dejado de suscitar expectativas reales sino por los escasos resultados que han dado, y está imponiéndose la conciencia de que el progreso no puede ser impedido ni impuesto por la fuerza. La lucha de clase es una realidad innegable, pero dentro de sus cauces caben sistemas y procedimientos democráticos para la solución de los grandes conflictos sociales y el subdesarrollo que padece la región. Para el progreso gradual, que no es el prerogativo del Estado ni el fantasma del sector privado, se requiere el concurso de ambos. Como dice un proverbio chino, "para avanzar se necesitan ambas piernas". Esto es, entonces, el enfoque que caracteriza el presente trabajo sobre las políticas de comunicación. Ni a favor del rol omnipotente del Estado, ni a favor del rol monopolizador del sector privado, sino políticas de comunicación que son el reflejo de un compatibilizar de los intereses divergentes en la sociedad en beneficio del bien de la comunidad.



## 2. SITUACION DE LA COMUNICACION SOCIAL EN AMERICA LATINA

Cualquier intento de formular conceptos básicos en relación con una PNC explícita debe partir de dos realidades específicas:

- a) El sistema de comunicación social imperante en un país determinado y
- b) el sistema socio-político, económico y cultural establecido en este país.

La razón es obvia. Entre los países de la región existen grandes diferencias en cuanto a su sistema político, grado de desarrollo, credo ideológico, dimensión geográfica, población, riqueza, historia y hasta idioma. Los sistemas de comunicación en México o Brasil difieren grandemente en cuanto a estructuras, proporciones, tradiciones, recursos financieros, técnicos y humanos de los países centroamericanos. Al igual que las políticas de desarrollo no pueden ser concebidas fuera del contexto político y económico de cada país, tampoco las PNC pueden ser conceptualizadas en un vacío teórico independiente de las realidades y necesidades concretas que se plantean a la comunicación social en cada país.

Para los propósitos que persigue este ensayo se precisa, por lo tanto, necesariamente de un cierto grado de abstracción y generalización, dejando de lado las especificidades demasiado particulares y concentrandonos lo más posible en lo que los países tienen en común en materia de sus sistemas de comunicación. Nos ayuda, al respecto, al concenso de los expertos, que lo que los países latinoamericanos tienen en común es más sustancial que lo que los separa, por muy notorias que sean determinadas diferencias. Y lo mismo se puede decir de sus sistemas de comunicación. Descontando el caso de Cuba, es sorprendente el grado de uniformidad que caracterizan a estos sistemas, tanto en cuanto a sus estructuras y procesos de operación internos como a sus relaciones con el sistema in-

ternacional de comunicación, por muy grande que sean las diferencias entre el *maremagnum* de medios masivos en las metrópolis latinoamericanas y el abandonado "hinterland" de comunicación en las áreas rurales de la mayoría de los países de la región.

Lo que sigue es, por lo tanto, una breve reseña de algunas características básicas de la situación de la comunicación social en América Latina. No pretende ser una reseña exhaustiva, pero si creo que resume, a grandes rasgos, aquellos aspectos, que le confieren un rasgo muy peculiar al nivel comparativo internacional.

## 2.1 Desarrollo Espontáneo de Sistemas de Comunicación

El estado desequilibrado, disparejo, dependiente y parcial de la comunicación social en el subcontinente es el resultado de un largo proceso, cuyo rasgo más característico es el siguiente: La dominación de los medios masivos, primero de la prensa escrita, después de la radio y finalmente de la televisión y los demás medios electrónicos y su introducción en forma escalonado en ciertos intervalos después de su difusión y triunfo en los países industrializados. El desarrollo de las telecomunicaciones, del "hardware de la comunicación" siguió más o menos al mismo patrón. Las formas de comunicación autóctonas, la escritura maya, el símbolo del humo, las líneas y figuras en Nasca, el Chasqui se han perdido o escapan a nuestra comprensión y hasta los ritos indígenas, tan ricos en expresión y significado van cayendo inexorablemente en el desuso y olvido. Salvo la imperecedera intercomunicación personal, casi nada queda de las formas de comunicación de los nativos de esta vasta región con excepción de los grandiosos monumentos arqueológicos y otros testamentos mudos de civilizaciones pasadas.

Pero no es el carácter importado de la gran mayoría de las formas de comunicación vigentes hoy día que me preocupa aquí, sino la forma espontánea, arbitraria, casi al azar diría, de su implantación. Podría alegarse, desde luego, que la difusión de los pri-

meros periódicos nacionales en el siglo pasado, el auge de la radio, la invasión de cientos de revistas del exterior, y del disco, la irrupción de la televisión, del cassette etc. obedecían al mismo designio que la introducción del sistema telegráfico y telefónico, del teletipo y de la microonda: Multiplicar y acelerar el acceso a la información, facilitar el intercambio entre personas, regiones y naciones. Hasta se puede arguir que la revolución industrial, impulsada por las fuerzas del mercado capitalista reclamaba y reclama imperiosamente la expansión inaudita de sistemas de comunicación que como dijera Vance Packard se han convertido en verdaderas vorágines que se han apoderado de la conciencia humana transformándola en un inerme prisionero que gira ya no con propia voluntad sino de acuerdo con una fuerza mayor ajena. Pero muchos sensibles especialistas de la comunicación se preguntan: ¿ El Periódico, la radio, la televisión y los demás medios realmente nos informan? ¿Realmente nos educan?. La multitud de mensajes que nos bombardean a diario, empezando por el primer comercial radial por la mañana hasta el último flash noticioso via satélite por la noche, realmente aportan un valor per se al hombre, sin el cual no podría vivir y progresar?. Más bien creo que la respuesta es negativa.

Pero veámoslo más de cerca. El Informativo, en gran parte sobre noticias que en nada nos afectan; el programa de entretenimiento -alienan que en realidad solo sirve de somnífero; el comercial que nos habla de las maravillosas virtudes de una nueva marca; las fotografías en las revistas -una selección de desnudos, desastres y personajes de la crónica roja; la música Rock and Roll o Soul difícilmente comprensible para el campesino latinoamericano, el ruido infernal que propagan las discotecas, el cartel político que suscita ilusiones falsas, la fotonovela y la telenovela con sus tramas ingenuas y escapistas- son el resultado de algún plan premeditado para engrandecer al hombre latinoamericano, para hacerlo más consciente de la realidad en que vive, para hacer al marginado más capaz para enfrentar a sus problemas, más inteligentes y culta la sociedad para dejar el ignominioso rostro de su subdesarrollo?.

No, la verdad es otra. Los sistemas de comunicación, tal como existen y operan en la mayoría de los países latinoamericanos son el producto de un desarrollo anárquico, de un desarrollo que en un momento determinado ha dado lugar a una industria alimenticia y textil, al ferrocarril, a un sistema educativo atado a las tradiciones de la península hispanoiberica, a economías satélites y sistemas políticos muy inestables. Con el agravante que estos sistemas se abastecen en alto grado de materias primas y de know how extranjeros y que un alto porcentaje de los contenidos de los medios, es adquirido en el exterior o imitado de la producción extranjera.

No me atrevo a afirmar que la situación de la comunicación social es mucho mejor en los países desarrollados. Las críticas de McLuhan, Schiller y Enzensberger, para mencionar solo tres nombres van muy profundo y si seguimos a estudiosos como Mattelart y Halloran, veremos que sus objeciones a los sistemas de comunicación en las sociedades post industriales tienen puntos de convergencia desde ángulos muy opuestos en el sentido que la "superinformación cuantitativa no deja de tener como otra cara la subcomunicación cualitativa" que es la determinante. Pero tampoco nos ayudan de antítesis válida la comunicación reglamentada de sistemas totalitarios, donde el monopolio de la conciencia colectiva asfixia el anhelo y el derecho individual de comunicarse y de ser escuchado.

El sistema de comunicación latinoamericano es "sui generi" en un sentido muy general porque en el fondo no deja de ser mucho más que una mala copia de sistemas extrarregionales inadecuados. La espontaneidad de su desarrollo solo es reflejo. Le falta en gran parte una razón de ser más allá de lo comercial y pedestre, le falta la orientación hacia grandes objetivos, ser vehículo de una resurrección política y moral. Y así no ha logrado hasta ahora alumbrar los caminos que deben guiar a América Latina hacia la unidad y la grandeza.

## 2.2 Predominio de la Doctrina "laissez faire".

Ya lo han apuntado numerosos especialistas, entre otros **L.R. Beltrán** y **M. Ordóñez**, que la doctrina dominante que gobierna a la gran mayoría de los sistemas de comunicación es el "laissezfairismo". La doctrina de **Adam Smith** y **Ricardo**, desde luego, no es privativa de la esfera de la comunicación, sino es normativa de cualquier sociedad, en la cual rige el sistema de libre mercado. En su esencia sostiene que el sector privado es el único llamado a realizar actividades económicas y comerciales, sean en el sector productivo o el de servicio y que al Estado solo le compete proveer ciertas infraestructuras físicas y sociales y dotar la actividad económica con un marco de reglamentación mínimo que permita su más libre y vigoroso desarrollo. Los dueños de los medios de comunicación consideran, desde luego, que la comunicación es una esfera otorgada al sector privado en exclusividad. En acorde con este tren de pensamiento **Beltrán** define como uno de los principios claves de la filosofía que domina a los sistemas de comunicación en América Latina la norma que "el Estado no debería intervenir en las actividades de las instituciones privadas de comunicación, excepto en una muy breve y moderada manera regulatoria que no interfiera con el irrestricto ejercicio de las libertades de información y empresa".

Para corroborar a esta afirmación, abundan los ejemplos. Sólo precisa recordar las luchas libradas por los medios privados en contra de los intentos estatizantes de los gobiernos de Allende y Velasco Alvarado en Chile y Perú. O pensemos en las enormes presiones que este sector ejerció en Venezuela para torpedear a **RATELVE** y desmantelar al **CONAC**, descrito más adelante por **Raúl A. Fleites**. La misma Unesco, en ocasión de celebrar la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en San José en 1976, cuyo propósito era fortalecer el rol del Estado en materia de comunicación, fue durante meses el blanco de fuertes ataques por parte de la "SIP" y "AIR". Su tenor era, que se pre-

tendía introducir modelos “estatizantes” y “socializantes” de comunicación al estilo allendista con el solapado fin de destruir la libertad de expresión y los sistemas de libre empresa en la región. De la misma dirección se lanzaron severas críticas a CIESPAL, porque este Centro se atrevió a coincidir con algunos postulados de la Unesco y porque su director M. Ordóñez que tuvo la osadía de plantear la inquietante interrogante “Para quién hay libertad de expresión en América Latina?” Ordóñez señaló una paralela entre la pugna entre la Iglesia y el Estado en torno a la educación en el siglo 19 y la controversia contemporánea en torno a la interrogante, si la comunicación debe ser atributo del sector privado o del Estado.

No es este el lugar para analizar a fondo los méritos de una y otra tesis. Ciertamente es, por una parte, que en América Latina los sistemas de comunicación e información han sido víctimas en más de un país y en más de una ocasión de bochornosos ultrajes por parte de regímenes de facto de uno y otro colorido. Por otra parte a estas alturas solo un pequeño núcleo de ultraradicales que nunca suelen aprender de la historia, reclaman la estatización de los medios de comunicación. Pero no es ese el propósito ni de la Unesco, ni de CIESPAL, ni de la gran mayoría de expertos convencidos de la bondad de sistemas democráticos y pluralistas, donde el progreso es obra mancomunada tanto de los esfuerzos del sector privado como del sector estatal. En otra oportunidad he hablado del “dualismo funcional” o sea de una repartición de funciones en el campo de la comunicación, entre las -con fines de lucro- reservadas al sector privado y las con objetivos principalmente educativas y culturales, que el sector privado difícilmente puede atender y que, por lo tanto, deben ser asumidas por el Estado. En realidad, este principio solo consagra un hecho consumido, ya que, casi todos los gobiernos de la región manejan algún medio de comunicación o desarrollan algunas actividades en este campo. No obstante, la tesis que al Estado le incumbe garantizar el óptimo aprovechamiento de la comunicación como vehículo decisivo del desarrollo y cambio

social aún cuenta con el rechazo de los medios privados y de las clases dominantes en general.

### 2.3 La Libertad de Prensa

La declaración Conjunta promulgada por Roosevelt y Churchill en 1941 consagraba en su punto primero las “Cuatro Libertades” una de las cuales era la “libertad de expresión”.

Desde ya casi dos siglos “la libertad de expresión” y su hermana “la libertad de prensa” se consideran pilares fundamentales de la sociedad democrática. En la Declaración Universal de Derechos Humanos se encuentra incluida la frase, “Todos tienen el derecho de buscar, recibir e impartir información”.

Pero por mucho que se consagra la “libertad de expresión y prensa” como un baluarte frente a la arbitrariedad del Estado omnipoderoso, no cabe la menor duda que también es una de las libertades que más frecuentemente se han violado en América Latina. Hasta se puede alegar con algún fundamento que no existe la nación latinoamericana que durante la última década en un momento u otro no hubiera sido víctima de tales violaciones. Los sistemas de censura de países como Brasil, Chile, Bolivia y Guatemala son hartamente conocidos. La persecución de periodistas en Argentina, Uruguay y Nicaragua aún son frescos en nuestra memoria. Hasta en países con regímenes democráticos como Colombia y México resuenan aún los casos de presiones gubernamentales contra el periódico Excelsior y la dueña de un Canal de Televisión y de un periódico por su línea crítica al respectivo gobierno.

Tampoco existe “libertad de prensa interna”, entendiéndose por esta un alto grado de independencia intelectual y política del periodista del medio respectivamente del propietario del medio de comunicación en que labora. Es archi conocido el fenómeno de que -con poquísimas excepciones el editorialista, comentarista, re-

dactor de noticias, donde quiera que trabaje, en la prensa, radio o televisión, arriesga los modestos ingresos que su labor le significan si no que sigue la línea política impuesta por los propietarios.

Desde luego, el sector privado de comunicación suele argumentar que la comunicación no es un "servicio público", sino una actividad privada de "interés público". Además alega que un sector privada de comunicación fuerte, independiente y libre de cualquier intervención estatal, es la mejor garantía de que la sociedad, permanezca libre, el mejor freno de los abusos y atropellos por parte del poder estatal.

No cabe la menor duda que existen dignos ejemplos -pensemos en "La Prensa" de los Chamorro en Nicaragua frente a la dictadura de Somoza- que confirman plenamente esta tesis. Pero parece ser otro el caso mayoritario. En mi trabajo "La estructura de poder de los medios de comunicación en cinco países latinoamericanos" encontré que en la mayoría de los casos las clases propietarias de la gran prensa y de las más influyentes cadenas de radio y televisión están vinculadas íntimamente no sólo con las clases económicas dominantes, sino también con las jerarquías políticas. Y en vez de ejercer una sana oposición a muchos gobiernos que han usurpado el poder, son más bien los fieles portavoces de tales regímenes.

Pero esto no es todo aún. Ya se ha señalado muchas veces que la así llamada "libertad de prensa" es en realidad "la libertad de la empresa privada". Efectivamente, al observar la situación de la comunicación en América Latina más de cerca, lo vemos con bastante nitidez: La libertad de informar y de bombardear los públicos con contenidos y mensajes cada vez más rebuscados, la tienen de facto los medios de comunicación mismo, siendo esta libertad condicionada solo por los compradores de la publicidad. Y los grupos marginados los trabajadores, los mismos periodistas - ¿ Tienen ellos libertad de expresión? Ordóñez coloca esta interrogante con toda razón.



De acuerdo con el Nuevo Orden Mundial de Información todo hombre tiene derecho a la comunicación y a recibir un flujo equilibrado de información. Basta con solo hojear las obras de CIESPAL, ILET o ININCO, para descubrir que este derecho no está asegurado en América Latina y que la libertad de expresión y prensa vigente en la mayoría de sus países, no deja de ser una pseudo libertad, mediante la cual, se impone a las grandes multitudes una información tergiversada y parcial y que los priva de la facultad de expresarse y de comunicarse ellos mismos.

#### 2.4 Preponderancia de la Funcionalidad Comercial

Si seguimos el tren de pensamiento de los medios privados, la esfera de la comunicación no se difiere mucho de otros sectores económicos: También vende un producto, muy variado en sus formas y contenidos, a veces empaquetado con envolturas sutiles, otras veces arrolladores por su impacto a los sentidos y emociones. Es sujeto, por lo tanto, a las leyes del mercado y tiene su precio. Para el consumidor, los mensajes de la radio y televisión son gratuitos, si descontamos los precios de compra de los aparatos, pero tanto estos dos medios como la prensa escrita venden sus páginas y espacios de tiempo a los vendedores de la publicidad comercial, y también la noticias de las agencias nacionales e internacionales cuestan. Las películas, los programas de televisión, los discos y cassettes, las revistas y libros tienen sus precios ya sea en moneda nacional o en divisas los de importación. Todos los medios, hasta algunos estatales, las agencias de publicidad y de noticias, los cines y los teatros, todo se rige por el omnipoderoso principio y el único fundamental que conoce el sistema capitalista "maximizar ganancias". Como ya lo destacaron muchos expertos, entre ellos **A. Pasquali** y **A. Colomina de Rivero**, los programas de TV. no se estructuran según su valor intrínseco, sino de acuerdo con la sintonía anticipada para satisfacer los auspiciadores de los comerciales. Por la misma razón -como han corroborado numerosos análisis de contenido entre otros de CIESPAL y del autor- abundan en las revistas

de mayor circulación igual que en la televisión, la explotación del sexo y de la violencia, lo sensacional y trivial, los reportajes y tramas alienantes y escapistas, porque estos contenidos garantizan un mayor público y por ende mayores ganancias.

Lamentablemente -como lo saben los expertos- el argumento que el contenido trivial y hasta nocivo se venden mejor que el mensaje serio y educador, no carece de una cierta verdad. Es incuestionable que los grandes públicos latinoamericanos han sido condicionados por la prensa escrita, la radio y televisión y el cine a determinados estereotipos, sobre todo en cuanto a los contenidos y programas que destilan "entretenimiento ligero", el campo más lucrativo de la comunicación. "Solo ofrecemos al público lo que pide", se defienden los medios y sus representantes gremiales. ¿Pero acaso el que millones de indígenas de la región se hayan acostumbrando por la fuerza a una dieta de papas y maíz debe ser razón suficiente para privarles para siempre de una dieta mucho más equilibrada? Evidentemente que no. No cabe, por lo tanto otra conclusión, que por la característica fundamentalmente comercial de la mayoría de los medios de comunicación, la calidad de la enorme abundancia de contenidos que golpean al hombre latinoamericano cada día deja mucho que desear.

Hay excepciones, desde luego. Existe un reducido número de medios en la región, periódicos, revistas, radiodifusoras y uno u otro canal de televisión que no obedecen en un cien por ciento al "racional" del avasallador "profit-making" y que persiguen finalidades educativas y culturales. Allí están, en primer lugar, los diferentes sistemas de teleducación en operación entre otros en México, San Salvador, Colombia, Perú y Brasil. Y también figuran en esta categoría los medios y la labor de comunicación que desarrollan numerosas entidades religiosas en el terreno de la promoción social, sobre todo en áreas rurales como p. ej. Acción Popular (Radio Sutatenza) en Colombia y las Escuelas Radiofónicas en Bolivia. Pero los medios que sirven a estos enfoques representan solo una

pequeñísima minoría, mientras que los medios comerciales, motivados fundamentalmente por el fin del lucro, son la mayoría abrumadora.

## 2.5 Concentración Territorial y de Propiedad

En un trabajo que realicé hace algunos años analicé entre otros la estructura de poder de los medios de comunicación en varios países latinoamericanos así como su distribución territorial. Después de una minuciosa recolección de datos llegué a corroborar la conclusión, a la cual ya habían llegado otros autores antes, entre ellos L.R. Beltrán, E. Catalán y C. Malpica.

En cuanto a la propiedad de la prensa escrita, radio y televisión existe en casi todos los países una extraordinaria concentración. La Gran Prensa, la que circula nacionalmente (El Excelsior y Novedades en México, El Tiempo y el Espectador en Colombia, La Nación y La Prensa en Argentina, El Mercurio en Chile) se encuentra generalmente en manos de poquísimas familias. Igual sucede con la televisión, monopolizada casi en todos los países por un reducido número de accionistas y agrupada en grandes consorcios como p. eje. "Televisa" en México y las grandes cadenas de Televisión en Argentina y Brasil. En la radio, el medio de más cobertura en la región, la concentración de propiedad es menos pronunciada como p. ej. en el Ecuador y en Bolivia. Pero aun en este campo la tendencia parece favorecer a las grandes cadenas de radiodifusión con hasta 60 y más radiodifusoras por cadena que como p. ej. en México y Colombia van desplazando o incorporando poco a poco a los propietarios independientes. Estudios más recientes, como p. ej. los de CIESPAL, corroboran esta tendencia plenamente. En algunos países, como p. ej. en Chile, la concentración de propiedad ha sufrido un notorio incremento desde la época allendista. Esta situación es aún más grave si se toma en cuenta el rol prepotente de contadas agencias noticiosas y agencias de publicidad en cada país, la alta concentración que caracteriza a la indus-

tria cinematográfica así como la importación de contenidos de comunicación del exterior. Falta, sin embargo, aumentar un aspecto más, que realmente da a la concentración de propiedad de los medios en América Latina su tónica: El hecho de la concentración “pluri-campista”, o sea los “medio-imperios” tan conocidos en casi todos los países que abarcan diarios y revistas, radiodifusoras y canales de televisión y a menudo aun fábricas de discos y cassettes y de aparatos de radio y televisión como sucede p. ej. en un caso en México.

