

Políticas de comunicación: El largo camino de muchas frustraciones

El Dr. Luis Ramiro Beltrán, uno de los más destacados teóricos de la comunicación, accedió a conversar con el equipo de Informe R acerca de las políticas globales de comunicación, tanto en el ámbito latinoamericano como en Bolivia.

Su dilatada experiencia y conocimiento en este campo permitirá a nuestros lectores tener una visión global sobre el camino recorrido en los esfuerzos para estructurar políticas nacionales comunicacionales, sus obstáculos y sus perspectivas.



Informe R (IR).- ¿Qué son las políticas comunicacionales?

Luis Ramiro Beltrán (LRB).- El concepto de política nacional de comunicación tiene origen en el movimiento internacional hacia esas políticas. La UNESCO, entre 1965 y 1970, fue encomendada por los gobiernos a formular políticas para cada una de las áreas en las que trabaja el organismo: la educación, la ciencia y la cultura. Los gobiernos agruparon a expertos para que realicen esas tareas.

El año 1970 hizo lo mismo para su cuarta área: el de la comunicación. La Asamblea General de la UNESCO le instruyó al Director General de entonces formular políticas nacionales de comunicación, pero no definió qué entendían sus miembros por tal cosa.

El año 1971 el Departamento de Comunicación de la UNESCO organizó una reunión de expertos en París (Francia), sobre investigación en comunicación, incluyéndose una sección de políticas nacionales de comunicación.

Fui uno de los invitados -el único por América Latina- y fue la primera vez que se trató de hacer una definición sobre el tema. Hice una pequeña propuesta provisional. A raíz de eso, en 1973, la UNESCO me contrató para elaborar un documento conceptual. Como consultor temporal estuve en París y cumplí el encargo a mi leal saber y entender porque no había literatura, sólo habían vagas referencias sobre las otras políticas sobre educación, ciencia y cultura.

Entonces fue un ejercicio interesante, un desafío intelectual, a base de rascarse la cabeza, fumar mucho, tomar harto café, y conversar a ratos con los colegas, hasta que me salió. El trabajo ha tenido -dice un analista español en su libro- muy buena fortuna, ha rodado por el mundo por todo lado en varios idiomas, fue muy bien recibido y se sigue utilizando.

De ahí viene la noción sobre lo que es una política nacional de comunicación, que es un conjunto de normas para orientar el comportamiento o el desempeño del sistema de comunicación como un todo (públicos, privados, interpersonales, alternativos, modernos, etc.). Es un planteamiento normativo, preceptivo; es decir el deber ser, cómo debería comportarse el sistema.

Entonces, las políticas son normas, como, digamos, los mandamientos de los cristianos donde hay premios y castigos.

Las características de las políticas nacionales de comunicación son: que deben ser explícitas, porque hay muchas políticas escondidas que no valen porque eso no es democrático; que deben estar sobre la mesa y deben ser más o menos duraderas, porque no se hace una política para dos meses.

El año 1974 la UNESCO convocó a una reunión de expertos sobre políticas de comunicación de América Latina y me contrató otra vez para ser asesor de organización y relator en la reunión de Bogotá (Colombia). Entonces, el documento que había producido entró como insumo a esa reunión y el grupo de expertos discutió tres días, sacando su propio informe con recomendaciones. Utilizaron bastante la plataforma que yo había propuesto, pero agregaron otras más.

El objetivo de ese grupo de expertos era preparar la base para las deliberaciones de una reunión intergubernamental sobre este tema, con la participación de delegados de gobiernos a nivel ministerial. Esa tendría que ser la primera reunión mundial sobre el tema de comunicación, que tenía que haberse realizado en Argentina, después en el Perú, luego en Ecuador y finalmente se realizó en San José de Costa Rica en 1976.

Se atrasó (tenía que ser en 1975) y deambuló de un país a otro porque donde quiera que se hablaba de los preparativos de eso, el sistema empresarial, comercial, de medios masivos se oponía completamente, considerando cualquier intento de formulación de políticas como atentatorio contra la libertad de información. El año 74, cuando se produjo la reunión de expertos, la SIP (Sociedad Interamericana de Prensa) objetaron que en la reunión de ministros de 1976 entrara el documento de los expertos de Bogotá, y lo hicieron sacar.