Pero si la diferencia entre los que poseen medios de comunicación y los que no los poseen es abismal, no es menos sorprendente en el sub-continente la concentración territorial en cuanto a la disponibilidad de estos medios. Ya en el estudio mencionado más arriba llegué a constatar el asombroso desequilibrio que existe al respecto entre las zonas rurales y urbanas. **Ordóñez y Encalada**, basándose en abundante material de varios países describen la dicotomía básica que caracteriza a los países de la región casi sin excepción: La abundancia de diarios, revistas, radiodifusoras, canales de televisión cines, etc. en las grandes ciudades versus la sub-existencia de tales medios en el campo. El obvio corolario de este desequilibrio es el ya mencionado bombardeo del hombre metropolitano con una verdadera plaga de información y mensajes y en el otro extremo la casi absoluta desinformación de grandes estratos de la población rural. Reconozco que la radio llega a un buen número de humildes y marginados en el campo, pero la radio es música en el mayor tiempo y raras veces aborda, los problemas locales.

Por otra parte la prensa y la televisión brillan casi por su ausencia en grandes extensiones del así llamado interior de los países, ya sea por el aún prevaleciente analfabetismo, falta de recursos, mala distribución o porque no hay red eléctrica. Si a este hecho se agrega la circunstancia que los abundantes medios en las zonas metropolitanas se ocupan sólo al margen de las necesidades y problemáticas de la población rural, se llega a la ineludible conclusión que a pesar

de los sectores modernos de estación terrestre de satélite, sistema de microondas, televisión a color, video-cassette etc. el "hinterland" latinoamericano aún sufre de marcadas insuficiencias en materia de comunicación.

## 2.6 Sistemas de Telecomunicación Deficientes

En un punto anterior me he referido al carácter algo anárquico del desarrollo entre otros de las telecomunicaciones en el subcontinente. Se han desarrollado siempre a la zaga de los países industrializados y en forma incompleta. Como en los demás sectores existe en la mayoría de los países un sector moderno con la televisión (a color en varios), enlaces con los satélites, sistemas de VHF y microondas etc. que benefician las principales áreas urbanas y centros económicos. Pero junto a este sector moderno persiste tenazmente en la mayoría de los países un sistema de telecomunicaciones anacrónico, el teléfono de cranque, el teletipo de magneto y un correo que desespera. Lamentablemente no es un chiste de mal gusto el que una llamada telefónica digamos de Quito a Lima se demore más que una llamada a Bonn o Roma y que tiene que ser canalizada a través de Nueva York; el que de una carta de Santiago a Buenos Aires o Río se demore tres o cuatro veces el tiempo que requiere hasta San Francisco o Boston y que haya necesidad, como lo acostumbra hacer un amigo mío en casos urgentes, de mandar dos cables para estar seguro que uno llegue.

Pero aún los sectores "modernos" de telecomunicaciones se encuentran en promedio muy lejos de la perfección. Las redes de VHF y de microondas conectan puntos claves, pero grandes extensiones territoriales aún quedan fuera de su alcance. Las interconexiones entre los países vecinos, p. ej. para permitir la transmisión no sólo de programas de televisión, sino para el tráfico telefónico, cablegráfico y de Telex en su mayoría no existen. Además, como lo admite un experto en la materia, la asignación de frecuencias a la radiodifusión está en un caos en casi todos los países, lo que no

sólo dificulta la sintonía de las emisoras y canales en las grandes ciudades sino perjudica el futuro desarrollo de la radiodifusión y su racionalización en un alto grado. La transmisión de programas de TV vía satélite y el intercambio instantáneo con los Estados Unidos y Europa vía Telex ilustran el progreso en América Latina, pero a pocos kilómetros de las centrales de transmisión de estos servicios comienza en muchos casos el "Niemandland" de telecomunicaciones, comienza la larga fila de pueblos y caseríos incomunicados del resto del país y del mundo salvo por una estación de radio que presta a sus habitantes un servicio social. Este dualismo que caracteriza a los sistemas de comunicación en la región es un fundamental obstáculo a una intercomunicación profunda tanto a nivel nacional como regional.

## 2.7 Estructuras a favor del "Statu Quo"

Se ha escrito mucho por numerosos entendidos en la materia sobre la función política de los sistemas de comunicación imperantes en América Latina. A. Gómez, E. de Cardona, R. Beltrán, M. Ordóñez, C. Ortega, A. Mattelart, y el autor de esta contribución entre muchos otros han hecho hincapié en el profundo rol político de la mayoría de los grandes medios de comunicación. Este rol es predominantemente a favor del mantenimiento del "statu quo" a nivel nacional. Y es idéntico con el rol de la gran mayoría de las grandes cadenas de la prensa y televisión de los Estados Unidos y con una buena parte de la prensa y radiodifusión europea. Este enfoque por demás resulta perfectamente lógico y comprensible.

Como ya he hecho notar en otra parte, la élite de los propietarios de los influyentes medios de comunicación se encuentra íntimamente ligada con las clases dominantes en la esfera económica y política. Las pocas excepciones no violan la regla. Se trata además de élites generalmente bien atrincheradas en múltiples sectores económicos, tanto en el agro como en la industria, el comercio y la banca, pertenecientes ya sea a castas oligárquicas de mucho arraigo

## Introducción

y renombre o a estratos de la nueva burguesía rica y de peso en la arena política. Solo hago referencia a las familias propietarias de los más importantes diarios de Argentina, Colombia y Perú (están por recuperarlos en el Perú) que ostentan un historial impresionante en cuanto a las veces que sus miembros han ocupado la Presidencia, carteras ministeriales, y puestos legislativos y diplomáticos importantes. En cuanto a mayores detalles, reunido al lector interesado a mi estudio antes citado.

La conclusión es evidente. Como miembros integrantes del sistema establecido, vinculado a él por una multitud de lazos económicos y hasta familiares, se sitúan generalmente al lado de las fuerzas conservadoras y tradicionales opuestas a sustanciales cambios en las estructuras y relaciones de poder existentes. Disfrutaban de demasiados beneficios y prebendas del "statu quo" como para prestarse a su cambio y a políticas redistributivas de la riqueza nacional. La lucha de los Edwards en contra del Allendismo, la de Paz Estensoro en contra de la Revolución Peruana o de Goar Mestre y E. Azcárraga en contra de tibios intentos de los gobiernos de Argentina, México y Venezuela de promover el rol cultural de la televisión, sus muestras de tenaz resistencia de este sector al cambio y a cualquier apertura. No pretendo defender las mencionadas políticas de comunicación en Chile y Perú, viciadas de errores y que en todo caso han provocado las recias reacciones del sector privado o contribuido a ellas en grado sumo. Pero vale consignar que el carácter fundamentalmente retrógrado y anti reformista de la mayoría de los sistemas de comunicación en América Latina, es otro factor que requiere seria reflexión y consideración.

## 2.8 Información desequilibrada y parcializada

Los sistemas de comunicación, sostiene Schiller, son parte de los sistemas de dominación y América Latina no es una excepción a esta regla. Por cuanto una de las facultades más importantes de los sistemas de información en la región, es moldear la opinión pú-

blica y orientar las conciencias de los individuos, es claro que estos sistemas se esfuerzan por brindar una imagen de la realidad nacional y del mundo conforme a sus intereses. Como parte de las fuerzas oligárquicas y de las clases dominantes, estos intereses están necesariamente vinculados, como hemos hecho resaltar, con el mantenimiento del statu quo, con el sistema de la empresa privada, la doctrina "laissezfairista" y las bondades de la iniciativa empresarial. Y viceversa se encuentran necesariamente opuestos, como apunta **R. Beltrán**, a la intervención estatal en la esfera económica por muy leve que fuera, a estatizaciones y legislaciones socializantes, a políticas que pretenden suavizar las desigualdades económicas y sociales, a medidas tendientes a incrementar el rol estatal en la comunicación social y a todo movimiento, proceso o ideología política contrarios a su interés de clase. El resultado es forzosamente un servicio de información y orientación que peca por la falta de objetividad y su obvia parcialidad. Sería redundante en alto grado traer aquí a la memoria los numerosos casos, todos perfectamente documentados por autores como **Capriles**, **Reyes Mata**, **Mattelart**, **Schmuckler** respecto a esta falta de objetividad que es característica del servicio informativo de muchos de los más influyentes medios de comunicación en la región. En realidad confluyen varios tamices, el de la censura oficial, el del "gatekeeper" a nivel del propio medio y el de las agencias nacionales e internacionales de noticias, a los que cabe agregar a la poderosa clientela de los comerciales, que -como ha sido comprobado en numerosos casos- con frecuencia imponen a los medios líneas políticas que coincidan con sus intereses.

Se practican principalmente dos formas de discriminación informativa:

- a) Ignorando una noticia por muy importante que sea. Los medios comerciales a menudo rechazan la publicación de noticias o declaraciones provenientes de grupos políticos, sindicatos, estudiantes etc. con contenidos muy críticos al sistema.



- b) Tergiversando la noticia de tal manera, que se presenta solo un lado u omitiendo una parte esencial. De esta manera se llega a veces a casos tan curiosos como el reportaje político sobre las últimas olimpiadas de un conocido diario que informó con gran despliegue de letras que los Estados Unidos, habían logrado el segundo lugar en total de medallas, sin mencionar al país que había logrado el primer lugar que era la Unión Soviética.

Solo quiero añadir que esta parcialidad política se extiende desde luego también a los contenidos de orientación, a los editoriales y comentarios, inclusive a los debates y mesas redondas en la radio y televisión, donde los moderadores muy a menudo suelen darle a la discusión una direccionalidad unilateral.

## 2.9 Dependencia del Sistema Internacional de Información

Muy ligado al punto anterior se encuentra otro aspecto ya tratado intensivamente en la literatura especializada y que se refiere a la notoria dependencia de los medios de comunicación en América Latina de las agencias de noticias internacionales. Como lo atestigua un gran número de trabajos, sobre todo de CIESPAL e ILET pero también de investigadores independientes, las grandes agencias extranjeras monopolizan en un grado altísimo el mercado de la noticia en todos los países de la región. No sin razón una de las recomendaciones aprobadas en la ya mencionada Conferencia de la Unesco sobre Políticas de Comunicación en San José se refirió al desequilibrio respectivo en el sub-continente y planteó a los países miembros la conveniencia de una Agencia Latinoamericana y Caribeña de noticias además de sugerir la creación de agencias nacionales en cada país.

Los respectivos estudios más recientes de **Roncagiollo y Selzer** del ILET, que corroboran plenamente lo denunciado por análisis más antiguos entre otros de **Mattelart** y de este autor, estable-

cen de nuevo más allá de toda duda que en promedio los Tres Grandes, la AP, UPI, y AFP dominan el 70 por ciento del mercado y que sumando a Reuters, EFE, ANZA y DPA este por ciento se eleva al 90 por ciento del tráfico total de noticias. Esta situación, de por si abrumadora, adquiere un matiz aún más alarmante, si se toman en cuenta cuatro aspectos adicionales:

- que la mayoría de los países no dispone de agencias noticiosas nacionales de importancia. TELAM en Argentina y NOTIMEX en México tienen cierta relevancia nacional, pero sin que ello implique un cambio del cuadro general de la dependencia en sus países.
- que las agencias regionales y subregionales tales como “LATIN”, la Agencia Centroamericana de Noticias (ACAN) y la Caribbean News Agency (CANA) no han logrado sino un impacto muy modesto en el mercado latinoamericano;
- que frente a la ausencia de servicios nacionales eficientes, son muy a menudo las agencias transnacionales las que se encargan hasta de las noticias locales; y
- que las agencias de los países socialistas con la única excepción de “Prensa Latina” de Cuba, juegan un papel muy limitado.

Lo grave del rol preponderante de las mencionadas agencias transnacionales es, desde luego -como lo han apuntado numerosos especialistas- es que ha conducido y conduce a un sustantivo desequilibrio noticioso, caracterizado por lo siguiente:

- a) Suministro de una proporción desmesurada de informaciones de los propios países industrializados;
- b) Insuficiente e insuficientemente seleccionada información sobre los problemas de prioritario interés e importancia para los países latinoamericanos.
- c) Énfasis en informaciones que concuerdan con los intereses de los países avanzados, en desmedro de aquellas noticias p. ej.

sobre problemas del Tercer Mundo como el Nuevo Orden Económico Internacional o con puntos de vista p. ej. de los países no alineados.

- d) Difusión de noticias sobre la región que contribuyen a la formación de una imagen distorsionada de la situación y los acontecimientos de América Latina en el mundo.

El juicio que merece esta situación según especialistas como **Somavía, Ordóñez y Pasquali** es que el patente desequilibrio de los flujos de información propicia en América Latina el transplante de modelos y esquemas políticos, económicos y sociales de los países desarrollados que no se adaptan a las necesidades de la región a la vez de promover patrones de actitud y comportamiento y un código de valor que no obedecen ni concuerdan con la idiosincracia cultural y con las exigencias de modelos de desarrollo autóctonos de los países latinoamericano.

## 2.10 Dependencia en otros campos

La dependencia de los sistemas de comunicación en el subcontinente no se reduce, desde luego, solo a la dependencia del flujo internacional de noticias, sino que abarca -como es ampliamente reconocido- una esfera mucho más amplia.

Son tantos los autores latinoamericanos que han descrito esta dependencia y existe un consenso tan unánime respecto a su envergadura y significado, que puedo limitarme aquí a señalar los diferentes campos de esta dependencia de manera muy somera. Son principalmente los siguientes:

- a) Dependencia de programas de TV extranjeros, producidos principalmente en los EE.UU., pero también en otros países latinoamericanos (Series, telenovelas, shows etc.)
- b) Dependencia de películas importadas de los Estados Unidos, Europa y Asia.

- c) Dependencia de la música extranjera que predomina en las discotecas y ocupa un alto espacio especialmente en la radio.
- d) Dependencia de revistas extranjeras tipo Reader's Digest, Corín Tellado y de un mar de fotonovelas, comics, revistas de romance, sexo y aventuras baratas;
- e) Dependencia en el campo de la publicidad comercial, en donde la producción de las grandes agencias extranjeras como la McCann Erickson, Walter Thompson, Grant Advertising y otras dominan un amplio sector del mercado. Las agencias nacionales siguen en alto grado los patrones extranjeros.
- f) Dependencia del papel periódico importado así como del equipo y know how en el campo de las telecomunicaciones y la radiodifusión.

Si a estos factores se suma la dependencia en el flujo de información se obtiene un cuadro global considerado por los expertos de suma gravedad. Por una parte, la capacidad propia de generación de contenidos de comunicación de alto valor cultural es reducida, la mayor parte de la capacidad autóctona p. ej. de producción de programas de TV, de películas y de revistas se dedica a lo trivial y superficial. Por otra parte, los contenidos y moldes de comunicación importados no dejan de destilar efectos transculturizantes y alienantes, aun en el ropaje de programas educativos como p. ej. "la Plaza Sésamo", un fenómeno analizado en forma muy perspicaz por Mattelart y Dorfman.

## 2.11 Falta de Programas de Comunicación para el Desarrollo

Desde que Schramm, Lerner, Rogers, Pye y otros autores norteamericanos sentaron las bases para una intensiva utilización de la comunicación social en beneficio del desarrollo y cambio en los países subdesarrollados ya han pasado más de 20 años. Sus tesis, basadas en una transferencia lineal de conocimientos, apuntaban hacia una "modernización" e "Innovación" desde afuera, a un "extensionismo paternalista" como señala Ordóñez, que en defi-

nitiva no logró revolucionar el atraso del campo como se había propuesto. Me referiré a algunos defectos de esta concepción más adelante. Aquí me quiero limitar a lo siguiente: Comparado con el grado de conciencia que existe respecto a la fuerza de la comunicación como instrumento de motivación y movilización social, la cantidad de proyectos de comunicación en apoyo de programas y proyectos específicos de desarrollo y cambio en la región resulta sorprendentemente pequeño no pretendo ignorar los valiosos proyectos auspiciados entre otros por la UNESCO y el IICA en un gran número de países latinoamericanos y el número nada despreciable de proyectos nacionales ya sea en los campos de educación, salud, desarrollo rural etc. Pero si se toma en cuenta la impresionante cantidad de programas y proyectos de desarrollo que se encuentran en marcha en los diferentes países, ya sea a nivel de los diferentes ministerios o a nivel de instituciones descentralizadas, municipios y organismos regionales para el fomento del desarrollo regional o rural, para mejorar la situación de la salud y nutrición de anchas capas marginales, para superar los ínfimos niveles educativos y promover la introducción de nuevas tecnologías etc., es notorio el número de tales proyectos que se desarrollan sin el más mínimo apoyo por parte de la comunicación. Las faltas más apremiantes detectadas p. ej. por CIESPAL en este campo son las siguientes:

- Falta de las infraestructuras físicas y personales para desarrollar tales actividades;
- Falta de estrategias y planes de comunicación para el desarrollo;
- Falta de capacidades de investigación, producción, distribución y evaluación en relación con tales tareas.

El resultado de esta situación es, como fue destacado entre otros por **J. Díaz Bordenave**, que grandes y ambiciosos programas y proyectos de desarrollo y cambio social, apoyados por considerables recursos, dejan de producir los resultados y efectos deseados,

porque se ha olvidado incorporarles el input crucial, que es el de la comunicación y que es el más decisivo para activar los necesarios cambios de actitud y mentalidad de la población a la cual se dirigen estos programas y proyectos. El inevitable resultado es -como lo corroboran las experiencias obtenidas- el fracaso de los mejor concebidos programas y el despilfarro de valiosos recursos en todos los países de la región.

### 2.12 *Insuficiente Teleducación*

Otro aspecto que caracteriza a los sistemas de comunicación existentes en América Latina es el inadecuado uso de los medios de comunicación para los fines de la educación formal e informal. Se han realizado, desde luego, valiosas experiencias en numerosos países. Son tan conocidos los diversos sistemas de teleducación en México, San Salvador, Colombia, Brasil, Perú y Bolivia, para mencionar solo los que más impacto han obtenido, como lo son los voluminosos informes evaluativos aprobatorios o críticos de los mismos. Pero son muchos los países en donde la teleducación ya sea por radio o televisión brilla totalmente por su ausencia, países como por p. ej. Ecuador que no se destacan precisamente por un analfabetismo insignificante y donde los niveles de educación, los cuadros del magisterio y el número de escuelas y aulas así como su equipamiento aún dejan mucho que desear. Pero aún en los países que cuentan con tales sistemas, la teleducación se encuentra aún lejos de los niveles de eficiencia y envergadura alcanzada por algunos países desarrollados como p. ej. Gran Bretaña o Alemania. Tanto la Teleprimaria como la Telesecundaria mexicana y colombiana se caracterizan aún por su alcance relativamente limitado. Es justo a las grandes extensiones del interior y del área rural, tradicionalmente el más atrasado, al cual no llegan sino en una proporción casi insignificante, en tanto que en las zonas metropolitanas, donde se han instalado los sistemas de teleducación con preferencia, los mismos casi siempre pecan por la falta de un curriculum integral y funcional. Se pone mucho énfasis en la alfabetización o

castellanización, sin ofrecer cursos posteriores de profesionalización, que es lo que más hace falta a los desempleados en los países de la región con una aguda escasez de cuadros intermedios y técnicos capacitados. También persiste -como lo señala entre otros **Bernal Alarcón**- una considerable falta de preparación por parte de los maestros monitores y en el caso de cursos a nivel no formal, de un sistema de aprendizaje suficientemente sistemático, organizado y controlado para garantizar óptimos resultados.

Aún menos universalizado es la utilización de las así llamadas tecnologías bajas de comunicación para fines educativos. Entre las pocas excepciones cabe mencionar el proyecto de CENCIRA en el Perú, que consiste en una aplicación del video cassette para la divulgación y aprendizaje de modernas técnicas y métodos en materias específicas de la Agricultura. Merece destacar también un proyecto de la Unesco en el norte de Honduras, cuyo objetivo es promover la comunicación horizontal entre varias docenas de cooperativas azucareras utilizando en su primera etapa hojas y folletos elaborados en mimiógrafos de madera producidos localmente. Existen, desde luego, otros proyectos que se sirven de tales métodos como carteles, franelógrafos y hasta del teatro y de juegos demostrativos, pero en general se puede decir que la aplicación de tales tecnologías de bajo nivel -probablemente las más indicadas a nivel de la población marginal e indígena - se encuentra aún en una etapa de experimentación primaria en el continente.

### 2.13 Deficiente Nivel Periodístico

El peso de un sistema de información y comunicación en la sociedad depende en alto grado del nivel profesional de los periodistas y comunicadores que ejercen en las más diversas esferas su profesión. En América Latina este nivel aún resulta modesto. Hay acuerdo casi unánime tanto entre los periodistas practicantes como entre los cuadros docentes y científicos de la comunicación social que, salvo notables excepciones, el nivel profesional aún deja mu-

cho que desear en la mayoría de los países. Entre las circunstancias que limitan el desempeño del periodista sobre todo en los medios colectivos es su subordinación al régimen y a la línea política establecida por el propietario de este medio. El otro factor, más decisivo aún y de una gran importancia por su enorme efecto multiplicador es el estado insatisfactorio de la formación profesional a nivel de las escuelas de periodismo de la región. Según un estudio realizado por CIESPAL en 1978 este estado, ya observado en los años 60 y de nuevo en el año 1974, aún no ha variado en lo sustancial. Desde luego, existen diferencias notorias entre las diferentes escuelas tanto a nivel nacional como regional. Existen escuelas que en cuanto a su currículum, su personal docente, equipamiento etc. ya han alcanzado un nivel académico, tanto en lo técnico como pedagógico, que garantiza a nivel de pregrado un output de egresados con una formación satisfactoria. Pero, como señala el mencionado trabajo de CIESPAL, esto no es el cuadro general.

Según el mismo la mayoría de las escuelas acusa aún graves deficiencias no solo en lo que se refiere a la calidad profesional del personal docente, sino también en cuanto a dotación del equipo técnico indispensable para la preparación de cuadros graduados adecuadamente especializados. Sin embargo, la mayor insuficiencia detectada parece ser la deficiente adecuación de los currícula y planes de estudio a las verdaderas necesidades nacionales y locales para la preparación de periodistas y comunicadores capaces de usar la comunicación social como un instrumento ágil y motivador de los procesos de transformación y desarrollo que reclaman los países latinoamericanos. Prevalecen aún enfoques de un periodismo tecnocrático, superficial, y comercial y no comprometido con las diversas urgentes tareas que plantean el subdesarrollo, la dependencia, la violación de los derechos humanos y los flagelos del hambre y de la miseria en casi todos los países de la región. Se requieren por lo tanto, reenfoques conceptuales y metodológicos en la enseñanza para permitir la graduación de comunicadores conscientes de los fundamentales problemas socio-económicos y políticos que



## Introducción

vive América Latina, y el mundo y aptos de promover los respectivos programas y proyectos de desarrollo en cada país con contenidos de información y orientación idóneos y con planes y estrategias de comunicación capaces de conscientizar y de incentivar dinámicos impulsos democráticos y de progreso.

### 2.14 Insuficiente statu legal de la Profesión

Junto a la dependencia económica y política que sufre por regla general el periodista y la preparación deficiente que recibe en las escuelas de periodismo, el insuficiente marco legal que protege la profesión periodística es otro factor muy característico del sistema de comunicación imperante en el subcontinente que debilita el desempeño cabal del periodista. En el estudio mencionado, realizado por mi a comienzos de la presente década, descubrí que en ninguno de los cinco países analizados estaban vigentes leyes protectoras del periodismo profesional con una aplicación rigurosa.

Desde entonces algunos países entre otros también México, Colombia y el Ecuador han perfeccionado sus respectivas legislaciones. Se establece en ellas el principio que nadie puede ejercer la profesión periodística, sin un adecuado título recibido por una escuela de periodismo, pero como es sabido, esta condición que es básica para una elevada profesionalización del medio periodístico, así como para su statu social y económico a menudo solo se respeta en la medida en que a los dueños de los medios de comunicación conviene respetarla. Tampoco existen en la mayoría de los países de la región disposiciones que reglamenten el derecho inalienable del periodista de mantener en secreto las fuentes de su información, de practicar sin limitaciones la libertad de expresión, que le confieran una codeterminación en la línea básica del medio colectivo donde laboran o que le ofrescan garantías absolutas frente a cualquier abuso o persecución arbitraria por parte de los gobiernos. Por otra parte y como consecuencia de esta situación, los códigos de ética profesional que se han establecido aún no dejan de

tener más que un carácter declamatorio en la mayoría de los países. Con contadas excepciones, el periodista latinoamericano es mal remunerado y mal respetado y mal organizado, por lo que como gremio generalmente se encuentra aún muy lejos de representar un factor de poder y de fungir forjador de la opinión pública y del futuro como le incumbe.

### 2.15 Insuficiente Investigación

Una importante conclusión del mencionado estudio del CIESPAL es el estado relativamente incipiente de la investigación de la comunicación social en América Latina. Si bien CIESPAL tiene en su haber el haber realizado importantes trabajos de investigación p. ej. de la prensa ya en los años 60, en escala regional la investigación en este campo no comienza a desarrollarse sino a partir de unos diez años. Durante esta década se han realizado algunos análisis importantes tanto de las estructuras imperantes como de los contenidos de la comunicación. Se han comenzado a investigar entre otros con auspicios del CIID y de la Unesco los sistemas de comunicación en áreas rurales, la descomunicación de anchos estratos de la población, las posibilidades de la teleducación así como, más recientemente, los flujos de información internos y externos desde y hacia la región como p. ej. por los estudios del ILET. Pero estos esfuerzos, muchos netamente descriptivos y cuantitativos, no dejan de satisfacer todavía. En el Seminario de Directores de las Escuelas de Comunicación celebrado en Mayo de 1979 en CIESPAL se puso de manifiesto el estado aún primario y desorientado en que se encuentra generalmente el trabajo de investigación en muchas escuelas. Hubo consenso en que la razón fundamental es que faltan cuadros docentes adecuadamente adiestrados en las técnicas y métodos de investigación. Por otra parte, es necesario reconocer que una buena parte del trabajo de investigación que se realiza por diversos centros académicos solo se reduce a imitaciones de investigaciones realizadas en alguna universidad fuera de la región y con enfoques que no se a-

justan en la mejor manera a las realidades latinoamericanas. Pueden apreciarse, por un lado, los análisis netamente funcionalistas y cuantitativos, como las investigaciones estructurales de tipo denunciativo y retórico, por el otro, que en definitiva poco aportan a la comprensión de las problemáticas fundamentales que contribuyen al estancamiento de auténticos procesos de comunicación en la región, y cuando podrían señalar soluciones pragmáticas para superar obstáculos tanto seculares como otros más contemporáneos al desarrollo de tales procesos. Pero lo peor es, que en muchas escuelas de comunicación el estado de la investigación se encuentra aún en un estado muy embrional.

La consecuencia de esta situación es que aún se desconocen muchos aspectos fundamentales de los procesos de comunicación, sobre todo a nivel comunal en las áreas rurales, de grupos étnicos minoritarios y de los estratos marginados en general así como de los sistemas, canales y contenidos de información y comunicación más idóneos para la movilización de estos grupos y su participación activa y consciente en todos los procesos de cambio como p. ej. desarrollo rural, salud, nutrición, vivienda y educación en general. Muchas estrategias y planes de comunicación han fracasado y fracasan en la región justamente por no basarse en los resultados de investigaciones empíricas serias en los diversos campos de la comunicación.

### 3. ANALISIS CRITICO.

En la segunda parte del presente trabajo me he limitado a esbozar lo que estimo son algunas de las más fundamentales características de los sistemas de comunicación vigentes actualmente en América Latina. No pretendo que la lista sea completa, pero creo, que para los propósitos de un planteo general sobre políticas de comunicación en América Latina, resume los aspectos más sobresalientes y de mayor importancia para tales políticas.

Es evidente que para la definición de cualquier esquema de una política nacional de comunicación las características mencionadas representan -por decirlo así- la "materia prima" para su elaboración. Son las "Esferas problemáticas" claves que de una u otra manera deben ser enfocadas y -si lo que se busca es una modificación sustancial- deben ser solucionadas. Pero antes de analizar más cerca lo que podrían ser los objetivos y el plan de acción de una política nacional de comunicación, conviene enfocar muy breve algunos conceptos teóricos respecto a esta problemática que nos puedan ayudar a sentar una adecuada base conceptual. A la vez esto nos puede facilitar una mejor comprensión de la aceptación generalizada que esta temática ha tenido entre los expertos latinoamericanos de comunicación desde mediados de los años 70.

#### 3.1 La Crítica a Teoremas de comunicación superados

Uno de los aspectos que ayuda a caracterizar una PNC de corte progresista es que se trata de un esquema mucho más ambicioso y globalizante que cualquiera de las conceptualizaciones de la comunicación social. Es, en cierta manera, el resultado de las limitaciones de esquemas de comunicación que predominaban hasta hace poco y que en alguna medida aún siguen influenciando algunas corrientes del pensamiento latinoamericano en esta materia. Me refiero al funcionalismo, al modernismo y al estructuralismo (marxista).

3.1.1. EL FUNCIONALISMO. De sobra se sabe de la influencia que la teoría funcionalista p. ej. de **Robert K. Merton**, **Charles**

Wright y otros ha tenido en el mundo y en América Latina en particular. Al considerar que la función básica de los medios de comunicación colectiva es “colectar y difundir información”, “otorgar status” “enforzar normas sociales”, “evaluar noticias” y “orientar audiencias” así como “transferir cultura” como señala Margarita Z. de Janka, la teoría funcionalista dejó fuera de su enfoque dos elementos fundamentales:

- a) al receptor y
- b) el sistema de comunicación como tal.

En realidad, el funcionalismo aceptaba el sistema socio-económico y político como algo dado y que no valía la pena de investigar. Es por ello que Mattelart dijo que “la sociología funcionalista de la comunicación se limitó a analizar el statu quo sin cuestionarlo y sin cuestionar el concepto de sociedad como un sistema social, lo que implica que tiene una naturaleza que no cambia y sin conflicto”. El individuo y sus genuinas necesidades en realidad no interesaban sino en términos de receptor de determinados mensajes y del grado en que estos mensajes (políticos y comerciales) del sistema establecido lograban impactar y moldear sus patrones de comportamiento.

Resulta lógico que mientras predominaban tales conceptos en los escasos círculos de especialistas latinoamericanos de la comunicación la idea de “políticas nacionales de comunicación” no tenía cabida. No solo que para el funcionalismo la intervención estatal en la esfera de la comunicación social es un “anatema” “tabu”, sino que no le interesaba siquiera indagar sobre las verdaderas necesidades de comunicación del individuo ni dar a la comunicación una función reformadora de la sociedad, aspectos que obviamente ocupan un lugar muy alto en los objetivos de una PNC de avanzada.

3.1.2. EL MODERNISMO. Al contrario del funcionalismo, el modernismo se preocupa tanto por la sociedad subdesarrollada como

del hombre rezagado que es parte de la misma. La fundación de esta corriente se identifica normalmente con nombres como **David Lerner** y **Wilbur Scharrmm** que pregonaban en sus tesis la posibilidad y necesidad de utilizar la comunicación social como una polea de transmisión de innovaciones técnicas desde los países más avanzados hacia los países y hombres del Tercer Mundo. Al plantear **Scharrmm** y también **Pye** que la comunicación debería coadyuvar a la vertebración de las nuevas entidades nacionales (sobre todo en Africa y Asia), a la creación de un mito nacional, en realidad pregonaban en forma embrionica elementos de lo que conformaría más tarde el esquema de PNC. Un componente principal del "modernismo" en la comunicación social según **J. Díaz Bordenave** fue el concepto de la "empatía", introducido por Lerner, y que transferido al campo concreto del agro retrasado planteaba, que para que "el campesino desarrolle un deseo de cambiar su estilo de vida, era necesario que adopte el punto de vista del hombre moderno".

El meollo de la teoría de las "innovaciones" consistía, por lo tanto en la convicción que la superación y el progreso de las personas y sociedades rezagadas dependía principalmente de una transferencia lineal, casi mecánica de conocimientos e innovaciones tecnológicas del mundo desarrollado al mundo subdesarrollado por adecuados canales de la comunicación. El supuesto clave en este proceso, unidireccional, como apunta entre otros **M. Ordóñez**, era, desde luego, que los que decidían qué tipo de conocimientos e innovaciones deberían transferirse, eran fundamentalmente los expertos en comunicación de los países desarrollados o sus asistentes nacionales que abrigaban la misma tesis. Toda la estrategia "extensionista", fracasada mientras tanto en la mayoría de los países latinoamericanos, estaba inspirada en esta concepción errónea.

**Pablo Freire**, **Iván Illich** y otros educadores demostraron finalmente la falacidad del "modernismo". Cuestionaban no solo la vida moderna, a la cual la población marginal urbana y rural debería ser integrada, sino sobre todo el hecho de que las necesidades

de esta población, tal como las concebía ella misma, sus aspiraciones, sus capacidades propias de cambio, auto-confianza y participación en los procesos de cambio no habrían recibido por esta teoría la atención merecida.

A estos pensadores latinoamericanos les incumbe también el mérito, como señala **J. Díaz Bordenave**, de haber empezado a concebir la comunicación “como un proceso que es inseparable de procesos sociales y políticos necesarios para el desarrollo nacional y la independencia”.

He aquí en esta crítica a las tesis modernistas de nuevos elementos que apuntan a aspectos teóricos que no pueden ser ausentes de una concepción progresista de PNC, especialmente el énfasis en la participación y en el íntimo nexo entre los procesos de comunicación y los demás procesos socio-políticos y económicos del sistema social.

3.1.3. EL ESTRUCTURALISMO. Basándose entre otros en los escritos de **Wright Mills** se desarrolló también en América Latina en los últimos diez años un abordaje estructuralista a los problemas de comunicación. La mayoría de los respectivos estudios parte del carácter jerárquico de las sociedades latinoamericanas, tipificadas por élites políticas y económicas en la cúspide, una clase media más o menos fuerte y estratos bajos, que representan la mayoría. Característico para tales sociedades según **J. Díaz Bordenave** es que “los estratos bajos intentan identificarse con las élites, adoptando sus percepciones del mundo, sus valores, sus maneras de relacionarse con otros, en breve, su ideología”, En consecuencia, estos estratos a menudo aceptan como suyas normas y patrones de comportamiento que no obedecen ni a sus intereses ni a los de la sociedad como tal y que en el fondo sólo sirven para amansar la masa.

El tenor del estructuralismo es, por lo tanto, la convicción de que el sistema de comunicación sirve fundamentalmente al sistema

establecido por las clases dominantes y al mantenimiento de un statu quo favorable a las mismas. De allí la conclusión de algunos expertos de comunicación que un reenfoque del sistema de comunicación operante en América Latina tiene necesariamente por condición cambios estructurales de la sociedad y cualquier política de comunicación progresista debe, por lo tanto -como lo postula entre otros **R. Beltrán**- coadyuvar a la introducción de tales cambios.

El estructuralismo, llevado a sus posiciones extremas, desemboca en el **Marxismo**, que en relación con las PNC a veces llega a posiciones poco pragmáticas. Al considerar la comunicación social una mercancía en el sistema capitalista y dictaminar que es la explotación que caracteriza a las relaciones de producción en el mismo, **Joao Bosco Pinto** p. ej. determina que el propósito fundamental de la comunicación masiva es "manipular la ideología de las masas". Siguiendo esta línea teórica marxista, se llega a postulados extremos propuestos entre otros por **A. Mattelart** que para la implantación de una PNC auténtica es necesario abolir no solo el carácter de "mercancía" de la información y comunicación, sino también la relación de explotación que existe entre el explotador (élites económicas) por una parte y el explotado (masas trabajadoras) por el otro. Este planteamiento lleva implícito exigencias tan drásticas como la "estatización" o "nacionalización" de los medios de comunicación colectiva más importantes e intervenciones estatales cirúrgicas en ámbitos de las agencias de noticias y de publicidad, de las importaciones de contenidos así como en la esfera de la libertad de expresión y prensa. La crítica proveniente de dirección no concibe en el fondo cambios paulatinos y escalonados en el sistema de comunicación establecido en la región, sino plantea la necesidad de romper con sus esquemas y construir sobre la base de un modo de producción socialista un sistema de comunicación, en que ya no existe la relación explotador-explotado.

De esta manera, la corriente marxista de la comunicación se sitúa automáticamente al lado de reestructuraciones radicales de la



sociedad y la implantación de un régimen totalitario que la mayoría latinoamericana rechaza, que es poco viable y que no responde a las necesidades de una comunicación motivadora, conscientizadora y libre en la región.

### 3.2 Rasgos del nuevo Paradigma de la Comunicación

Como he tratado de mostrar en esta breve excursión teórica ni el funcionalismo, ni el modernismo como tampoco el estructuralismo han logrado enfocar el fenómeno de la comunicación social en toda su compleja dimensión social como un proceso vinculado estrechamente con el sistema establecido, sus relaciones de poder, su doctrina política y su código de valores. Cada una de las escuelas mencionadas ha aportado algo, ha ampliado la visión que hoy tenemos del significado y del papel de la comunicación social, pero no cabe la menor duda que a principios de esta década comenzó a acentuarse en la teoría de la comunicación una nueva tendencia, ansiosa de romper los esquemas anquilosados del pasado y sentar pautas para un fundamental replanteo de la comunicación, colocando por primera vez al hombre en el centro de las deliberaciones. El aporte de los científicos de la comunicación latinoamericanos a este replanteo ha sido muy significativo.

Al acercarnos a la parte central del presente ensayo, los objetivos y el posible plan de acción de una política nacional de comunicación resulta, por lo tanto necesario esclarecer algunos de los parámetros principales de lo que algunos teóricos han llegado a llamar "el nuevo paradigma de la comunicación" que está adquiriendo forma y sustancia al finalizar la década del 70. Porque - al fin y al cabo- sería poco convincente plantear los conceptos básicos de lo que podría constituir una PNC de contenido progresista, sin incorporar a este análisis aquellas tesis que bien puedan conducirnos en los años 80 a un cambio bastante revolucionario de los sistemas de comunicación aún imperante hoy. Quisiera mencionar solo seis de esta tesis, pero creo que son las más importantes:

3.2.1. LA COMUNICACION HORIZONTAL. Este concepto significa un viraje fundamental del viejo "dogma laswelliano", según el cual la comunicación es un flujo vertical y unidireccional desde la fuente de una información hacia el receptor de la misma.

La parte creadora y activa, según este teorema, es la fuente, mientras que el receptor es pasivo, condenado a la mera asimilación de los mensajes. En la parte descriptiva del sistema de comunicación existente en América Latina ya he hecho notar que ésto es exactamente como funcionan los flujos de información y comunicación en la región. Las agencias de noticias y de publicidad conjuntamente con la prensa, la radio y la televisión son los elaboradores de los contenidos y mensajes, los consumidores o la masa como dijera una vez Mattelart, son el manso rebaño destinado a masticar y digerir la noticia prefabricada, sin disponer de medios adecuados para comunicarse. Es este esquema que se pretende cambiar fundamentalmente.

La nueva tesis se basa en el concepto de la comunicación como un flujo bidireccional y horizontal donde el emisor es a la vez receptor y el receptor a la vez emisor. La masa ya no es un inerte receptor de los mensajes elaborados en la cúspide de la pirámide comunicacional, sino también es fuente creador de información que genera y formula necesidades de comunicación ligadas con la realidad socio-económico que vive y siente. La comunicación horizontal plantea, por lo tanto, que el hombre objeto de la comunicación se convierta en hombre sujeto que además de asimilar información a su vez crea flujos de comunicación que fluyen a través de propios canales a los centros de decisión y que son capaces de reotroalimentar y de equilibrar los procesos de comunicación en un país.

3.2.2. LA COMUNICACION PARTICIPATIVA. El concepto de la comunicación participativa, como ya lo han hecho notar Bordenave, Beltrán y Ordóñez entre otros se encuentra estrechamente

vinculado con el de la comunicación horizontal. Como lo señala un documento de la Unesco "Participación implica el involucramiento del público en la producción y en el manejo de los sistemas de comunicación. Y opera también en distintos niveles de producción, de toma de decisiones y de planeamiento". Ya no basta, según **Josiane Jouet** que se facilite a la población (sobre todo la rural) acceso a una gama más amplia de medios de comunicación y la facilidad de retroalimentar sus reacciones, comentarios y demandas a las organizaciones productoras de contenidos. Lo que se postula ahora es que el individuo o al menos determinados grupos sociales dispongan de medios, que produzcan propios contenidos y que participen de lleno en el proceso de toma de decisiones en la programación, y planificación de las respectivas producciones y en la asignación de los necesarios recursos para ello, así como en el propio manejo de tales medios.