Sin embargo, la declaración que firmaron los ministros exuda el credo, el espíritu del de Bogotá; o sea que aunque no fue instrumento legal ni oficial de la conferencia, fue el inspirador de lo que los ministros hicieron en una declaración de 36 resoluciones para hacer cosas conducentes a la formulación de políticas.

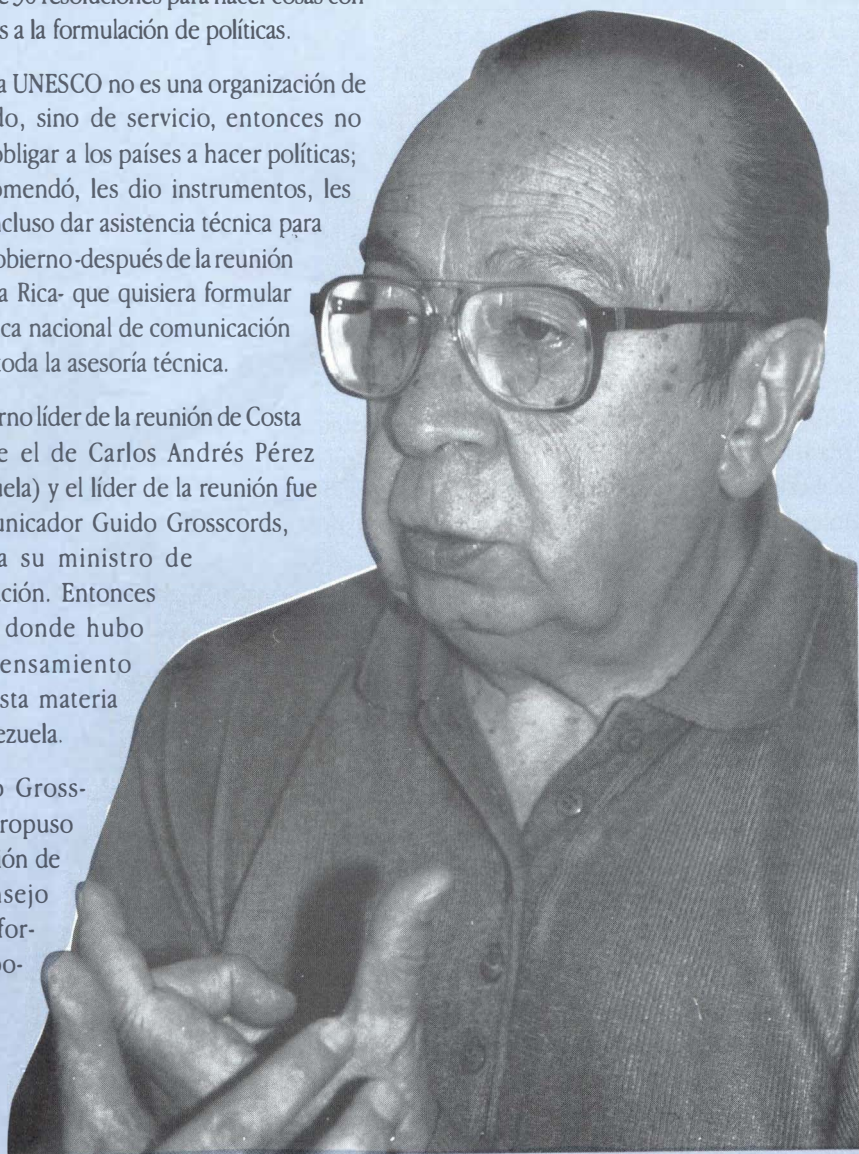
Ahora, la UNESCO no es una organización de comando, sino de servicio, entonces no puede obligar a los países a hacer políticas; les recomendó, les dio instrumentos, les podía incluso dar asistencia técnica para que el gobierno -después de la reunión de Costa Rica- que quisiera formular su política nacional de comunicación tuviera toda la asesoría técnica.