La comunicación participativa plantea, por lo tanto, para el público y ante todo para los grupos sociales menos privilegiados un rol muy activo que opera a tres niveles:

- El nivel de la sensibilización de la realidad y de los problemas socio-económicos que enfrentan estos grupos;
- El nivel de adquisición de medios de comunicación, de la organización y el manejo adecuado de los mismos con la ayuda financiera y técnica necesaria y
- el nivel de la producción de contenidos de comunicación mismo.

3.2.3. EL DERECHO A LA COMUNICACION. El concepto de que junto a los demás derechos humanos el individuo debe ser dotado de un inalienable derecho de la comunicación encierra mucho de lo mencionado en los dos incisos a) y b) anteriores, El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos postula que "Toda persona tiene el derecho . . . de buscar, recibir e impartir información". Sin embargo, para las grandes mayorías sobre todo

en los países subdesarrollados este derecho sólo se ha transformado en el derecho de recibir la única información disponible a través de las grandes empresas de información y comunicación colectiva concentrados en su mayor parte en un puñado de monopolios, una información -como he señalado antes- con un tinte muy parcializado, irrealista y alienante. Además se plantea, que ya no es suficiente concebir tal derecho solo en relación con la información, sino que debe ser concedido al hombre el derecho a comunicarse o sea de transmitir todas sus inquietudes y aspiraciones en la forma adecuada, a través del medio adecuado y a las audiencias adecuadas. Con la consagración del derecho a la comunicación se busca, por lo tanto, investir al ser humano con una garantía para poderse desenvolver como protagonista activo y consciente dentro del sistema de comunicación local y nacional y de la sociedad en general.

### 3.2.4. NECESIDADES Y RECURSOS DE COMUNICACION.

Considerando lo apuntado anteriormente resulta lógico que dentro del nuevo paradigma las necesidades de comunicación y los recursos de comunicación reciben una importancia muy destacada. El carácter horizontal y participativo de la nueva comunicación ya subraya su énfasis en el hombre como fuente de información y sus multifacéticas necesidades de comunicarse en el terreno socio-económico, político y cultural. Harms agrupa estas necesidades como sigue:

- Necesidades de información de una amplia gama de fuentes;
- Necesidades de asociación como participación, relaciones interpersonales y conservación del heritaje cultural y
- Necesidades personales como soledad, tiempo para reflexionar, auto-comunicación etc.

A esta agrupación quisiera agregar otra, quizá la más importante: La necesidad de transmisión o sea de fungir como fuente de generación de flujos de comunicación.

Por otra parte el concepto de recursos de comunicación engloba tanto las telecomunicaciones como las infraestructuras técni-

cas de producción y los recursos humanos empleados en la comunicación. Pero la idea fundamental es que en base al derecho y las necesidades de la comunicación el ser humano y particularmente los grupos sociales deben disponer de los recursos de comunicación necesario para ejercer plenamente este derecho de comunicar sus necesidades.

3.2.5. FLUJOS EQUILIBRADOS DE INFORMACION. Aunque ya me referí antes a este punto, lo repito en este contexto de nuevo, porque es otro pilar fundamental del nuevo paradigma de comunicación en evolución. Contrario al manifiesto desequilibrio que caracteriza a los flujos de información a nivel nacional e internacional, se estipula:

- a nivel nacional la promoción de flujos de comunicación auténticamente equilibrados en cuanto a zonas urbanas y rurales, problemáticas reales y tendencias de los contenidos;
- a nivel internacional una cobertura mejor equilibrada y menos parcial de las realidades y aspiraciones de los países del Tercer Mundo con la ayuda de agencias nacionales o regionales.

Este reclamo del nuevo orden mundial de Información conlleva fuertes implicancias en dirección de una reorientación de los sistemas de comunicación vigentes de acuerdo con los enunciados del nuevo paradigma que ha revolucionado el pensamiento de los científicos de la comunicación alrededor del globo.

3.2.6. LA TAREA PROMOTORA DEL ESTADO. Resulta evidente que la traducción del nuevo paradigma de comunicación en una realidad viviente no se producirá por si solo, sino que tiene por requisito un papel activo del Estado. La pretensión de romper los moldes petrificados de la comunicación vertical y unidireccional, la noción de garantizar al individuo un derecho real a la comunicación, de reconocer sus necesidades en este campo y la exigencia de proveerlo con los recursos de comunicación necesarios, presupone

forzosamente cambios sustanciales no solo de enfoque, sino de estructuras de los sistemas de comunicación vigentes en la mayoría de los países menos desarrollados de la región. La promoción de un flujo más equilibrado de información de la ayuda estatal al igual que el desarrollo de una comunicación participativa a favor de amplios programas en campos como educación, salud, vivienda, nutrición, desarrollo comunal y regional tiene por condición un papel muy vigoroso del sector público. Sin él y sin los recursos correspondientes destinados para este fin, la tesis y conceptos del nuevo paradigma de la comunicación están necesariamente condenadas a marchitarse como hojas viejas en un arrenal sin abonar jamás un fértil cambio.

Los enunciados de este nuevo paradigma apuntan, por lo tanto, a la misma dirección ya señalada al comienzo de este ensayo cuando hice constar que está en marcha una tendencia que reclama la implantación de políticas nacionales de comunicación, en beneficio de una repartición más democrática del bienestar general y de una realización más plena del individuo en la dinámica del proceso social y de su transformación.

## Introducción

## 4. OBJETIVOS DE UNA POLITICA DE COMUNICACION PROGRESISTA.

Habiendo analizado brevemente algunos modelos alternativos de la comunicación, ya superados en su mayor parte en la teoría, aunque aún no en la práctica y habiéndolo esbozado también en grandes rasgos algunas características básicas del nuevo paradigma de comunicación que se va abriendo paso, podemos ahora con más facilidad emprender la tarea de precisar los objetivos de una PNC en América Latina. Sin embargo, para despejar todas las dudas respecto a un tema de contornos polémicos, quisiera de antemano rechazar algunos juicios de valor negativos respecto a las PNC, algunas imputaciones que considero erróneas, al menos respecto al concepto de una PNC propugnada en el presente ensayo.

## 4.1. Aclaración previa

A mi modo de ver, son principalmente tres las críticas a las PNC que no son justificadas:

4.1.1. A TRAVES DE PNC SE PRETENDE ESTATIZAR Y SOCIALIZAR A LOS MEDIOS. Esta es la primera y quizá la más insostenible afirmación que fué alegada en repetidas ocasiones sobre todo por la "SIP" y la "AIR" a través de los últimos años. Un grupo de expertos latinoamericanos reunidos por la Unesco en Bogotá en 1974 elaboró varias alternativas de PNC; un modelo netamente privado, otro completamente estatal y un tercero mixto. Este hecho, que los allí reunidos expertos hayan contemplado entre las diversas alternativas una basada en un sistema de comunicación totalmente estatal ha servido a los detractores de las PNC desde entonces como punto de partida para el alegato, que lo que los científicos de comunicación en realidad pretenden con la introducción de PNC es la estatización de los medios. Tanto la Unesco como la organización auspiciadora del evento como CIESPAL, que fue representada en él con su Director, fueron tildados de entidades promotoras de la "Allendización" y "socialización" de los medios en el subcontinente.

La verdad es, desde luego, otra. Ni la Unesco ni CIESPAL han abogado jamás por PNC basadas en la propiedad estatal de los

medios. En un trabajo presentado al Seminario "La Radio y la Televisión frente a la Necesidad Cultural en América Latina" en Costa Rica en 1976, en vísperas de la ya mencionada Conferencia Intergubernamental de la Unesco sobre "Políticas de Comunicación en América y en el Caribe, Marco Ordóñez enfatizó que "adoptar una política (de comunicación) no quiere decir nacionalizar o estatizar los sistemas de comunicación o los medios de comunicación colectiva." En el mismo evento, el autor del presente ensayo se pronunció claramente en contra de un modelo socializante de la comunicación y en favor del así llamado "dualismo funcional" o sea un sistema mixto en que existen paralelamente los medios privados y un determinado número de medios estatales con funciones educativas y culturales específicas, un sistema por demás, ya en vigencia en la mayoría de los países latinoamericanos. Por último, la mencionada Conferencia de la Unesco en San José en 1976 no fue menos respetuosa del sector privado. Así se pronunció p. ej. en la Recomendación No. 2 a favor de la estructuración de sistemas complementarios de comunicación, pero siempre "respetando las actividades de la empresa privada" y en la Recomendación 16 que propone a los Estados de la región la creación de una Agencia Latinoamericana y Caribeña de Noticias, se agregó específicamente que "su creación no entrañe de modo alguno menoscabo al libre funcionamiento de las agencias existentes y a su futuro desarrollo".

La respectiva posición de la Unesco y de CIESPAL resulta, por lo tanto, muy clara. En cuanto al concepto preconizado aquí, ratifico totalmente el criterio expresado con anterioridad. No creo que una PNC basada en el monopolio estatal del sistema de comunicación sea el más adecuado para resolver las deficiencias que acusan estos sistemas y para convertir la comunicación en el poderoso motor necesario para impulsar auténticos procesos de desarrollo y cambio social. Tales sistemas, como lo demuestran los diferentes ejemplos se degradan normalmente para servir como simples instrumentos de la propaganda estatal, aniquilando el libre flujo de



procesos de comunicación típicos de una sociedad pluralista y una verdadera democratización y participación en el sistema de comunicación. Además, un modelo de este tipo no parece ni remotamente políticamente viable en la gran mayoría de los países latinoamericanos, siendo por añadidura teóricamente inaceptable y prácticamente indeseable.

A mi modo de ver el único modelo más viable y deseable en la región es el modelo mixto, o sea un modelo afincado en un fuerte sector privado de la comunicación y una gestión estatal lo suficientemente amplia para garantizar un ágil desenvolvimiento de la comunicación en todas las áreas deficitarias, tal como se plantean bajo la óptica del nuevo paradigma. Me parece que este modelo se ajusta más a sistemas políticos y económicos que se esfuerzan por impulsar genuinos procesos de transformación dentro de cauces democráticos y en base a un constructivo juego de todas las fuerzas involucradas, tal como sucede en sociedades auténticamente pluralistas y democráticas.

4.1.2. CON PNC SE BUSCA COARTAR LA LIBERTAD DE EXPRESION Y PRENSA. Los mismos sectores que han imputado tendencias estatizantes a la introducción de PNC sostienen también que con tales políticas se pretende montar un bien orquestado atentado a los principios de la libertad de expresión y prensa. Tanto la Unesco como CIESPAL han tenido que soportar vehementes ataques por su supuesta labor solapada en esta dirección.

Al comienzo del presente ensayo ya me he referido al carácter injustificado de estas interpretaciones y a la filosofía que los sostiene, tan acertadamente definida por Luis R. Beltrán. Por ello me limitaré a señalar solo una breve corrección de estas afirmaciones.

El propósito de las PNC de ninguna manera puede ser coartar las libertades de expresión y prensa, consagrados en varios instrumentos de las Naciones Unidas como libertades básicas del hom-

bre. Al contrario, como fue reiterado en numerosas ocasiones tanto por la Unesco como por CIESPAL y por independientes expertos de comunicación como **Bordenave, Beltrán, Aníbal Gómez** y otros, uno de los propósitos fundamentales de PNC es que la misma libertad de expresión y de prensa que gozan los medios privados de comunicación y los grupos dominantes la gocen también todos los grupos sociales, especialmente aquellos a los cuales se dirigen los esfuerzos gubernamentales para redimirlos de su perenne atraso y pobreza. Como fue enfatizado en numerosos foros internacionales recientes la gran mayoría de la población en los países subdesarrollados no dispone ni de los recursos ni de los medios de comunicación adecuados para expresarse y para ejercer su derecho de comunicar y hacer valer sus opiniones y sus reclamos ante la opinión pública y ante los niveles de decisión política. Es por ello que el concepto de la libertad de expresión y prensa tiene que ser rescatado de su formalismo excluyente, para darle una dimensión verdaderamente democrática. Libertad, como reclama **M. Ordóñez**, también para los marginados para expresar sus inquietudes y libertad también para una prensa que representa los intereses de los trabajadores, empleados y demás capas sociales menos privilegiadas.

Por otra parte, la libertad de expresión y de prensa practicada sin restricciones onerosas es una de las más eficaces garantías en contra de la arbitrariedad gubernamental y en defensa de procesos auténticamente democráticos, de los derechos humanos y de una justicia social genuina violados tan a menudo en América Latina. Es por ello que uno de los principios más elementales de una PNC debe ser velar celosamente el irrestricto respeto a estas libertades más fundamentales de sociedades libres.

4.1.3. LAS PNC SON UNA AMENAZA DE LA RENTABILIDAD DE LOS MEDIOS PRIVADOS. Se ha alegado a menudo por parte de representante de los medios privados de comunicación que las PNC, por cuanto implicarían o promoverían la creación de

## Introducción

medios ya sea impresos o de radiodifusión estatales, coadyuvarían a un desarrollo desfavorable a la rentabilidad de los medios comerciales. Este argumento, si bien parece convincente a primera vista, sin embargo resulta sin fundamento si se analiza más de cerca.

En primer lugar cabe hacer notar que la creación de medios estatales no es una exigencia "sine qua non" o "per se" de las PNC. Hay consenso entre los que favorecen la introducción de tales políticas que sólo en aquellos casos en que estudios muy profundos demuestran la existencia de graves lagunas de comunicación e información desatendidas por el sector privado, se justificaría la asignación de recursos públicos para el establecimiento de medios estatales.

Pero aún en el caso que debido a la existencia de esta situación se hubiese estimado conveniente por parte de un gobierno de crear p. ej. una radio o un canal perteneciente al sector público, ello difícilmente podría significar una merma significativa de los ingresos de los medios comerciales. Como lo han hecho notar especialistas como **L. R. Beltrán**, **A. Gómez** y **P. Ortega** así como el autor del presente ensayo, la función de tales medios estatales solo debe y puede ser "complementaria" o "supletoria" de las actividades de los medios privados y de ninguna manera deberían perseguir finalidades competitivas en el sentido económico. Este postulado no solo que coincide netamente con el concepto de su funcionalidad cultural y educativa, sino que resulta totalmente viable en cuanto a las modalidades de su posible financiamiento. Creo p. ej. que tales medios no deberían difundir publicidad comercial, en primer lugar, justamente para no constituirse en competidores de la prensa, radio y televisión privada, pero en segundo lugar para dar a sus contenidos, programación etc. la profunda característica cultural que les compete. De manera que la aparición de medios estatales no ocasionaría ninguna pérdida económica a estos medios porque éstos podrían disponer como antes de todo el "pastel publicitario" del sector productivo y comercial privado.

¿Y cómo se financiarían entonces estos medios estatales? La respuesta es obvia. Por un lado a través de asignaciones del presupuesto nacional y por el otro a través de anuncios, informaciones, programas de las diversas entidades del propio Estado y de los municipios y diversas agrupaciones profesionales, gremiales y sociales. Es claro que este modo de financiamiento tampoco acarrearía desventajas económicas para los medios privados. Más bien al contrario, cabe pensar que como resultado de una vigorosa PNC se ampliaría el radio de actividades de información y comunicación del sector público en general. Una parte de la respectiva demanda se dirigiría seguramente a los medios estatales para ser atendidas por ellos, pero cabe pensar que una parte aún mucho mayor se dirigirá a los medios privados facilitándoles un beneficio económico nada despreciable. No existe, por lo tanto, razón alguna para imputar a las PNC una intencionalidad intrínseca de promocionar una competencia económica desleal a estos medios.

En muchos países latinoamericanos de la más diversa orientación política e ideológica existe una prensa escrita y radiodifusión estatal junto al sistema privado de los medios de comunicación. Es cierto que en algunos casos tales medios estatales, haciendo caso omiso de su función social fundamental, se han convertido en alguna medida en competidores de los medios privados, aceptando publicidad comercial y lo que es más grave, incluyendo en su programación (de radio o televisión) programas con contenidos triviales y alienantes sin valor educativo y cultural alguno. Creo que así se comete una grave tergiversación de la funcionalidad genuina a la cual deben ser destinados los medios estatales y que en este sentido cabe hablar de una inmiscuición nociva y contraproducentes del sector público en el sector privado de los medios. Una PNC inspirada en principios democráticos debe, por lo tanto, cuidar muy bien la conveniencia de salvaguardar una clara división funcional entre los medios privados comerciales por una parte y los medios educativos y culturales del Estado por el otro. Esto no quiere decir, desde luego, que por parte de los medios privados no deba ha-

cerse un esfuerzo por elevar el valor educativo y cultural de sus contenidos y programas, sino todo lo contrario. Pero si quiere decir que el Estado, abocado a las grandes tareas de desarrollo integral, no deba convertirse en un competidor en actividades de lucro en la arena de los medios de comunicación privados. Su participación debe limitarse a la complementación en aquellas áreas de comunicación que se encuentran insuficientemente atendidas por estos medios.

Existe un campo, sin embargo, en que desde mi punto de vista, si puede y debe hasta haber competitividad entre medios de los dos sectores, y este es el de la calidad. No es ningún secreto, que muchos medios privados en América Latina, tanto de la prensa escrita como sobre todo en el ámbito de la radio y televisión aún dejan mucho que desear desde el punto de vista cualitativo tanto de su presentación como sus producciones. Resulta justificado, por lo tanto, el reclamo, que la radio o televisión estatal deben esmerarse por alcanzar en los diversos géneros de sus producciones un nivel cualitativo alto, tanto en lo técnico como en contenido que pueda servir de ejemplo y de acicate a aquellos medios del sector privado, cuyo nivel es aún muy inferior. La competitividad en la esfera de la calidad de los contenidos y programas redundaría inevitablemente en sustanciales beneficios de los mismos medios privados y coadyuvaría, por lo tanto, a una elevación general de los respectivos niveles de producción a nivel nacional. Evidentemente, tal elevación de los niveles cualitativos en el ámbito de los medios de comunicación debe ser una de las preocupaciones básicas de una PNC de corte progresista.

#### 4.2 El verdadero alcance de PNC

Después de presentar algunas aclaraciones respecto a tres principales conceptos erróneos que se utilizan a menudo para desvalidar y desprestigiar las propuestas respectivas a PNC, precisa delinear con más detalle los fundamentales objetivos de una PNC en países subdesarrollados especialmente de América Latina. Lo que

sigue, por razones obvias, no es un tratamiento exhaustivo de tales objetivos, ni pretende que sea interpretado como un modelo general para una PNC. La ya mencionada conferencia de la Unesco sobre PNC en América Latina fue diáfana al respecto, al declarar, que no puede haber un patrón uniforme para tales políticas, sino que obviamente su configuración práctica variará de país a país según muchos factores, sobre todo el sistema de comunicación prevaeciente, el modelo del desarrollo socio-económico en ejecución, la orientación política del gobierno en el poder y no por último y entre otros, los recursos disponibles para esta finalidad. Creo, no obstante, que en una u otra medida los objetivos que se mencionan pueden representar lo que pudieramos llamar la esencia de lo que se comprende bajo una PNC en el contexto referencial dado. Esto no quiere decir, desde luego, que una PNC explícita de algún valor tendría forzosamente que hacer suyos todos estos objetivos. A menudo los esquemas teóricos perfectos son políticamente poco viables; de manera que una PNC que persigue avances en por ej. cinco importantes áreas de la comunicación no tiene, menos validez que otra que se plantea un plan de acción más ambicioso. Al respecto me reservo más adelante unas acotaciones finales.

#### 4.2.1. COMUNICACION COMO VEHICULO DEL DESARROLLO Y CAMBIO.

A pesar de lo redundante que pudiera aparecer -ya son 20 años desde que se habla del rol promotor de la comunicación para el desarrollo- creo que desde su inicio una PNC en América Latina debe procurar lograr cierta coherencia conceptual sobre las funciones que la comunicación debe cumplir en sociedades en vías de desarrollo. Ya hemos visto algunas de las limitaciones más sobresalientes de teoremas que se han aplicado en el pasado, incluyendo el "modernismo" y "extensionismo" así como los intentos teóricos actuales de desarrollar nuevos conceptos capaces de romper las desigualdades que caracterizan a la mayoría de los procesos de comunicación en la región y superar las nuevas brechas que la revolución en las telecomunicaciones y en la informatica abren cada día ante

los ojos atónitos de las vastas mayorías. Ya lo han dicho muchos especialistas entre otros Hancock, Harms y Schiller y en América Latina Bordenave, L. R. Beltrán y Reyes Mata que hasta ahora y a grandes razgos la comunicación en los países de la región sólo ha servido para la conformación de opiniones públicas conformes con el mantenimiento de estructuras y relaciones tal como son y que sólo las mismas benefician a pequeñas minorías y el afianzamiento de patrones de consumo y de actitud y comportamiento en lo político, social y cultural que obedecen a los intereses de élites económicas y políticas nacionales o hegemónicas, muy a menudo contrarias a los intereses de un desarrollo integral a nivel nacional.

Lo que es necesario, entonces, es volver a colocar al individuo en el centro de las especulaciones comunicativas, pero ya no en el sentido antiguo de emisor y receptor, sino como ente que tiene necesidades materiales y anhelos y aspiraciones políticas y éticas, para las cuales la comunicación debe ser no sólo un hilo de conexión con sus semejantes para su satisfacción, sino parte íntegra de su realización plena como individuo y protagonista del proceso social. No bastan, por lo tanto, planteamientos netamente cuantitativos, como la creación de nuevos medios, simples cambios de propiedad o la extensión de la cobertura p. ej. de la televisión a sectores exentos de acceso a determinados medios. Si bien tales medidas como el establecimiento de flujos más equilibrados de información, como la extensión de las telecomunicaciones y el fomento de medios regionales y locales pueden tener efectos positivos, sólo contribuirán a un verdadero progreso si van unidas a medidas tendientes a producir cambios cualitativos dentro de los existentes verticalismos y unilateralidades comunicacionales.

Pero no solo precisa sustituir el monólogo social por el genuino diálogo social, sino diversificar y -por consiguiente- objetivizar sus contenidos. Una cosa relativamente fácil es expandir la red de los medios y de sus cubiertas, dotando a pueblos y poblaciones marginales con acceso p. ej. a programas de radio, al cine o a periód-

dicos. Pero otra cosa mucho más difícil es -como lo han demostrado los experimentos en muchos países de la región- promover cambios acertados en los contenidos y en su enfoque. Y aún mucho más difícil resulta estructurar procesos de comunicación con los sistemas de retroalimentación necesarios para que todos los grupos sociales se sientan suficientemente motivados para expresarse y que sean escuchados en la misma medida. Es -para utilizar una metáfora- la necesidad de construir un puente desde ambos lados, desde el lado del gobierno y el lado de los gobernados con los mismos materiales, que son las necesidades sociales reales, y cuyos lados deben encontrarse en la mitad, como los mensajes de abajo deben encontrar un eco adecuado de arriba para la necesaria ventilación de las opiniones y toma de decisiones.

Un requisito fundamental para promover procesos de esta índole es -como lo reconocen cada vez más los comunicadores- la paulatina y gradual sustitución de sistemas de información y opinión monopolizadoras de ideas y enfoques por sistemas que se ajustan a los principios y juegos de un sistema verdaderamente democrático y que permitan que el pluralismo de intereses tenga una fiel expresión en los procesos de comunicación. No es, por lo tanto, solo una mayor objetividad de los contenidos informativos y de opinión que la PNC debe propiciar, como erróneamente se plantea a veces por expertos de comunicación de los países desarrollados, sino el que todos los estratos, los empresarios y los trabajadores, los ricos y los pobres tengan a su disposición los canales de comunicación idóneos para participar en el proceso de desarrollo y cambio de acuerdo con su peso y los derechos que les son inmanentes, planteando cada uno con todo el rigor sus auténticos intereses.

Serán conceptos como éstos que serán elementales para la definición conceptual de PNC y de sus principales objetivos y lineamientos programáticos.



## Introducción

4.2.2. ASIGNACION Y RACIONALIZACION DE RECURSOS PARA LA COMUNICACION. Keynes dijo que política no es más que la recaudación y distribución de recursos. Podríamos colocar, por lo tanto, en segundo lugar de los planteamientos el postulado que la PNC debe contar de los recursos físicos, financieros y personales adecuados para su ejecución. Obviamente los mejores conceptos teóricos y programas de comunicación no valen, si los responsables de su formulación e implementación no han sabido procurar los recursos necesarios para llevar sus proyecciones y planes a cabo.

Actualmente existe en América Latina a los niveles de decisión una comprensión relativamente amplia sobre la importancia de la comunicación para el desarrollo y el cambio social. Pero muy pocos países cuentan con un Ministerio de Comunicación que no abarque sólo las telecomunicaciones y, salvo algunos casos excepcionales generalmente no hay presupuestos para las actividades globales de comunicación. Y donde sí existen como p. ej. a niveles ministeriales o institucionales, en su gran mayoría las asignaciones presupuestarias para estas actividades son insuficientes.

Para que una PNC realmente puede fungir como instrumento promotor se precisa, por excelencia, de una visión amplia sobre la magnitud de los recursos indispensables para este fin. ¿Para qué se necesitarán estos recursos? Trataré a continuación de enumerar algunos de las principales áreas:

- Infraestructura de telecomunicaciones: Teléfono, telégrafo, télex, redes de VHF y UHF así como de microondas para la transmisión del tráfico cablegráfico y de televisión, estaciones terrestres para la captación de señales de satélites etc.
- Infraestructura y equipamiento así como gastos de operación para los medios estatales (prensa, radio y televisión);
- Desarrollo de la comunicación institucional y de promoción a

los programas de desarrollo y cambio a nivel de los sectores como educación, salud, vivienda, desarrollo regional y comunal etc.

- Formación y capacitación de periodistas y comunicadores a todos los niveles de especialización.
- Promoción de la investigación de la comunicación y de adecuados centros de documentación y de bibliotecas.
- Promoción de una adecuada producción nacional de contenidos de comunicación tanto para la prensa escrita como para la radio, televisión, el cine y los medios audio-visuales. Donde no existe, promoción de una industria cinematográfica con una proyección cultural y educativa.

A los niveles de decisión a menudo suelen existir criterios muy favorables en cuanto a la importancia de la comunicación para el desarrollo, pero muy vagos en cuanto a la magnitud de recursos necesarios para dar a la comunicación la amplia dimensión humana y la funcionalidad promotora a la cual aludí antes. Dentro de los lineamientos generales de una PNC debe recibir, por lo tanto, particular atención el énfasis en aquellas asignaciones que resultan indispensables para reorientar los sistemas de comunicación hacia los objetivos más apremiantes y crear las infraestructuras complementarias necesarias para este fin.

#### 4.2.3. ACCESO Y DERECHO A LA COMUNICACION.

Ya con anterioridad he puesto de relieve la importancia que dentro del nuevo paradigma de comunicación se confiere a la necesidad de que los sistemas de comunicación establecidos reconozcan el pleno derecho del individuo a la comunicación y que conforme a este derecho se garantice que tenga adecuado acceso a los medios de comunicación.

La Declaración Universal de Derechos Humanos declara en su Art. 19 "Todos tienen el derecho . . . de buscar, recibir e impartir

información". Pero ya no se trata solo de esto, sobre todo cuando queda demostrado de sobra que grandes mayorías en los países latinoamericanos se encuentran impedidos por las más diversas razones para ejercer este derecho universal. El derecho a la comunicación concebido actualmente por una mayoría de expertos de la comunicación como por ej. Harms, E. Katz, Laksman Rao y R. Salinas entre muchos otros, va mucho más allá y encierra no solo el derecho de tener acceso a una oferta balanceada de información realmente pertinente, sino el derecho de ser fuente de comunicación y de que esta comunicación tenga la difusión adecuada.

Objetivo de una PNC debe ser, por lo tanto, orientar la acción estatal en los diversos frentes de la comunicación social de tal manera que este derecho se convierta de letra muerta en un ejercicio práctico, al cual todos contribuyen, las colectividades, los grupos sociales y los individuos como las agencias noticiosas, los medios colectivos y los otros canales de comunicación como las artes, el deporte, la educación y la ciencia. Por un lado habrá que promover programas con la finalidad de extender el acceso a una adecuada gama de medios de comunicación con contenidos educativos y culturales valiosos a los estratos sociales, especialmente del área rural, que hasta ahora solo tienen un acceso muy limitado a los mismos. Por el otro será necesario no solo motivar y dinamizar una actividad comunicacional consciente y activa a nivel individual y grupal, sino asegurar también una difusión de esta actividad adecuada en forma y contenido y orientada hacia las audiencias específicas como lo son por ej. los diversos niveles ejecutivos y legislativos así como los demás sectores, gremios y grupos de presión que participan en el proceso de toma de decisiones.

El principio formulado en un documento provisional de la Unesco que "todas las capas sociales de la población de un país... deben tener la posibilidad de dar a conocer sus problemas, su situación y sus aspiraciones", deberá, por ende, constituir el eje elemental de una PNC concebida como instrumento del desarrollo

integral. Pero este derecho a la comunicación, para no convertirlo en un derecho netamente abstracto, encofrado en una bella vitrina de cristal (como muchos otros derechos fundamentales del hombre) sino para darle plena vida, requiere de planteamientos y enfoques adicionales muy importantes que especificaré en el punto siguiente.-

#### 4.2.4. PARTICIPACION EN LA COMUNICACION.

Ya lo ha dicho un filósofo chino “Dialogar consigo mismo no es nada, participar es todo.” Redescubriendo esta verdad, los expertos de comunicación alrededor del globo estan hablando de la necesidad de una comunicación autenticamente participativa. En el fondo esta idea se encuentra muy vinculada con la del derecho y acceso a la comunicación con la cual, bajo el término de “democratización de la comunicación” forma un concepto global. En el fondo de este postulado como lo han precisado muy bien algunos expertos del East West Center en Hawai y como se ventiló, también en una reunión consultora de la Unesco en Yugoslavia en 1978, no se encuentran solo los problemas relacionados con el “cómo incentivar al grupo y al individuo para que sea fuente productora de adecuados contenidos de comunicación” y “qué evitar o impedir a nivel de los medios de comunicación y de los gremios de periodistas para que no obstaculice la participación del no-profesional”. Un factor no menos importante es, en qué medida el Estado debe aportar recursos de comunicación, tanto en términos físicos, financieros como en personal para dotar por ej. a los grupos sociales con los medios indispensables para poder participar en el proceso de comunicación.

La conceptualización de una PNC presupone, por lo tanto, una fijación de objetivos por lo menos, a tres niveles, a) la concientización necesaria a nivel del individuo y de los grupos sociales para estimular su interés de comunicación y sobre todo para la formulación de sus necesidades concretas, b) la modificación de estructuras y fórmulas demasiado rígidas al nivel de los medios de

comunicación formal que por su carácter monopólico y elitario tienden a frenar la competencia profesional aunque fuera para implementar la comunicación participatoria y c) la creación de los medios más adecuados a nivel de los grupos sociales que permitan dar expresión a sus diversas necesidades de comunicación. La democratización de la comunicación como meta de una PNC con un enfoque de movilización social dependerá en alto grado de la medida en que logre hacer efectivas medidas concretas a nivel de cada una de estas esferas.

#### 4.2.5. LIBERTAD DE PRENSA Y EXPRESION.

Se sobreentiende que la protección de la libertad de prensa y expresión es uno de los objetivos que la PNC debe defender celosamente. Como fue denunciado en múltiples ocasiones no solo por la "SIP" y la "AIR", sino también por muchos valiosos periodistas y comunicadores latinoamericanos que han sufrido los abusos de regímenes dictatoriales respecto a estas libertades fundamentales en su propia carne, la instrumentación de procesos de desarrollo y cambio en beneficio de todas las capas de la población tienen por requisito el respeto al pluralismo ideológico y muy especialmente el absoluto respecto a la opinión ajena. Donde estas libertades no se respetan, donde bajo cualquier signo político se niega la libertad de expresión a unos por preferencia de otros, donde el derecho a comunicarse es propiedad exclusiva de élites en detrimento de los demás, allí obviamente no se puede hablar ni de comunicación participatoria ni de la comunicación como vehículo eficaz de un perpetuo e intensivo diálogo entre todos los estratos, grupos y niveles de la sociedad contemporánea.

Como se ha denunciado en muchas ocasiones, las modalidades de la "censura externa" (por parte de entidades gubernamentales) y de la "censura interna" en América Latina son muy variadas y a menudo de un arraigo casi estructural e institucionalizado. Dentro de los lineamientos conceptuales fundamentales de una

PNC deben, por lo tanto, recibir principal importancia dos objetivos, que se complementan mutuamente. Primero, procurar una verdadera democratización de la comunicación, haciéndola accesible a todos los grupos y garantizando su carácter participatorio. Segundo, velar por el más estricto cumplimiento de la libertad de expresión a nivel de todos los medios como pilar del ordenamiento democrático de la sociedad y garante de que las ingentes tareas de desarrollo se definan y ejecuten en base a senderos de auténtico compromiso y consenso social. Con estos objetivos básicos se encuentran íntimamente vinculados dos postulados. Por una parte, el ejercicio de una mayor responsabilidad por los medios comerciales especialmente en cuanto a la selección de sus contenidos y programas, o sea la necesidad de una mayor sensibilización de estos medios con respecto a las prioridades nacionales de desarrollo y una mayor discriminación y evaluación crítica de los mismos. Y por otra parte, la tolerancia a la crítica objetiva y constructiva de la gestión pública ejercida por los medios privados por parte del Estado. Ambos postulados deben ir acompañados por el reconocimiento que no puede ser el propósito de una política de comunicación legitimizar el libertinaje y la tergiversación arbitraria de la noticia, como tampoco lo puede ser la acomodación de la verdad a intereses de los que ostentan el poder.

#### 4.2.6. CREACION DE UNA ADECUADA INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACION.

En muchos países latinoamericanos la situación de las telecomunicaciones aún presentan un cuadro poco satisfactorio. El dualismo, descrito por los economistas como una de las características básicas de las económicas latinoamericanas, caracteriza -como lo ha señalado entre otros Carlos Romero- también la mayoría de los sistemas de telecomunicación en la región. Este dualismo está representado por un lado por la existencia de sistemas modernos de VHF, UHF y microondas y estaciones terrestres que atienden los servicios básicos como teléfono y telégrafo así como la radio y te-

levisión así como por algunas empresas periodísticas modernas y sucursales locales de las agencias noticiosas internacionales. En algunos países como Argentina, Brasil y México cabe sumar a este sector moderno también la industria cinematográfica. Por el otro lado está no solo la falta de adecuadas infraestructuras de comunicación, teléfono, telégrafo, télex etc. en zonas más o menos extensas de las áreas rurales de muchos de estos países, sino también la falta de una adecuada prensa, y radiodifusión local, como ha sido apuntado particularmente por CIESPAL. A ello precisa agregar el nivel cualitativo pobre de la poca prensa local, el carácter artesanal de un gran número de radioemisoras, especialmente su baja potencia y el hecho que en muchos países la mayoría de la población rural y en algunos casos hasta parte de la población urbana no tienen acceso a la televisión por falta de adecuadas redes de energía eléctrica. Además, en muchos países sobre todo los con una topografía occidentalizada como los países andinos y centroamericanos, los canales nacionales no disponen de redes de enlaces con retransmisores suficientes como para dar cobertura a toda la población que está conectada a la red eléctrica.

Es lógico, por ende, que la ampliación de las respectivas infraestructuras de telecomunicación debe ser un objetivo prioritario de una PNC orientada hacia un vigoroso desarrollo y cambio social. Sin un adecuado acceso a los medios colectivos nacionales como sobre todo la prensa y la televisión y sin la existencia de adecuados medios locales y grupales, sobre todo periódicos y radiodifusoras locales muy difícilmente podría cambiarse el profundo desequilibrio de los flujos de información que aún caracterizan las relaciones ciudad-campo y la inadecuada representación de amplias capas de la población, en los procesos de decisión, de los cuales depende su statu quo y su futuro.

La infraestructura física y técnica, desde luego, no lo es todo. Se requiere de contenidos, programaciones, ideas, enfoques y mensajes que tienden a apuntalar los conceptos y realizaciones de una

sociedad más libre, más justa y más moderna y que sirvan de estribo y de acicate para que su concreción sea obra de todos. Pero para que tales contenidos, ideas etc. puedan ser expresadas e intercambiadas por todos los grupos de la sociedad, es requisito el desarrollo de las infraestructuras físicas y técnicas mencionadas. Sin las mismas una PNC no dejará de ser más que una bella ilusión.

#### 4.2.7. RACIONAL USO DE LAS TECNOLOGIAS DE COMUNICACION.

Mucho se ha escrito entre otros por **Amilcar Herrera**, **Helio Jaguaribe**, **C. Vaitos** sobre el inadecuado uso que se suele hacer en América Latina de la tecnología importada. El problema es conocido y no se limita solamente a la esfera productiva, sino es notorio también en el sector de servicios como el de las comunicaciones. Pero, ¿cuál es la tecnología más adecuada en el campo de las comunicaciones? En vista del vertiginoso desarrollo sobre todo de los medios electrónicos en los países industrializados y la creciente interdependencia de los sistemas de comunicación en general, ¿hasta qué grado es aconsejable y posible que los países latinoamericanos frenen la libre importación de la respectiva tecnología sofisticada? ¿Cabe hacer una discriminación prudente y utilizar sólo aquella que conviene, o resultaría contraproducente desde el punto de vista del progreso científico y técnico el privarse de los últimos avances? Todas estas son interrogantes que necesariamente deberán ser reenfocadas y respondidas por la PNC.

No pretendo profundizar aquí esta temática, pero es obvio que una tecnología no es ni buena ni mala. Dentro del contexto de un país subdesarrollado lo que decide sobre toda aplicación sólo debería ser su relación de costo beneficio; o sea deberían utilizarse aquellos medios de comunicación que en relación con su costo permiten la obtención de máximos beneficios sociales. Naturalmente las respectivas decisiones no son fáciles, entre otros porque la decisión tecnológica tiene que tomar en cuenta otros factores, por ej. el grado de tecnificación y la infraestructura dada de un



país, los recursos disponibles etc. Si la televisión comercial es a color, la televisión cultural estatal difícilmente podrá permitirse presentar sus programas en blanco y negro, por mucho que este sistema sea más económico.

Naturalmente, cabe preguntarse ¿el por qué el sistema a color fue introducido en países con escasos recursos en primer lugar? O, para hacer otra pregunta, ¿Será la televisión y la radio los medios más adecuados para el campesinado latinoamericano? ¿Conviene promover más periódicos a nivel local o cabe más bien dar preferencia a la introducción más masiva a los medios audiovisuales de baja tecnología como lo propugna por ej. CIESPAL?.

Es evidente que una PNC debe dar respuesta a estas preguntas en base a estudios sólidos que determinen la eficiencia o funcionalidad de un medio y su eventual ventaja sobre otro. Existe considerable evidencia -como afirma Manuel Calvelo- que por ej. el uso del audio y video cassette da resultados muy superiores a la utilización de cualquier otro medio para popularización de modernas técnicas de cultivo en las áreas rurales.

Por otra parte sería necesario analizar hasta que grado el uso de determinados medios -como lo ha pregonado Mattelart- como por ej. los satélites educativos, pueden contribuir a la dependencia de aquellos países que son los proveedores tradicionales de América Latina de tales tecnologías.

Se trata, indudablemente, de un campo de intrincados problemas. En la fijación de los respectivos objetivos resulta probablemente, indispensable, discriminar bien entre aquellas finalidades a nivel de grupo, comunidad etc., donde los medios audio visuales aparentemente aventajan a los medios colectivos y esferas como lo son por ej. la integración nacional, la formación de la opinión pública y el intercambio a nivel internacional, donde quizá no es razonable prescindir de los avances que la ciencia y técnica mundial pone a disposición de los países del Tercer Mundo.

#### 4.2.8. COMUNICACION PARA FINES EDUCATIVOS.

El uso de los medios de comunicación en forma complementaria o supletoria para fines educativos ha sido practicado ya en numerosos países latinoamericanos. Los más notorios son los diversos programas de teleducación, en su mayoría para auxiliar la educación, primaria y secundaria como por ej. en México, San Salvador y Perú para la alfabetización y castellanización de grupos étnicos o para motivar y conscientizar grupos sociales como el campesino en aras del desarrollo comunal, de su integración y desarrollo socio-económico en general como el de Acción Popular en Colombia.

No todos los programas desarrollados hasta ahora han sido un pleno éxito. Muchos autores, entre otros **M. Colombina de Rivero**, **M. de Ziles**, **St. Musto** y el autor del presente ensayo han señalado las diversas deficiencias que han limitado y limitan su deseada eficacia. Aún en los Estados Unidos se escuchan últimamente voces críticas respecto a la Teleducación. Sin embargo, a un análisis objetivo no puede escaparse la conclusión que, si bien los aspectos técnico-profesionales y organizativos de tales programas seguramente pueden y deben ser mejorados, los programas que preven la utilización de medios de comunicación para fines educativos complementarios como p. ej. la teleducación son fundamentalmente válidos y de indudable utilidad.