El gobierno líder de la reunión de Costa Rica fue el de Carlos Andrés Pérez (Venezuela) y el líder de la reunión fue el comunicador Guido Grosscords, que era su ministro de Información. Entonces el país donde hubo más pensamiento sobre esta materia fue Venezuela.

Cuando Grosscords propuso la creación de un Consejo para formular po-

líticas, con la participación de empresarios, sindicalistas, asociaciones, periodistas y entidades de la sociedad civil, para buscar consenso, presentando esa propuesta al Parlamento, la presión del sistema internacional empresarial fue tan grande que Grosscords resultó embajador en Bogotá en tres semanas, saliendo del gabinete.

De ahí en adelante, creo que hubo un intento fallido en Centroamérica, después vino la época de Velasco Alvarado, en el Perú, cuando tomaron los grandes diarios de Lima para entregarlos a las comunidades laborales, lo que nunca se cumplió, porque al final fue una captura estatista como cualquier autócrata en América Latina, lo que desprestigió el mo-



vimiento, y andando el tiempo tuvieron que devolver los diarios y todo volvió a fojas cero.

El experimento más profundo, más grande de formulación de una política se hizo en México. Con un equipo grande de gente muy capaz se preparó todo el aparato para tener una gran política nacional de la que derivaban estrategias y planes de comunicación.

Cuando el Secretario de Información de ese país tenía casi armado su discurso de presentación y todo su equipo, el Presidente de la República lo destituyó por la presión empresarial -de nuevo- y lo sacó del gabinete, hicieron desaparecer toda la información y quedó en nada. Largo tiempo de trabajo del proyecto más audaz, más completo de América Latina.

O sea que si no hay las políticas, eso no es gratuito, los gobiernos no se atreven a enfurecer al sistema empresarial de medios comerciales. Es cuestión no sólo de falta de voluntad política, sino, además, de distorsión porque ellos (los empresarios) piensan que una política es necesariamente un dogal que les va a obligar, les va a acallar, y las políticas, tal como fueron planteadas en el documento conceptual de la UNESCO, jamás planteaba, por ejemplo, estatización de los medios ni ninguna cosa semejante. Les planteaba sí un poco de racionalidad, ponerse de acuerdo sobre cómo debe ser, por ejemplo, la publicidad de bebidas, violencia, etc.

Entonces, los planteamientos no llegaron a cuajar por la presión de los medios, y la UNESCO no pudo obligar a ningún gobierno, porque es la empleada de los gobiernos, no la jefa. Esa es la triste historia de la Cándida Eréndira en materia de políticas de comunicación globales en América Latina.

Lo único que hubo después fue la creación de dos agencias noticiosas: ASIN y ALASEI, de las que la primera era un sistema

cooperativo de secretarías de información de los gobiernos que tenía que intercambiar materiales no propagandísticos, y la segunda era una agencia latinoamericana de servicios especiales que daba un servicio de notas y crónicas cortas enviando a los medios material informativo y de comentario sobre lo que los grandes diarios no se ocupaban, como la tragedia del subdesarrollo latinoamericano, la inequidad contra el pueblo. Debido a que los gobiernos dejaron de sustentarle, desapareció.

IR.- ¿Conoce de experiencias similares en Bolivia?

LRB.- Tal como hemos hablado sobre lo que tendría que ser una política nacional de comunicación, no conozco ningún intento que calce dentro de ese concepto en Bolivia.

Hubo unos tres decretos el año 1987, en la gestión del ministro de Informaciones, Hermann Antelo, que eran una propuesta de fortalecimiento del sistema estatal de comunicación., pero no era una política. Aunque tenía el espíritu de San José de Costa Rica, no había sido formulada por un consejo pluralista

de la comunidad comunicante, sino un decreto unilateral.