En los países de la región con un notorio atraso de su enseñanza primaria y secundaria, con minorías indígenas, con grupos marginados no integrados y un sistema de educación técnico-profesional inadecuado, la posibilidad de atender a estas áreas deficitarias mediante amplios programas de teleducación bien enfocados y organizados deberá recibir la atención debida por una PNC sensible a los problemas sociales. La mayoría de los países de la región dispone de la requerida capacidad técnica instalada en estudios de radio y televisión, equipo etc. así como de los dispositivos legales necesarios que permitan a entidades estatales como por ej. el Mi-

nisterio de Educación hacer uso de determinados espacios para tales fines. Uno de los objetivos primordiales de una PNC será, por lo tanto, programar un adecuado uso de los medios de comunicación tanto tradicionales como no tradicionales para subsanar lacras como el analfabetismo y ponerlos al servicio de las grandes tareas educacionales que confrontan la mayoría de los países latinoamericanos.

#### 4.2.9. COMUNICACION EN APOYO DE PROGRAMAS DE DESARROLLO.

Al igual que la teleeducación el uso de la comunicación para el fomento de programas y proyectos específicos de desarrollo y cambio social, el así llamado "development support communication" no es una novedad en América Latina. Si bien la aplicación práctica nunca alcanzó los niveles alcanzados en algunos países africanos y asiáticos, el concepto tuvo considerable difusión y en no pocos países hay proyectos del "D. S. C." en marcha. Sin embargo, si la cantidad de tales proyectos se compara con las necesidades reales, especialmente en tales campos prioritarios como salud, nutrición, vivienda, educación y desarrollo rural y comunal en general, su insuficiencia se hace muy manifiesta. Generalizando un poco, se puede hasta decir, que muchos proyectos valiosos de desarrollo en estos campos no han tenido el éxito esperado o han fracasado en parte, debido a la inexistencia de programas adecuados de comunicación que les hubieran servido de apoyo. En los países con altos porcentajes de población indígena y con un numeroso campesinado en general los programas como de salud, nutrición etc. - como lo ha señalado especialmente **Marco Encalada** - suelen tropezar con actitudes y comportamientos muy reacios a cualquier cambio, y debe ser tarea de la comunicación social de superar estos obstáculos y crear en las respectivas poblaciones una motivación y receptividad positiva frente al mismo.

Por ejemplo para que la población deje de tomar agua contaminada, para que la madre embarazada consulte al médico o a la

enfermera en lugar del curandero tradicional, para que cada indígena del altiplano haga su huerta etc. precisa de intensivos programas de comunicación, basados en un íntimo conocimiento de los patrones culturales y antropológicos establecidos así como del sistema y de los métodos de comunicación vigentes en los respectivos grupos poblacionales. Sólo en base a tales programas de conscientización que se basan en una constante retroalimentación y una activa participación de los grupos beneficiados por los programas de desarrollo y cambio, éstos realmente se convertirán en realidad.

He aquí, por lo tanto, otro campo muy importante que debe figurar muy alto en la lista de prioridades y objetivos de una PNC.

El concepto fundamental es el reconocimiento de que no basta con la instalación de infraestructuras físicas y técnicas, no bastan los hospitales, los excelentes equipos ni los acueductos o escuelas. En el fondo, lo que es decisivo es la motivación, es la disposición del individuo y de los grupos sociales de hacer uso adecuado de estas facilidades. Si no hay esta disposición, el centro médico se queda vacío como lo atestiguan una reciente experiencia en el Ecuador y en consecuencia el deseado cambio de alimentación no se produce y los niños en edad escolar no van a la escuela.

Una PNC debe poner especial énfasis en la necesidad de que en los altos niveles de decisión se jerarquice adecuadamente la asignación de recursos para la inserción directa de la comunicación como instrumento promotor y conscientizador de los tantos y tantos programas y proyectos destinados al mejoramiento socio-económico de las anchas capas menos privilegiadas.

#### 4.2.10. REDUCCION DE LA DEPENDENCIA EXTERNA.

La dependencia de los países latinoamericanos del sistema internacional de información y comunicación es una de las denuncias que atraviesa como un hilo rojo la literatura especializada de

comunicación social en la región. Comenzando por los estudios publicados por el CEREN de Chile en la época de Allende hasta los análisis del ILET de hoy día existe una extensa bibliografía incluyendo un análisis del autor sobre las diversas modalidades que toma esta dependencia. Ha sido descrita como una de las dependencias más totalizantes, abarcando el rol de las agencias noticiosas internacionales, las agencias de publicidad extranjeras, la gran cantidad de programas de televisión y de radio importados, el rol dominante de películas norteamericanas y europeas, la enorme avalancha de revistas, fotonovelas y de una literatura infantil, de aventuras, de ciencia ficción y de contenido pornográfico de procedencia extranjera, la preponderancia de las modernas tecnologías de comunicación (satélites, video teminales, video cassette etc.) y muchas otras formas que en su conjunto contribuyen a lo que los científicos de la comunicación denominan la gran alienación y transculturización que sufre el subcontinente.

No es este el lugar apropiado para extenderme sobre esta temática de sobra conocida y denunciada. Pero aún aceptando que quizá a veces la crítica, como sucede en el caso de algunos autores cuyo radicalismo no conoce límites, es exagerada, no cabe la menor duda que el argumento de fondo, del cual se ha hecho entre otros eco la Unesco, es válido y certero. El desequilibrio de los flujos informativos en detrimento de la región y de sus realidades, la escoria cultural extranjera que asfixia a los mercados latinoamericanos y las tecnologías cada vez más sofisticadas de comunicación y de la informática que se vienen imponiendo desde afuera casi en forma automática impactan desde luego en los patrones de consumo, actitud y comportamiento de vastos sectores poblacionales en perjuicio de los valores autóctonos y de la cultura latinoamericana. ¿Pero acaso el moratorio a la información y comunicación desde afuera, como a veces se sugiere, sería la solución? No sólo que no sería la solución, sino que no sería viable ni deseable. La creciente interdependencia económica, tecnológica y política y cultural es cimentada a diario por miles de canales y de

acuerdo con los vaticinios de los expertos los nuevos avances en el terreno de las comunicaciones e informática prometen fortalecer e intensificar aún más las tendencias que promueven la cristalización de lo que alguien llamó la “naciente cultura universal”

Una PNC consciente de las complejas ramificaciones de esta problemática y de sus profundas implicancias sociales y culturales no podrá desentenderse de la misma. Tendrá que conceptualizar necesariamente formas y métodos para reducir una dependencia que entraña graves peligros para el desarrollo de una cultura concordante con las raíces nacionales más sagradas y con las necesidades muy particulares de cada país. Por el otro una PNC no puede ignorar el fuertísimo rol integracionista de la comunicación a nivel internacional así como los peligros que acecharían a una política de corte “aislacionista” estatizante y anti democrática. Hay que ser consciente, que por debajo del pretexto de limitar y prescribir contenidos de comunicación extranjeros se oculta la fea cara no sólo de la “libertad de expresión” violada, sino también el “derecho a la comunicación” pisoteado. Me parece que encontrar un camino sensato frente a este problema cargado de sensibilidades políticas e ideológicas no es tarea fácil. Pero me atrevo a pensar que una PNC progresista, ansiosa de cumplir con su cometido sin renunciar a conceptos de principio podrá salir airosa del desafío, siempre que se inspire en la filosofía, que dentro de un contexto auténticamente democrático las opiniones y modales de comportamiento jamás pueden ser decretados o restringidos con arreglo a criterios que abren la puerta a la arbitrariedad, sino que deben ser el fruto de confrontaciones de muchas opiniones y patrones de actitud.

#### 4.2.11. PROMOCION DE LA CAPACIDAD PRODUCTORA NACIONAL.

Considerando las diversas formas de dependencia del sistema internacional de comunicación que sufren la mayoría de los países latinoamericanos resulta obvio que uno de los postulados básicos

de una PNC es una paulatina reducción de esta dependencia en base al aumento paulatino de la respectiva capacidad productora propia. ¿Cuáles áreas deberán recibir una importancia prioritaria?

Se deberá probablemente partir del criterio, ampliamente refrendado por estudios recientes tendientes a la creación de un servicio informativo especial en América Latina (ALASEI) y que para independizar los mercados latinoamericanos de noticias será imperioso fomentar la existencia de propias agencias noticiosas o robustecer las existentes. El objetivo debería ser obviamente que, una gran parte y quizá la mayor parte de la información destinada tanto al consumo interno como al consumo externo debería ser generado y difundido por agencias noticiosas nacionales. Por una parte, para asegurar que dejen de operar exclusas extranjeras como tamices y "gate-keepers" de las informaciones que estarán a disposición de los medios colectivos y de los consumidores y para que los flujos de información se adecuen a las genuinas problemáticas y necesidades nacionales y regionales. Por otra parte, como se viene pregonando en relación con el establecimiento de un nuevo orden internacional de información, para difundir a través de las agencias nacionales tanto al mundo industrializado como al mundo en vías de desarrollo informaciones y una imagen que correspondan a las realidades políticas, socio-económicas y culturales nacionales en vez de ajustarse a los gustos de un público extranjero acondicionado y acostumbrado a la noticia exótica, parcial, superficial.

Otro objetivo que la PNC deberá fijarse es la necesidad de promover la capacidad nacional de producir buenos programas de radio y televisión de todo género, tanto de información y orientación como de cultura y entretenimiento. Estos esfuerzos deben ir a la par con otros encaminados a coadyuvar el desarrollo de periódicos y revistas de contenido cultural y educativo dirigidos a una multitud de sectores, la juventud, la mujer, el campesino, el profesional, el intelectual etc. con el fin de ofrecerles una oferta de información y comunicación nueva y diferente a la que satura a los mercados actualmente.

No menos importante será también, especialmente en aquellos países latinoamericanos, en donde el cine extranjero ejerce un monopolio absoluto, el fomento de la producción cinematográfica nacional. Y una política igual será necesaria en relación con la producción de libros y su distribución en la región.

El objetivo del fomento de estas capacidades creadoras nacionales debe ser, por supuesto, no sólo la defensa a los valores culturales propios ni el fomento de una cultura nacional para las finalidades internas, sino también la propagación de los mismos hacia el exterior.

Por la gran trascendencia social que los impulsos de una PNC logren desencadenar en esta dirección, los respectivos objetivos deberán ocupar un lugar muy prioritario dentro de sus proyecciones programáticas.

#### 4.2.12. MEJORAMIENTO DE LA FORMACION PROFESIONAL.

Como lo demuestran numerosos estudios, entre otros los realizados por CIESPAL en 1975 y 1978, la preparación profesional tanto a nivel de pre-grado como a nivel de maestría aún deja mucho que desear en América Latina. Esto es la razón fundamental de un fenómeno ampliamente reconocido en la región: El relativamente bajo nivel de la profesión periodística en el subcontinente.

Los críticos señalan, que con contadas excepciones las escuelas de periodismo o de comunicación por un lado no preparan periodistas con el suficiente bagaje técnico profesional, como para desarrollar una labor periodística de alta calidad tanto en la prensa como en la radio y televisión. Por el otro lado no existe aún un adecuado enfoque en la mayoría de los planes de estudio y currículum para la preparación de verdaderos comunicadores, capaces de utilizar la comunicación como un instrumento eficaz para promover programas y proyectos de desarrollo y cambio. Entre las causas que contribuyen a esta situación se apuntan sobre la orien-



tación demasiado humanista tradicional de muchas escuelas, la insuficiencia de los currícula, la capacidad deficiente de los profesores, su inadecuada remuneración, su ocupación a tiempo parcial en su mayor grado, anticuados métodos de enseñanza, falta de equipos modernos etc. También cabe subrayar tendencias políticas demasiado dogmáticas por una parte que se limitan a fomentar posturas de una denuncia estéril a los sistemas de comunicación imperantes y por la otra corrientes de un pragmatismo muy positivista, carente de una crítica social sana y con enfoques de un periodismo formal y cuantitativo sin concebir debidamente el rol eminentemente conscientizador y mobilizador que la comunicación debe desempeñar para los procesos de desarrollo y cambio social en América Latina. Todos estos factores confluyen en uno u otro grado, siendo su resultado que la labor de formación de la mayoría de las escuelas de periodismo es insatisfactoria. La lógica consecuencia es, que a pesar de las grandes necesidades que las realidades latinoamericanas plantean a la comunicación social, no existen los cuadros de comunicadores adecuadamente capacitados y especializados para atender a estas necesidades.

Dentro de los objetivos de una PNC, el mejoramiento y la reorientación de la formación profesional periodística debe, por lo tanto, ocupar un lugar muy prominente. Los respectivos lineamientos deberán partir de un estudio de las diversas necesidades de comunicación que requieren atención en un país, para llegar a un concepto claro sobre el tipo de periodista y comunicador que hace falta y reorientar entonces la labor de las escuelas de formación periodística de acuerdo con las prioridades planteadas. Esta exigencia se traduce, desde luego, en la necesidad de proveer las escuelas existentes con más recursos, sobre todo para mejorar su infraestructura y la calidad de sus cuerpos docentes.

#### 4.2.13. FORTALECIMIENTO DE LA INVESTIGACION DE LA COMUNICACION.

El poder alcanzar los objetivos de una PNC que he esbozado hasta ahora depende en grado altísimo de la capacidad que existe

en un país de hacer análisis profundos de la situación de la comunicación y sobre todo de las necesidades de comunicación que se plantean. Cambiar el sistema verticalista de comunicación, incentivar la participación de grupos sociales en la comunicación, ampliar el acceso a importantes medios, introducir la teleeducación y amplios programas de comunicación para el desarrollo, promover un flujo de información más equilibrado así como producciones nacionales de una amplia gama de contenidos de comunicación, todo esto requiere para su implementación adecuada, de trabajos de investigación correspondientes. Como señalan por ej. **J. Bordenave** y **M. Ordoñez**, no es posible implantar programas y planes de comunicación para la promoción de proyectos de salud, nutrición, desarrollo rural etc. sin analizar previamente a fondo los medios y métodos de comunicación de los grupos sociales beneficiados por estos proyectos.

Por otra parte, **M. Encalada** insiste, que la planificación de la comunicación ya sea a nivel global, sectorial o local debe basarse en sólidas investigaciones de las verdaderas necesidades y demandas de comunicación existentes a cada nivel así como en los recursos disponibles para las mismas.

Uno de los objetivos principales que la PNC debe perseguir es en consecuencia la promoción de una capacidad de investigación de la comunicación endógena adecuada. Pero no se trata solamente de incentivar la investigación en las escuelas de comunicación, para que el egresado y graduado de las mismas esté teórica y metodológicamente capacitado de realizar trabajos de investigación de calidad. Es necesario que también a nivel de las instituciones del sector público, en los ministerios e institutos especializados, en los municipios etc. existan en los respectivos departamentos de comunicación social comunicadores capaces de investigar las necesidades de comunicación de su sector o institución y de traducir los resultados obtenidos en acciones y planes de comunicación concretos. Una PNC no puede, por lo tanto, olvidarse de la importancia que

le incumbe la investigación en las diversas esferas de la comunicación y debe implantar políticas que conduzcan tanto a nivel académico como institucional a un sustancial aumento cuantitativo y cualitativo de las labores investigativas. Este objetivo requiere particular atención, porque de acuerdo con estudios que se realizaron en la región a finales de los años 70, son muy pocas las escuelas de periodismo que incluyen en sus planes de estudio la realización de trabajos de investigación aplicada orientadas a obtener un conocimiento objetivo de las realidades del sistema de comunicación tal como existe en el país.

#### 4.2.14. ELEVACION DEL STATU DE LA PROFESION PERIODISTICA.

Muchos autores entre otros el del presente trabajo han destacado el statu inadecuado de la profesión periodística en la mayoría de los países latinoamericanos. Este statu inadecuado lógicamente contribuye al papel insatisfactorio que la comunicación desempeña en general en el subcontinente. Los factores a los cuales además de la insuficiente formación de la mayoría de los periodistas, es atribuible esta situación son:

- a) La insuficiente protección legal de la actividad profesional;
- b) La dependencia económica de los periodistas y
- c) Su dependencia política.

Respecto al primer punto es necesario recalcar que hasta algunos años solo contados países latinoamericanos contaban con leyes de periodismo que ofrecían una real protección al periodista tanto en cuanto a su título como al ejercicio de su profesión. Actualmente la mayoría de los países de la región dispone de tales leyes. Sin embargo, su aplicación parece ser muy flexible en muchos, abundando los casos de contrataciones por parte de los medios de comunicación de personal que no tienen las calificaciones (títulos) requeridos por la ley. Es por ello que la obtención del título de periodista a menudo significa muy poco, siendo bajo estas circuns-

tancias muy difícil para los recién egresados o graduados de las escuelas de periodismo encontrar colocaciones satisfactorias.

El segundo punto no es menos agravante. Ya lo señaló R. Cole en un estudio de hace pocos años, que entre los profesionales latinoamericanos, los periodistas son los peores remunerados. Por otra parte, se desprende de estudios de CIESPAL mencionados antes, que la gran mayoría de periodistas no laboran en un lugar de trabajo a tiempo completo, sino que casi siempre dependen de dos y hasta tres diferentes fuentes de ingreso. El periodista latinoamericano típico trabaja por ej. en un diario, además ocupa algún cargo en una dependencia estatal o en otro medio por ej. en la radio o televisión y es muy común que paralelamente se desempeñe también como profesor en alguna escuela de periodismo. Por un lado esto significa que a ningún trabajo le dedica el tiempo y la atención debida, ni puede hacerlo. Por el otro, los bajos niveles de remuneración acentúan su dependencia económica, principalmente de los medios de comunicación, donde laboran la mayor parte del tiempo.

El tercer punto es que salvo pocas excepciones de dependencia del periodista del medio colectivo o del ente público o privado para el cual trabaja no es solo económica, sino también política. En un grado mucho más notorio de lo que sucede por ej. en los países occidentales de Europa, el periodista latinoamericano -para obtener o retener su puesto de trabajo en un medio colectivo, un diario, un canal de televisión etc.- debe ajustar el enfoque de su trabajo cotidiano a la línea política e ideológica de este medio o sea de sus propietarios. Los mismos lazos de obediencia política e ideológica lo atan, desde luego, en el caso de ser empleado del Estado o de una entidad pública. La coincidencia con los lineamientos políticos del régimen o con el titular de la institución es entonces casi siempre "conditio sine qua non". En ninguno de los países existen instrumentos legales que garantizarían la "libertad de redacción", tal como es respetada en considerable grado en muchos países desarrollados occidentales.

Debido al efecto acumulativo de todos estos factores el statu social del periodista latinoamericano y el peso político de las asociaciones periodísticas es generalmente, salvo algunas excepciones notables, débil. Y consecuentemente su rol conscientizador y movilizador a favor de políticas, programas y proyectos de desarrollo y cambio social es restringido por una doble tenaza, la de los intereses de los medios de comunicación y la del sistema político imperante.

Naturalmente una PNC con pretensiones de dar a la comunicación una dimensión social mucho más amplia, una función dinamizadora en relación con los procesos de desarrollo y transformación de la sociedad, deberá preocuparse por jerarquizar adecuadamente a la profesión periodística. Deberá garantizar la más amplia protección a la actividad profesional y procurar con adecuados dispositivos legales no solo una mayor independencia económica de los periodistas y comunicadores, sino también una mayor independencia política. Junta a la capacitación y protección profesional, ambas independencias resultan indispensables para el desarrollo de un periodismo realmente democrático y de una aplicación de la comunicación social libre de indebidos intervencionismos, crítica y que apunta hacia el progreso y la justicia social.

#### 4.2.15. COMUNICACION INSTITUCIONAL.

Mucho se ha escrito en los últimos años en los países desarrollados sobre la así llamada “comunicación institucional” o “comunicación organizacional”, convirtiéndose de paso en una de las nuevas especialidades de la ciencia de la comunicación social. Pero relativamente poco de ello ha trascendido al continente latinoamericano. Algunos analistas, acostumbrados a rechazar cualquier teoría o tesis que provenga del mundo industrializado por el solo pecado de su procedencia, han querido ver en la comunicación institucional solo un nuevo y más complejo y nocivo instrumental de las “relaciones públicas” al servicio de los intereses de las grandes

empresas, ansiosas de cultivar su imagen y de vender sus productos con campañas de relaciones públicas y de publicidad muy sofisticadas. Para ellos, la comunicación institucional, carece, por lo tanto, de un valor intrínseco para el desarrollo de sociedades menos desarrolladas como las de América Latina, sirviendo más bien a los intereses creados de los consorcios y al mantenimiento del statu quo.

Este análisis, sin embargo, peca por simplista, y mi criterio es que bien vale la pena de rescatar los conceptos valiosos de la comunicación institucional, adaptándolos a las necesidades latinoamericanas y aplicándolos en la mejor forma posible.

¿Cuáles son las respectivas realidades en América Latina? Creo que se puede afirmar sin duda de equivocarse que solo contadas instituciones de los sectores públicos de los países de la región cuentan con una política para su comunicación institucional. Quiero decir que no cuentan:

- con adecuados flujos y canales de información y comunicación dentro de su propio organismo ni con sus dependencias externas;
- con adecuados sistemas de comunicación e información con los demás entes del sector público tanto a nivel ejecutivo, legislativo y judicial;
- ni con un sistema adecuado de comunicación y reciclaje con el resto de la sociedad, respecto a la opinión pública en general y muy particularmente respecto a grupos sociales y audiencias seleccionadas o sea aquellas cuya participación es elemental para sus actividades específicas.
- Por último cabe señalar la inexistencia casi absoluta de sistemas de comunicación que servirían de vínculo constante con instituciones especializadas ya sea nacionales o internacionales en otros países.

Debería ser, por lo tanto preocupación de una PNC orientada a promover auténticos procesos de desarrollo y cambio, de fomentar a nivel de Gobierno y de las instituciones la creación de las infraestructuras y de los recursos humanos necesarios para que se realice una comunicación institucional que sustituya la insatisfactoria y unidireccional labor de relaciones públicas que se viene realizando tradicionalmente con un diálogo constante y profundo con las entidades y grupos sociales pertinentes. Solo así podrá ser superado el fenómeno bifacético que caracteriza a la gran mayoría de las instituciones del sector público, por una parte la deficiente intercomunicación interna y por la otra su gran aislamiento de las masas y de las fundamentales corrientes de importantes agrupaciones sociales. Entendida de esta manera, la comunicación institucional puede constituirse en uno de los campos de la comunicación social más eficaces no solo para hacer transparente ante la opinión pública la labor realizada por cada institución, sino para propiciar la crítica constructiva y la participación consciente de amplios sectores en todos los debates, planes y programas y problemas y decisiones que afectan en uno u otro campo el subdesarrollo económico y social y el atraso político en un país.

## 5. PLAN DE ACCION PARA UNA POLITICA NACIONAL DE COMUNICACION.

En el capítulo anterior he esbozado a grandes rasgos cuales podrían ser algunos de los objetivos fundamentales de una PNC orientada hacia el desarrollo y cambio. Quisiera plantear ahora algunos de los pasos concretos que se podrían dar a nivel gubernamental para su implementación.

### 5.1. Creación de un Consejo Nacional de Comunicación

Se ha alegado a veces que cada institución debe definir sus propias políticas de comunicación y en cierta manera este concepto encierra un criterio certero. Las políticas nacionales de comunicación no pueden ni deben implantarse desde arriba, sino deben ser la expresión fiel de las necesidades de comunicación que existen y que se sienten a todos los niveles, especialmente a nivel de los grupos sociales, de las comunidades, a nivel de las grandes mayorías a las cuales la verdadera era de la comunicación aún no ha llegado.

Por otra parte las necesidades de comunicación por ej. en infraestructura, en medios son casi ilimitadas y los recursos son escasos. Las concepciones y las prioridades de comunicación que se pueden tener y establecer a nivel sectorial, institucional o local son seguramente muy variadas profesional como políticamente y contradictorios en muchas ocasiones. Los objetivos del sector estatal puede chocar con los intereses del sector privado. Además, existen aspectos, especialmente en el campo de las telecomunicaciones y del orden informativo mundial que entroncan directamente con el sistema internacional de información y comunicación.

Todas estas consideraciones han llevado a un gran número de expertos de la comunicación así como la Unesco e instituciones latinoamericanas como CIESPAL, ININCO e ILET a la conclusión que el primer paso que un país debe dar para avanzar hacia una PNC es constituir al más alto nivel del gobierno un ente con la tarea de trazar los fundamentales lineamientos y un plan de acción



para la implantación de una política moderna y coherente en este campo. Aunque el nombre no tiene importancia, se habla en general de la creación de un "Consejo Nacional de Comunicación" que debería encargarse de esta tarea.

¿Cómo debería estar compuesto este Consejo? Teniendo la comunicación un carácter tan eminentemente plurifacético y político, la exigencia más importante es que debe ser representativo de los fundamentales sectores y grupos de la sociedad. Deben estar allí no solo los representantes del Gobierno a través de las instituciones de telecomunicaciones, educación y cultura, sino los representantes de los medios privados, de los gremios pero también de los grupos sociales más necesitados. Sólo en base a este alto grado de representatividad indispensable para la formulación de políticas parciales que tendrán el apoyo no sólo de una minoría, sino de la gran mayoría de una nación.

Otra condición es la adecuada jerarquización de este Consejo Nacional de Comunicación. No es viable si no tiene el más estrecho vínculo y contacto con los niveles más altos del ejecutivo para recibir de los mismos las pautas generales del programa del gobierno en cuanto a desarrollo y cambio social y para alimentarlos a su vez con una visión amplia sobre las múltiples formas en que la comunicación puede y debe contribuir a la relación de este programa.

## 5.2 Diagnóstico de Situación y Establecimiento de Prioridades

Una vez constituido el Consejo Nacional de Comunicación, ¿Cuál debería ser la manera de encarar su responsable tarea de formular las grandes líneas de una PNC? La mayoría de los expertos entre otros A. Hancock, M. Encalada, R. Salinas están de acuerdo que se requiere de procedimientos bidireccionales orientados a lograr un amplio consenso entre las proyecciones que se originen a nivel del gobierno y las necesidades de comunicación que existen a nivel de la base o sea de los grupos sociales.

Por un lado se requiere, por lo tanto, que las Sub-Comisiones del CNC recojan toda la filosofía, las ideas, los objetivos y las metas del programa de gobierno, para determinar las fundamentales líneas directrices que deben servir de base a la PNC. Por el otro deben realizar un análisis del sistema de comunicación existente, de la infraestructura disponible, de los medios colectivos, de su alcance y función, del grado en que la comunicación apoya la educación y el desarrollo, de la calidad del periodismo y de la formación periodística, de los flujos de información, de su dependencia del exterior etc., etc. Este análisis debe incluir un estudio detallado de las necesidades de comunicación especialmente a nivel territorial y local y a nivel de las capas menos privilegiadas de la población. Una vez conocidas estas necesidades así como las proyecciones gubernamentales así como las limitaciones del sistema establecido de comunicación se podrá elaborar un diagnóstico analítico de la situación y un bosquejo de los grandes objetivos que la PNC se fijará como metas a alcanzar en un período relativamente largo. Llamaría a este bosquejo una "proyección perspectiva" general, que bien puede abarcar -como lo hacen también las proyecciones económicas y tecnológicas a largo plazo- un período de 15 a 20 años. Esta proyección general podrá luego servir de base a los planes concretos, los planes perspectivas de cinco años o más y a los planes anuales de comunicación.

Paralelamente el CNC podrá analizar la demanda de recursos incluyendo los recursos humanos necesarios para cumplir con los objetivos trazados en un plazo razonable. Esto implica a la vez la asignación de prioridades en vista de la imposibilidad física, financiera y personal de emprender todos los nuevos programas de una PNC simultáneamente. En otras palabras, existe la necesidad de establecer a grandes rasgos un cronograma para las fundamentales acciones que se pretenden emprender así como un orden de prioridades que necesariamente tendrá que ser ajustado estrechamente a las prioridades que establezcan los programas y planes de desarrollo.

### 5.3 Distribución de Recursos y Elaboración de Planes Perspectivos y Anuales

Las labores del CNC se limitan necesariamente a trazar las grandes líneas para el desarrollo y el uso de la comunicación en el país, y desarrollan para este fin una constante labor de análisis y estudio para elaborar y orientar políticas, promover la asignación de recursos y evaluar la ejecución de las actividades realizadas. Su statu será, por lo tanto, principalmente de un consejo asesor al Gobierno.

La elaboración de planes prospectivos y anuales de programas y proyectos de comunicación así como su ejecución deberá realizarse necesariamente en forma descentralizada o sea a nivel de las instituciones mismas, sean estos ministerios, institutos independientes, municipios u otros organismos.

Una vez analizadas y conocidas las necesidades de comunicación por cada institución u organismo, la fase quizá más crucial dentro de todo el proceso de formulación y ejecución de una PNC es la distribución de recursos. En ausencia de una PNC lo usual es que cada institución presenta dentro del presupuesto que solicita una determinada cantidad de recursos financieros para sus actividades de relaciones públicas y de comunicación. El organismo de telecomunicaciones pide recursos para nuevas redes de VHF o UHF o microonda. La oficina de Prensa de la Presidencia solicita fondos para un estudio de televisión, el Ministro de Educación expertos y equipos para un programa de teleducación. EL CNC planteará necesidades financieras para promover la industria cinematográfica local así como la del libro o la creación de una agencia de noticias, las escuelas de comunicación pedirán equipos de radios y televisión o recursos para realizar investigación y otros como por ejemplo los ministerios de agricultura, de trabajo o salud requerirán recursos para promover sus planes de desarrollo con adecuados programas de comunicación etc., etc.

Existiendo un CNC y una PNC la distribución de los recursos para cada institución y organismo deja de ser espontánea y arbitraria y se llevará a cabo estrictamente de acuerdo con los grandes lineamientos de la política global y de las prioridades establecidas por la misma. Las ventajas de una distribución ordenada y planificada de los recursos son obvias, porque ésta facilita emprender el desarrollo de la comunicación de una manera coherente y armoniosa, permitiendo el inicio de muchas tareas importantes que de otra manera se quedarían quizá sin hacer. Pensemos por ejemplo en la necesidad de crear algunos medios estatales para atender a demandas de información y comunicación insatisfechas por los medios colectivos privados, en fomentar flujos de información equilibrados tanto internamente como hacia el exterior, la necesidad de reglamentar la utilización de los programas de televisión importados así como los programas comerciales, la promoción de leyes que garanticen la protección del periodista en lo económico y político, el fomento de la comunicación participatoria etc., etc. En otras palabras, una política nacional de comunicación no es una política que marcha con dos o tres pies, sino con muchos, y sólo si todos marchan en la misma dirección, apoyando los fundamentales planes y programas de desarrollo y cambio, contribuyendo a ellos desde múltiples lados, la PNC se convertirá realmente en un poderoso instrumento en apoyo de las grandes tareas de transformación y progreso de un país.

El otro aspecto que requiere énfasis es la necesidad de elaboración de verdaderos planes perspectivas y anuales de comunicación por las diversas instituciones y organismos estatales. Aunque J. Díaz Bordenave aboga por un tipo de planificación de la comunicación sin planes, parece dudoso que una PNC que persigue los objetivos que mencioné antes, pudiera alcanzar los resultados deseados sin la elaboración de planes racionales y sin lograr a través de esta planificación una distribución y asignación racional y orientada de los recursos disponibles. Ya se ha dicho en muchas oportunidades que existen buenos y malos planes y que los planes, especialmente los de dos o más años siempre sufren alteraciones.

Además los planes, por ser concebidos optimísticamente, raras veces se cumplen. No obstante de estos problemas el plan de comunicación, al igual que el plan económico o el plan educativo, constituye no solo el mejor instrumento para obtener recursos para necesidades de comunicación de prioritaria relevancia, sino permite a la vez una implementación racional y escalonada de las diversas actividades y tareas que el plan establece. La posterior evaluación del plan determinará las causas de su no cumplimiento y la rectificación de las fallas o errores de juicio que puedan haber incidido en su formulación y realización. Pero el plan en si es indispensable porque señala claras metas en términos de logros materiales y financieros en preestablecidos períodos de tiempo. Es por ello que dentro del Plan de Acción de una PNC la elaboración de planes concretos de comunicación es uno de los requisitos más esenciales para que sus propósitos se puedan alcanzar.

#### 5.4 Posibles Medidas dentro del Plan de Acción

En el comienzo del presente ensayo hice hincapié en el concepto de que tanto los objetivos como el plan de acción de una PNC variarían necesariamente de país a país en América Latina. Por otra parte, no cabe duda de que los sistemas de comunicación social establecidos en la región tienen mucho en común, tanto en lo que se refiere a sus estructuras básicas como al uso que se destina mayoritariamente la comunicación social, sus desequilibrios internos como sus dependencias externas.

Por ello es válido avanzar algunos criterios sobre cuales podrían ser algunas de las iniciativas y medidas que formarían parte de un Plan de Acción dentro de los lineamientos generales de una PNC en un país latinoamericano.

##### 5.4.1. DESARROLLO Y REGLAMENTACION DEL SISTEMA DE TELECOMUNICACION.

Por regla general los sistemas de telecomunicaciones, incluyendo a los servicios telefónicos, telegráficos y de télex así como

las redes de VHF, UHF y de microonda utilizados entre otros para la transmisión de programas de televisión son deficientes, causando no sólo graves lagunas internas de comunicación, sino dificultando a la vez adecuados enlaces con los sistemas regionales e internacionales establecidos. El plan de acción para una PNC debe, por lo tanto, enfocar necesariamente la ampliación y modernización de las telecomunicaciones, ámbito en el cual debería incluirse también la expansión de las redes eléctricas con el fin de dar cobertura con este servicio a la totalidad de la población en el menor plazo. Emparejada con esta labor deberá ir una reglamentación racional de la asignación de frecuencias, de la adquisición de tecnologías modernas de telecomunicaciones, como por ejemplo la televisión vía satélite, del tráfico regional etc.

#### 5.4.2. CREACION DE MEDIOS ESTATALES COMPLEMENTARIOS.

Es un hecho que en la gran mayoría de los países latinoamericanos ni la prensa escrita ni la radiodifusión privada satisfacen a plenitud los requerimientos que el desarrollo dinámico y los reclamos de justicia social plantean a los medios de comunicación. La creación de medios estatales ya sean diarios o revistas, de radiodifusoras o de canales de televisión con la estricta finalidad de atender las percibidas lagunas educativas y culturales deberá ser, por lo tanto, una preocupación prioritaria dentro del plan de acción de una PNC. Su creación debería tener su paralelo en medidas fiscales y tributarias que favorezcan la modernización de los medios privados y que les faciliten elevar la calidad de sus servicios.

#### 5.4.3. REORDENAMIENTO DEL SISTEMA DE LOS SERVICIOS NOTICIOSOS.

El flujo informativo en los países latinoamericanos -como lo demuestran todos los análisis- adolece de dos fundamentales males: Su carácter dependiente y su desequilibrio tanto territorial como de contenido. Esta situación requiere que se encamine medi-

das tendientes a fortalecer las actividades de agencias noticiosas nacionales tanto en cuanto a la difusión de la noticia local tanto nacional como internacionalmente. A su vez plantea la conveniencia de apoyar proyectos que tienen por meta el establecimiento de agencias noticiosas regionales así como de servicios especiales como por ejemplo A.L.A.S.E.I. C.A.S.I.N. Por otra parte deberán contemplarse medidas con el fin de mejorar el flujo de información de las agencias internacionales de noticias.

#### 5.4.4. DESARROLLO DE PROGRAMAS DE COMUNICACION PARA EL DESARROLLO.

Existe en la gran mayoría de los países latinoamericanos la prioritaria necesidad de impulsar el desarrollo económico y social en las áreas suburbanas y rurales en los campos de educación, salud, nutrición, vivienda, trabajo, ingreso ya sea a nivel regional o comunal. Para que los respectivos programas y proyectos realmente produzcan los resultados deseados, una de las condiciones fundamentales es una adecuada colaboración y participación de los grupos sociales a los cuales se dirigen estos programas y proyectos. En el plan de acción para una PNC se debería, por lo tanto, prever un sustancial aumento de programas de comunicación para promover los proyectos concretos de desarrollo y propiciar cambios de mentalidad y comportamiento favorables a su plena implementación.

#### 5.4.5. INTRODUCCION DE PROGRAMAS DE TELEDUCACION

La deficiencia de los sistemas educacionales en la mayoría de los países latinoamericanos es suficientemente conocida. En muchos los niveles de analfabetismo y de escolarización a nivel primario y secundario son alarmantes. En otros existen numerosas minorías indígenas castellanizadas sólo en parte, también la preparación técnica profesional al nivel medio generalmente aún deja mucho que desear. Estas deficiencias reclaman con urgencia solucio-

nes y dentro de los planes educacionales se deberán necesariamente prever la introducción e intensificación de programas educacionales ya sea por radio como por televisión tanto en forma complementaria como supletoria de la labor realizada por la educación formal.

#### 5.4.6. FOMENTO DE LA INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA, DEL LIBRO Y DE PRODUCCION DE PROGRAMAS DE RADIO Y TELEVISION.

Es un hecho notorio que con excepción de tres o cuatro países, la mayoría de los países latinoamericanos carecen de adecuadas industrias cinematográficas y editoriales nacionales. Tampoco disponen de suficientes capacidades propias de producción de programas de radio y televisión de alta calidad. Predominan en estos rubros la literatura barata extranjera así como el cine y los programas de TV importados, de baja calidad, con contenidos altamente alienantes y escapistas. El plan de acción de la PNC debería contemplar medidas específicas para remediar esta situación con políticas de fomento a la producción y difusión del libro y cine nacional, creando centros de producción de programas de radio y TV de alta calidad tanto de información, educación y cultura como de entretenimiento para el mercado nacional e internacional. Sólo con tales medidas se podrá romper el círculo vicioso de la dependencia cultural y fortalecer una capacidad creadora propia, capaz de reafirmar la cultura y los valores nacionales.

#### 5.4.7. REGLAMENTACION DE PROGRAMAS DE ENTRETENIMIENTO Y PUBLICIDAD.

Una de las críticas más justificadas de la literatura barata, del cine, de la radio y especialmente de la televisión se dirige a los contenidos extraordinariamente cuestionables de una gran parte de los contenidos y programas de estos medios. No menos criticable es el



alto porcentaje de la publicidad de mal gusto así como la abundancia de esta publicidad sobre todo en la televisión. Una medida impostergable de un plan de acción que realmente apunta hacia un progresivo saneamiento de una situación viciada por ofertas de comunicación que cultivan la inmoralidad, el crimen, la violencia y el aventurismo barato e irracional, debería ser una adecuada reglamentación de estos contenidos así como de los excesos publicitarios.

#### 5.4.8. REORIENTACION DE LA FORMACION PERIODISTICA.

Como he señalado antes la deficiente formación periodística en la mayoría de las escuelas de comunicación representa uno de los factores claves que ayudan a explicar la modesta contribución que la comunicación aún aporta a los procesos de desarrollo y cambio social en la región. Se deben implementar, por lo tanto, sustanciales reformas tanto en los planes de trabajo, preparación del personal docente como respecto al equipamiento y financiamiento en general de estas escuelas. Particular énfasis deberá recibir la reorientación de los planes de estudio y curriculum hacia objetivos sociales o sea hacia una más estrecha vinculación de la formación profesional con las realidades económicas, políticas y sociales de la región. La promoción de la investigación de la comunicación y de cursos de post-grado pueden ser iniciativas adicionales para lograr generaciones de comunicadores versados en lo técnico profesional y capaces de utilizar la comunicación sus diversas formas como una herramienta dinámica de los planes de desarrollo y cambio.

#### 5.4.9. FORTALECIMIENTO DE LA PROFESION PERIODISTICA.

He apuntado en diversas oportunidades la importancia de que los periodistas y comunicadores constituyan un fuerte núcleo motivador y concientizador dentro de sociedades en vías de desarrollo. Lamentablemente el periodista profesional latinoamericano

representa en general un elemento débil socialmente hablando, débil por su dependencia económica y débil por su dependencia política. No dispone ni se le respetan los derechos que le concedieran el margen de independencia tanto de los grandes intereses económicos como políticos para desempeñarse con un alto grado de libertad como fiscalizador de estos intereses especiales y guardián de los legítimos anhelos y conveniencias sociales. Para salvaguardar una bien entendida libertad de expresión y prensa orientadas hacia el verdadero bien y progreso común, he aquí un campo que no debería quedar desatendido. En otras palabras, precisa velar por el estricto cumplimiento de la protección de la profesión periodística, robustecer sus ingresos así como su statu frente a la prepotencia del Estado y de los intereses creados, apoyados a sus gremios que pugnan por un periodismo verdaderamente democrático y subvencionar sus esfuerzos de lograr una mayor profesionalización y especialización en su trabajo.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES.