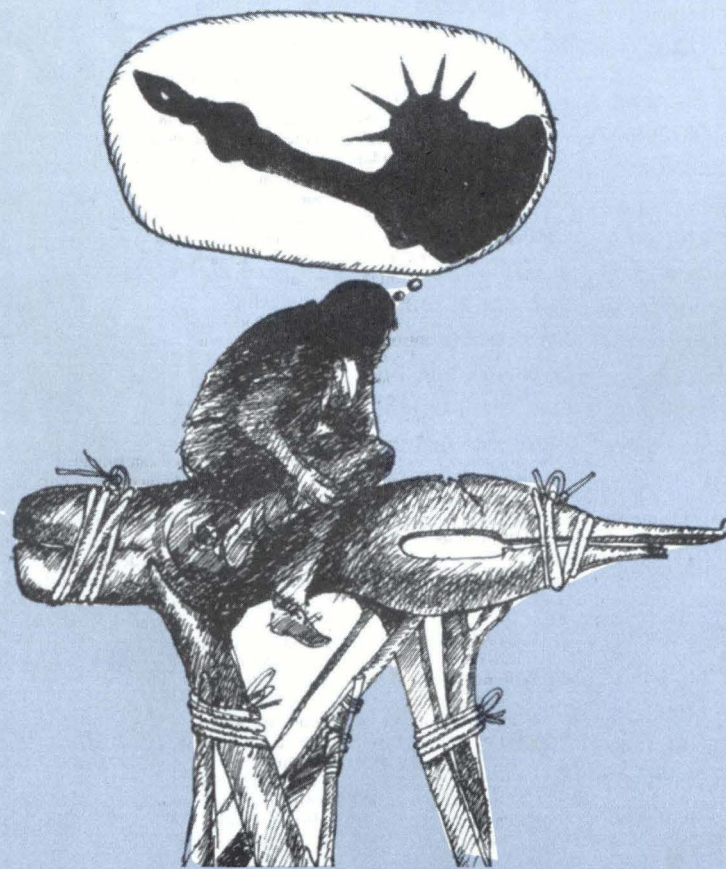
Andando los años, la única vez que he visto en la historia de la comunicación en América Latina la decisión de formular una política general en materia de comunicación, por lo menos a nivel discursivo, fue en el gobierno del presidente Sánchez de Lozada, cuando se creó el Ministerio de Comunicación Social. La ley de su creación, en su artículo primero, decía que el Ministerio formularía una política de comunicación, creo que para los medios del Estado, para ponerle cierto orden, cierta racionalidad a los recursos que tiene el Estado para manejarlos.

Nadie objetó la ley, no oí nunca una crítica empresarial a ese primer punto de la ley, pero nadie se ocupó en el gobierno de realizarlo. Hubo cinco ministros, incluso el primero fue Hermann Antelo que asistió a la reunión de Costa Rica. Nunca se ocuparon de hacer una política de comunicación, así que en Bolivia, que yo sepa, nunca ha habido nada.

Fue lo único históricamente puesto en el papel, pero no cumplido en la realidad; luego ese ministerio desapareció con el actual gobierno. Lo único que hay es vocación propagandística galopante, lo que siempre hay en todo gobierno, de izquierda, de derecha, etc.

IR.- ¿Es necesaria la existencia de una política comunicacional?

LRB.- Yo creo que es muy deseable. ¿Qué ventajas hay entre tener o no tener una política? Una política reduce la improvisación y por tanto aumenta la posibilidad de eficiencia. Una política pone al ciudadano al tanto de lo que el gobierno puede y no puede hacer, evita que el gobierno improvise de golpe hacer ésto o lo otro. Una política va a decidir la conducta



del gobierno en materia de publicidad, libertad de prensa, de asociación, etc.

Aunque no fuera una política nacional, global, es necesaria una buena política estatal, por lo menos, para que los medios propios se manejen mejor.

Las políticas son instrumentos de planificación de la conducta del sistema de comunicación nacional, pero hay también estrategias y planes, como instrumentos clásicos de planificación.

Ha sucedido en Bolivia que en ausencia de políticas sectoriales estatales se están produciendo ejercicios de estrategias, en algunos casos de planes. De las más antiguas están las estrategias de comunicación para la salud.

Un grupo de instituciones públicas y privadas que tienen una comisión de información, educación y comunicación para salud reproductiva formuló en 1990 un plan estratégico de comunicación para salud reproductiva durante cinco años y ya están en su segundo quinquenio, con excelentes resultados.

Más recientemente, en la época de Sánchez de Lozada, la Secretaría de Participación Popular formuló una estrategia de comunicación descentralizada interesante, lamentablemente no alcanzaron a una implementación sustantiva. También formularon una estrategia de comunicación para género. Hubo intentos en educación, etnias, pero que no cuajaron.

Hubo también una reunión auspiciada por el Convenio Hipólito Unzué, en Ecuador, para formular bases de comunicación en salud. Yo asesoré a Bolivia y Ecuador formulando políticas globales, pero Ecuador fue más reuelto que Bolivia que, incluso, llevó un anteproyecto de ley que nunca se plasmó en una disposición.

LR.- ¿Cuál es su criterio sobre la formación de oligopolios en los medios frente a la posibilidad de delinear políticas?

LRB.- Lo veo más difícil. En Bolivia no hay una legislación antimonopolios. Aquí hay

oligopolio y como no hay legislación, no hay ninguna disposición que impida que existan.

Una política global de comunicación posible-



mente revisaría ese fenómeno, entonces entraría en fricción, por eso soy escéptico, además que el liberalismo siempre ha sido creyente de que la mejor norma es que no haya ninguna norma: dejar pasar, dejar hacer. Si estamos en la era neoliberal no podemos ser muy entusiastas de suponer que van a esmerarse para tener una normatividad cuando prefieren que haya anonía para hacer lo que más les conviene.

Por eso manifiesto escepticismo respecto de estos fenómenos; lo mismo por televisión por cable, internet, todos estos sistemas operan transnacionalmente con un poderío mayor que la capacidad de un Estado para vigilar eso. Si no se ha podido con los medios tradicionales, con las tecnologías modernas la posibilidad de una normatividad es muy inferior.

Pero a veces surge, como surgieron las políticas en México. Nadie esperaba que surgieran en México porque el poderío de las empresas privadas en comunicación es muy grande, pero surgió y estuvo a punto de cuajar cuando hubo una maniobra.

No debemos desalentarnos de no poder hacer hoy, de inmediato, la política global nacional de comunicaciones, porque las actuales circunstancias no son tan favorables como las de antes, pero hagamos las políticas públicas,

sobre todo las de carácter estatal y de carácter sectorial para que se vayan aplicando y por lo menos haya racionalidad en los medios del Estado.

Hoy es más improbable la posibilidad de que un gobierno, con la fragilidad que tienen nuestras democracias, pueda hacer una normatividad global, nacional, que someta al sistema empresarial, por ejemplo, para que no haya oligopolios.

Por ejemplo, se ha planteado una lucha tremenda por la Ley de Telecomunicaciones que es una política, es el eje que norma las telecomunicaciones y ahí tratan a las emisoras comunitarias y educativas igual que a las comerciales, lo que es un absurdo normativo, es una injusticia. Hay gente que está luchando para cambiar eso y creo que van a lograrlo.

Entonces no seamos completamente escépticos, pensemos que gente joven entienda este fenómeno y siga luchando y se adapte a la realidad coyunturalmente para que, si no se puede hacer lo ideal, haga lo coyuntural por lo menos.

Una política no camina por sí sola. Alguien tiene que hacer de árbitro y éste es el Estado que tiene que asumir ese papel. Una comunidad puede entrar en consenso para una política, pero tiene que haber un ente central, generalmente el Estado, para aplicar la política, pero no el Estado que haga lo que quiera para sus intereses, sino para que haga cumplir la política que todo el pueblo conoce y que el pueblo pueda reclamar si la distorsionan.

LR.- ¿Cree que la estructuración de políticas globales de comunicación puede profundizar la democratización de la información?

LRB.- Sí, sin duda. La declaración de San José es el primer credo de la democratización de la comunicación a nivel político, no a nivel académico, que hay en Latinoamérica, y quizá en el mundo, porque nunca había oído de ésto.

Sí creo que las políticas contribuyen a eso. Las políticas, además, fomentan la participación del pueblo y amplían el acceso a los medios