### 6.1. El Nexo de las PNC con los Sistemas socio-económicos establecidos

Muchos destacados autores latinoamericanos, entre ellos L. R. Beltrán, A. Pasquali, J. Somavía y R. Salinas han puesto de relieve el estrecho nexo que existe entre la introducción de una PNC explícita, como la que he esbozado antes y los sistemas socio-políticos establecidos. El criterio que parece predominar es que estos sistemas manejados predominantemente por fuerzas económicas y políticas tradicionales, defensoras del statu quo, son necesariamente fuertes obstáculos para la introducción de tales políticas. Aunque una PNC como la concebida aquí no implica violaciones de la libertad de expresión y prensa ni amenazas a la rentabilidad de los medios privados, se piensa que de todos modos tales conceptos como la creación de medios estatales, la introducción de intensivos programas de teleducación y de apoyo al desarrollo de comunicación participativa, el fomento de centros de producción de programas, la promoción de agencias noticiosas nacionales así como reglamentaciones diversas ya sea del uso de la publicidad o de contenidos importados, suscitan suficientes temores por parte de los medios privados y los defensores de la irrestricta libertad de empresa como para objetar a la implantación de una PNC global. Tales medidas podrían interpretarse ya sea como pasos en dirección de un "estatismo" en materia de comunicación o al menos como una "intervención peligrosa" del Estado en una esfera en la cual no se podría permitir ninguna ingerencia del mismo o la menor posible, por lo cual no se debería conceder ninguna concesión. Cualquier intento estatal de introducir medidas y reformas con la intencionalidad mencionada deberían ser rechazados y combatidos.

Lamentablemente debo confesar que estos temores no son gratuitos. En muchos países de la región existe efectivamente este ambiente de repudio de los sectores privados a la idea y los objetivos de PNC. El hecho que las resoluciones aprobadas por la Confe-

rencia de la Unesco en San José en 1976 sobre PNC hayan recibido un eco casi unánimemente crítico por estos sectores y para la "SIP" y la "AIR" es un índice claro. El hecho, que la mayoría de estas resoluciones se hayan convertido en letra muerta y que aún tan tímidos esfuerzos por avanzar como por ejemplo las del CONAC en Venezuela hayan fracasado ante los ataques de los sectores privados a las iniciativas del sector público, es aún más elocuente. Es cierto, por lo tanto, que existe por parte de los sistemas socio-políticos que imperan en América Latina, una resistencia casi empedernida a la formulación e implementación de políticas de comunicación a nivel nacional.

No ha faltado, por lo tanto, los criterios -aún en círculos de científicos de la comunicación renombrados- que sin bien el concepto de PNC resulta un concepto teórico interesante, es prácticamente estéril, por no ser viable políticamente en la gran mayoría de los países. Más valdría olvidarlo y comenzar por atacar el problema de la comunicación desde otros ángulos. Quiero dejar sentado aquí, que por mucho que reconozco los obstáculos estructurales a las PNC, no soy partidario que por eso se les considere un ejercicio abstracto sin valor práctico.

En primer lugar, las PNC pueden ser introducidas parcialmente en una u otra esfera y a cualquier nivel sectorial, institucional o local. Evidentemente existen campos, como la teleducación, los programas de comunicación para el desarrollo, el fomento de capacidades de producción propias como para cine y televisión, la ampliación de las cubiertas a través de un desarrollo armonioso de las telecomunicaciones, donde los requerimientos son muy urgentes y donde la participación estatal en nada afecta a los intereses del sistema establecido. En tales campos, es obvio que se pueden lograr valiosos avances con PNC parciales.

Pero hay otras razones que a mi modo de ver robustecen la idea de las PNC. No cabe duda, de que está en marcha a nivel

mundial un nuevo paradigma no solo en el campo de la comunicación, sino también en el desarrollo económico y social en general. Frente a los decepcionantes resultados del concepto de “desarrollo integral” en la década de los 70, que había desplazado el esquema del “crecimiento económico” de la década anterior, en el albor de los años 80, la discusión a nivel internacional por fin parece haber bajado al meollo del problema al reclamar la guerra a la “pobreza extrema” e insistir en la prioritaria tarea de satisfacer las “necesidades básicas” de los grupos y de las naciones más atrasadas. Tales conceptos y reclamos como la democratización de la comunicación, la participación, el derecho a la comunicación y el equilibrio del flujo informativo forman parte indisoluble de este paradigma. Y sólo si hay conciencia de este íntimo nexo en los altos niveles decisorios de gobierno, sólo si a los niveles ministeriales e institucionales existe la visión sobre el aporte que la comunicación puede y debe realizar dentro de este nuevo paradigma de desarrollo, las nuevas estrategias se convertirán en concretas reivindicaciones económicas y sociales del hombre latinoamericano. En este sentido las PNC son una antorcha que no sólo alumbrará el porvenir, sino que facilita el despegue de un desarrollo que tiene por fin directo al hombre.

## 6.2. Las Implicaciones del Nuevo orden Mundial de Información.

Mé he referido ya antes al tema del Nuevo Orden Informativo Internacional (NOII), que conjuntamente con el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) se ha transformado en uno de los más fundamentales reclamos de los países del Tercer y Cuarto Mundo. ¿Y cuáles son los reclamos principales del NOII? Se puede decir, generalizando un poco, que el NOII no es otra cosa que una réplica de la PNC a nivel internacional para los países menos desarrollados. Un estudio reciente del ILET lo aclara en forma muy sucinta: El NOII no se limita solamente a replantear los flujos informativos entre el mundo desarrollado y subdesarrollado en términos netamente cuantitativos, sino enfoca también la necesi-

dad de acabar con los vergonzosos excesos de la transculturización, de atacar las ataduras estructurales de la comunicación a niveles nacionales, garantizar el acceso a la información y promover la participación en los procesos de comunicación así como velar por la juiciosa aplicación de las nuevas tecnologías de comunicación que revolucionarían al mundo y nuestras vidas en la próxima década. Existe, pues, una muy estrecha relación entre los planteamientos de una PNC y los de un nuevo orden mundial de información. El pool de noticias de los países no alineados ya es un hecho. El proyecto de ALASEI, de un servicio especializado, dedicado fundamentalmente a la difusión y el intercambio de "features" sobre temáticas de gran relevancia para el desarrollo económico y social en América Latina, será otro factor de integración de la región así como de concientización de sus mayorías, que en definitiva, como señala **Andrés Biro**, están llamados a promover los cambios postulados.

El NOEI representa la gran lista de reclamos de los países en vías de desarrollo al mundo industrializado para cambiar las relaciones económicas desventajosas para ellos y sustituirlos con relaciones más justas, que permitan al pobre Sur achicar las brechas económicas, tecnológicas y sociales que lo separan del rico Norte en un tiempo razonable, eliminando de esta manera graves focos de inestabilidad y de peligro para la paz mundial. El NOII no es más que el hermano del NOEI, el otro instrumento, llamado no sólo a difundir las exigencias justas del NOEI, sino a promocionarlas a través de sus propios órganos así como los de las PNC en cada país.

Es absolutamente comprensible que muchas de las exigencias del NOEI y NOII, al igual que las PNC a nivel nacional, encuentran rechazo por parte de determinados segmentos de los países desarrollados. Hay exigencias relativas por ejemplo a los montos de ayuda financiera y de transferencia de tecnología que difícilmente pueden ser satisfechos. Se plantean reordenamientos tan radicales

del comercio internacional que no resultan factibles en países como los Estados Unidos, Japón o los de la Comunidad Europea sin gravísimas consecuencias económicas y políticas internas. Y es erróneo, como admitió Raul Prebisch en la Conferencia de la UNCTAD en Manila, no admitir que las transnacionales junto a sus aspectos negativos, destacan en forma positiva por su gran capacidad tecnológica. En todo ello las PNC tienen un importante papel que jugar. Resulta incomprensible, por lo tanto, y hasta paradójico, que no pocos países latinoamericanos se adhieren a los principios del NOEI y hasta a algunos principios del NOII, pero demuestran una gran reticencia en cuanto a la implementación de PNC que representan el brazo indispensable para dar fuerza a sus reclamos a nivel internacional y más que eso, que son esenciales para convertir sus postulados respecto a la extrema pobreza y las necesidades básicas en hechos palpables. He aquí, una de las razones más importantes, por qué el insistir en la formulación de PNC coherentes y orientadas hacia la liberación del ser humano del hambre, de la miseria y de la ignorancia sigue siendo una de las tareas más legítimas de la ciencia de la comunicación.

### 6.3. Hacia una Acción Combinada entre el Estado y el Sector Privado

Hay sobradas razones para pensar que las resistencias tanto respecto a la introducción de PNC globales como al reordenamiento del sistema internacional de información no serán fáciles de superar. Sin embargo, frente a los solidarios reclamos de la gran mayoría de los países del Tercer Mundo ha avanzado también en los países industrializados como por ejemplo en Alemania, Francia, Suecia y Holanda la conciencia de la urgente necesidad de canalizar los flujos de información internacionales por cauces más equitativos. Varios Gobiernos, entre otros el de la República Federal Alemana, han ofrecido su ayuda a los países menos desarrollados en relación con este objetivo.

Tampoco a nivel nacional el rechazo a la idea de PNC por parte del sector privado de la comunicación es absoluto y unánime. En el Seminario organizado por CIESPAL y CEDAL en San José en 1976 sobre el “Rol de la Radio y Televisión para la Cultura en América Latina”, los participantes del sector privado estuvieron plenamente de acuerdo sobre la necesidad de medidas estatales tendientes a elevar el aporte educativo y cultural de la comunicación social. El Director General de la AIR, **Dr. A. Solé** y el Primer Vice-Presidente de la Comisión de Libertad de Prensa de la SIP, **Guido Fernández** se declararon partidarios de la mayor parte de las recomendaciones del evento respecto a las PNC, la conveniencia de que el Estado disponga de medios propios complementarios y que las PNC deben vincularse con los planes de desarrollo etc. Muchos empresarios de los medios privados, especialmente de radioemisoras relativamente pequeñas, admiten la función nociva de una buena parte de las programaciones de radio y televisión en la región y apoyan una contribución mucho más concertada de estos dos medios a los programas específicos de desarrollo y cambio de un país.

En este mismo Seminario se aceptó una tesis propuesta por mi en relación con el “dualismo funcional” y que en su sentido más estrecho no significa sino la coexistencia de medios privados y de medios del sector público. Pero se requiere interpretar al “dualismo funcional” también en un sentido más amplio o sea como la cooperación estrecha entre el sector estatal y el sector privado de la comunicación en general. Seguramente esta cooperación entre ambos sectores es el camino más certero para conducir a lo que pudiéramos llamar el “consenso nacional” en términos de políticas de comunicación. Como lo demuestran las variadas experiencias latinoamericanas en el último decenio en esta materia las soluciones que pecan por su concepción, unilateral y arbitraria en nada benefician la evolución de la comunicación como fuerza del cambio. En donde como en el Perú el Estado trató de imponer PNC a espaldas de los medios privados, violando sus derechos mediante



medidas autoritarias, el fin -como lo demuestra el excelente trabajo de Carlos Ortega- no tuvo los éxitos deseados, resolviendo el Gobierno finalmente la devolución de los medios socializados a sus antiguos dueños. Por otra parte, la abstención total del sector público en materia de comunicación social no es menos inaceptable, porque solo tiende a robustecer los desequilibrios, la desfuncionalidad y la dependencia de la comunicación, en servicio de intereses particulares que muy poco se compaginan con las grandes necesidades de desarrollo y cambio social de las colectividades nacionales.

Al igual que en el caso de la política económica, social o tecnológica también en el caso de la política de comunicación es preciso que conformen las reglas de juego características de una sociedad democrática en la cual se respeta el pluralismo político e ideológico y las decisiones apoyadas por las mayorías, se permita y facilite el compromiso entre las fuerzas involucradas, la participación plena no solo de un puñado de funcionarios estatales, sino también de representantes del sector privado de comunicación y de los más importantes agrupaciones sociales. Porque, si el propósito fundamental es la democratización de la comunicación y su puesta al servicio de las grandes consignas reclamadas por la revolución tecnológica y social de nuestros tiempos, entonces no deben prevalecer los procedimientos característicos de regímenes totalitarios, sino el libre concurso de todas las fuerzas sociales, y las decisiones y las políticas que son el resultado del libre y democrático entrecuchar de los intereses, derechos y aspiraciones de estas fuerzas. El camino hacia PNC genuinamente comprometidas con el progreso y la justicia de todos los grupos sociales no debería ser concebido de otra manera.

#### 6.4. Conveniencia de un abordaje multidireccional.

He mencionado antes que el caso ideal de la formulación de PNC implica al menos las siguientes tres etapas:

- a) Creación del Consejo Nacional de Comunicación;
- b) Análisis del sistema de comunicación imperante así como de las necesidades de comunicación a todos los niveles, y
- c) La formulación de PNC estrechamente ligadas a las proyecciones y programas de desarrollo y cambio social programados o en marcha.

Considerando las resistencias que determinados sectores pudieran oponer a la constitución del mencionado Consejo así como las trabas burocráticas que suelen empantanar las menores iniciativas, cabe plantear estrategias viables para avanzar por el camino de las PNC. Tomando en cuenta estas realidades las experiencias prácticas parecen aconsejar la búsqueda de caminos alternativos al Consejo de Comunicación.

Con ello no pretendo descalificar una vía que según la mayoría de los expertos es la más racional y coherente para dar a la comunicación social las dimensiones de fuerza motriz del desarrollo y cambio que debe tener. Al contrario, creo que es necesario redoblar los esfuerzos no solo promocionando los grandes beneficios que se pueden obtener mediante una acción concertada de comunicación a través de políticas globales, sino aclarando las erróneas concepciones respecto a las PNC que aún predominan especialmente a nivel del sistema privado de comunicación.

Pero colateralmente cabe preguntarse, si independientemente de los esquemas óptimos, teóricamente infalibles pero prácticamente muy a menudo poco factible, conviene contemplar la posibilidad de un avance pluridireccional, por el cual también se podrían lograr resultados concretos. Veo tales posibilidades de avances parciales sobre todo en tres niveles:

**Primero** es legítimo suponer que al nivel de los organismos estatales directivos de la información y comunicación como los Ministerios de Información o las Secretarías de Prensa y los Ministerios de

Telecomunicaciones se adopten disposiciones concretas con el fin de ir superando las más acuciantes necesidades en términos de infraestructura, cobertura, desequilibrios de información y dependencia en materia de comunicación.

Segundo es viable que a nivel sectorial e institucional, especialmente a nivel de los Ministerios como de Salud, Educación, Agricultura, Trabajo, Vivienda, Seguridad Social etc. se adopten medidas con el fin de implantar y ejecutar amplios programas de comunicación en apoyo a sus respectivos planes y proyectos de desarrollo. Líneas idóneas serían por ejemplo la introducción de nuevos programas de teleeducación, programas de "DEVCOM" en las áreas de educación, salud y nutrición y la creación de nuevas capacidades de producción por ejemplo en el sector editorial y del cine así como en el de los medios audiovisuales de baja tecnología. Simultáneamente las Escuelas de Comunicación y los institutos especializados en esta materia podrían reorientar sus actividades y planes de estudio, promocionando la investigación de la comunicación en apoyo a la satisfacción de las necesidades básicas y vinculando la formación profesional más íntimamente con las realidades económicas y sociales que viven las grandes mayorías latinoamericanas en beneficio de la preparación de una nueva generación de comunicadores sociales comprometidos con la tarea de impulsar las urgentes transformaciones estructurales y sociales mediante una comunicación movilizadora.

Tercero es razonable plantear que a nivel de organizaciones de masas como de sindicatos, cooperativas y comunas pero también de partidos políticos se promuevan iniciativas y programas tendientes a romper con los esquemas verticalistas de comunicación y a experimentar con nuevas formas y métodos de la comunicación participativa. Es a este nivel de los grupos sociales menos privilegiados que se pueden incentivar genuinos reclamos respecto al derecho a la comunicación y las necesidades y recursos de comunicación que deben ser canalizados hacia arriba, donde funcionan los diversos

procesos de decisión. El desarrollo de medios locales podría ser un campo muy digno de explorar a este nivel.

Lo que, en definitiva, pretendo plantear es que el concepto de las PNC no deberían considerarse como un dogma. Puede llegarse a una PNC global y explícita también en base a un abordaje multidireccional. Aunque no obedezcan a un plan coherente y compatibilizado, las iniciativas y medidas dispersas en los diferentes niveles, siempre que apuntan hacia metas prioritarias del desarrollo y tratan de corregir las graves deficiencias de los sistemas de comunicación vigentes en la región pueden significar pasos firmes en dirección de una PNC amplia muy articulada. El que algunas experiencias concretas con PNC en América Latina hayan tenido un desenlace poco satisfactorio no fue tanto culpa del concepto de la PNC en sí, sino del espíritu autocrático que los había engendrado así como de una aplicación precipitada que no se compaginaba ni con las necesidades reales de los respectivos países ni con los principios genuinamente democráticos del nuevo paradigma de la comunicación.

Las PNC representan un instrumento válido del Estado moderno, especialmente en los países menos desarrollados, para acelerar y dinamizar sus procesos en aras de una mayor libertad, un mayor bienestar y una mayor realización integral del ser humano. Puede ser que para este fin los grandes y perfectos esquemas no son la única ni la más adecuada alternativa y que los avances lentos y parciales conducen en forma más segura a la meta.

## BIBLIOGRAFIA

ADHIKARJA, R. and Everett M. ROGERS, "Communication and Inequitable Development: Narrowing the Socio-Economic Benefits Gap", Prisma, Jakarta, 1979.

BELTRAN, Luis Ramiro, "Políticas Nacionales de Comunicación en América Latina", CIID, Bogotá, 1976.

BELTRAN, Luis Ramiro, "Aportes para un Diagnóstico de la Incomunicación social en América Latina: La Persuasión en favor del Status Quo." Trabajo presentado al Seminario sobre "Comunicación y Desarrollo", organizado por CIESPAL, la Fundación Friedrich Ebert y CEDAL, San José, 1970.

BELTRAN, Luis Ramiro y Elizabeth Fox de CARDONA, "Communication Rights: A Latin American Perspective", CIID, Bogotá, 1976.

BORDENAVE, Juan E. Díaz, "Communication and Rural Development", Unesco, París, 1977.

CARDONA, Elizabeth Fox de, "Políticas de Comunicación en Colombia: Estudio de sus Antecedentes y Desarrollo en la Comunicación de Masas", CIID, Bogotá, 1978.

CAPRILES, Oswaldo, "El Estado y los Medios de Comunicación en Venezuela", ININCO, Caracas, 1976.

HARMS, L.S., "Toward a shared paradigm of Communication: An emerging Foundation for a new Communication Policy and Communication Planning Sciences", East-West Center, Honolulu, 1976.

JANKA, Margarita Zires de, "Mass Communication in the Context of Underdevelopment", Institute of Social Studies, The Hague, 1973.

KROLOFF, George, T. SCOTT COHEN, "El Nuevo Orden de Información Mundial" Washington 1977.

MALPICA, Carlos, "Los Dueños del Perú", Lima 1964.

PASQUALI, Antonio, "Comunicación y Cultura de Masas", Universidad Central de Venezuela, 1963.

PASQUALI, Antonio, "Diseño para una nueva Política de Radiodifusión del Estado Venezolano", Proyecto RATELVE., Caracas, 1975.

ORDOÑEZ, Marco, "Políticas de Comunicación: Acciones y Alternativas", en "Radio, TV y Cultura en América Latina ", CIESPAL 1976.

RANGEL, Eleazar Díaz, "Pueblos Sub-Informados", Caracas 1967.

RIVERA, Martha Colomina de, "El Huésped Alienante", Maracaibo, 1975.

SALINAS, Raquel, "Communication Policies: The Case of Latin America", Institute of Latin American Studies, Stockholm 1978.

SCHENKEL, Peter y Marco ORDOÑEZ, "Comunicación y Cambio Social" ILDIS, CIESPAL, 1975.

SCHENKEL, Peter, "La Radio y la Televisión frente a la Realidad Socio-Económica en América Latina", en Radio, TV y Cultura en América Latina, CIESPAL, 1976.

SCHENKEL, Peter, "Comunicación Grupal: Algunas Consideraciones Básicas", Trabajo presentado al Seminario CIESPAL y Fundación Friedrich Ebert sobre "Comunicación Grupal", CIESPAL, 1977.

SCHILLER, Herbert, "Authentic National Development versus Free Flow of Information and the New Communication Technology", in Communications Technology and Social Policy, John Willey & Sons, 1973.

SELSER, Gregorio, Rafael RONCAGLIOLO, "Trampas de la Información y Neocolonialismo", ILET, México, 1979.

HAWAII RESEARCH CENTER FOR FUTURE STUDY, "Hawaii's Communication Futures: Policy and Planning Issues., Hawaii, 1977.

EAST-WEST COMMUNICATION INSTITUTE, "Communication Policy and Planning" Honolulu, 1976.

INTERMEDIA, IIC, Nov. 1978.

ILET, "La Información en el Nuevo Orden Internacional", México 1977.

UNESCO, "Informe a la Reunión de Expertos sobre la Planificación y la Política de Comunicación en América Latina", París 1974.

UNESCO, "Informe Final, Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y en el Caribe, París, 1976.

UNESCO, "Final Report, Meeting on Self-management, Access and Participation in Communication", Belgrado, 1977.

UNESCO, "Informe Provisional sobre los Problemas de la Comunicación en la Sociedad Moderna, Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de Comunicación", París, 1978.