

Distribución limitada

34322

COM-74/CONF.617/2
PARIS, 21 de enero de 1974
Traducido del inglés

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA CULTURA

Reunión de Expertos sobre la
Planificación y las Políticas de la Comunicación en América Latina,
que ha de celebrarse en Bogotá (Colombia) en 1974

El presente documento de trabajo, preparado por L.R. Beltrán, abarca la mayoría de los temas del Orden del Día. Se asocia en él la exposición teórica con unas ilustraciones de los problemas de comunicación en América Latina. Se sugiere un orden de prioridad para la acción normativa y se presentan unas propuestas sobre el modo de traducir los principios en la realidad concreta. Se especifican las principales contradicciones, obstáculos y conflictos probables de ideología y otros intereses en materia de planificación de la política del desarrollo. Se señalan asimismo los temas urgentes de investigación aplicada y las medidas adecuadas para mejorar la base de los hechos y de los datos.

Se pretende con el presente documento suscitar un debate sobre este particular.

Beltrán S., Luis Ramiro (1974) **Las políticas nacionales de la comunicación en América Latina**. Paris, UNESCO. 23 p. (COM-74/CONF.617/2). (Documento preparado por encargo e la Unesco para la Reunión de Expertos sobre la Planificación y las Políticas de Comunicación en América Latina, Bogotá, Colombia, 1974).

INDICE

<u>Sección</u>	<u>Párrafos</u>
	Definición y carácter de la política nacional de la comunicación 1 - 9
I	Funciones principales de esa política 10 - 16
II	Elementos de una política de la comunicación 17 - 28
IV	Prioridades de las políticas en América Latina 29 - 42
V	Pluralidad de conceptos y de ideologías 43 - 49
VI	Hacia una política de la comunicación al servicio del desarrollo 50 - 70
VII	Procedimientos para la formulación de una política nacional 71 - 84
VIII	Ejecución de una política nacional de la comunicación 85 - 91
IX	Investigaciones relacionadas con la política de la comunicación 92 - 100

LAS POLITICAS NACIONALES DE LA COMUNICACION
EN AMERICA LATINA

I. Definición y carácter de la política nacional de la comunicación

1. Política es un conjunto de prescripciones tanto positivas como negativas de comportamiento social en relación con unos fenómenos, problemas o procesos dados.
2. La política es establecida por unas entidades sociales -públicas o privadas- que están facultadas para lograr el cumplimiento de sus prescripciones en sus ámbitos de competencia respectivos. Existen por lo menos tres niveles en los que se formulan las políticas: el profesional, el institucional y el nacional. Consideremos estos ejemplos: una asociación de físicos puede tener su propia política de servicios médicos; la Cámara de Comercio de un país puede seguir una política determinada en materia de importaciones; el Gobierno puede aplicar una política de la educación que abarque todo el sistema nacional de universidades y centros de enseñanza privados y públicos.
3. Como la política estatal suele afectar a amplias capas de la población, por lo general será más conocida que las de índole institucional o profesional. Casi todos los gobiernos tienen una política de: a) precios y salarios, b) imposición fiscal y créditos, c) asistencia y seguridad social, d) exportación e importación, e) asuntos exteriores y seguridad nacional, f) régimen de tenencia y aprovechamiento de la tierra, g) desarrollo industrial, h) vivienda y urbanismo, i) educación formal, etc. Por medio de unas políticas -públicas o privadas- es cómo se orientan y regulan las principales actividades sociales, económicas, políticas y culturales de un país.
4. Entre otras cosas, las distintas políticas aplicadas se diferencian entre sí por su grado de formalización y por su duración. Algunas de ellas se explicitan en unas formulaciones públicas que, en el caso de las políticas gubernamentales, pueden ir desde un discurso presidencial a la Constitución del país, pasando por las leyes, los decretos y las reglamentaciones especiales. Cuando se trate de políticas institucionales explícitas, existirán unas declaraciones y regulaciones en las que se definirá normalmente la política correspondiente. En el caso de las políticas profesionales, los instrumentos habituales de formulación de las mismas son los códigos y estatutos de la profesión. También puede haber políticas -y de hecho esto ocurre con frecuencia- que sólo tengan una forma implícita. Las políticas pueden haber sido concebidas para ser aplicadas durante muchos años, introduciéndose de cuando en cuando ciertos cambios, o bien pueden tener únicamente una vigencia limitada en el tiempo.
5. Ocurre a menudo que las políticas de distintas entidades de un mismo país no estén debidamente articuladas las unas con las otras. Y no es infrecuente que sean contradictorias las unas con las otras. La política que siguen los sindicatos, por ejemplo, se opone normalmente a la de los empleadores. La política oficial puede ir en contra de la de entidades que representan unos intereses privados.

En las sociedades democráticas, puede surgir una política nacional de la conciliación de intereses diferentes, de carácter profesional, institucional y estatal, sobre un tema dado. Por lo general, esa política nacional habrá de formularse de forma explícita.

6. Como la comunicación es decisiva para la existencia misma de la sociedad, los países siguen de hecho unas políticas de la comunicación, por ejemplo, las relativas a la asignación de las frecuencias de radio y de los canales de televisión, a la protección del derecho de autor o a la sanción de la difamación y las calumnias. Otras políticas serán quizá menos visibles, a saber, las referentes a la censura de prensa o a la fabricación, importación y distribución del papel de periódico.

7. Al igual que en el caso de otras políticas, las que versan sobre la comunicación pueden estar explicitadas -en distintos grados- o bien ser meramente implícitas. Pueden también haber sido concebidas para varios años o para períodos de tiempo más breves. Vienen formuladas tanto por entidades públicas como privadas en los niveles local, regional y nacional.

8. Con harta frecuencia, las políticas de la comunicación son sólo parciales, esto es, se refieren simplemente a una parte del sistema de comunicación, normalmente a un medio dado. En América Latina, rara vez están integradas las políticas correspondientes a los distintos medios de comunicación. Análogamente, debido a antagonismos de intereses, no suele haber una gran articulación entre las políticas de diversos propietarios de esos medios y los de los profesionales correspondientes. Y algunas, o todas ellas, pueden no ser a su vez plenamente compatibles con las postuladas por el Gobierno.

Más ostensible todavía es la falta de coherencia de la mayoría de esas políticas con respecto a los planes y la política pública de desarrollo nacional.

9. De ahí que quepa concebir una política nacional de la comunicación como un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales, organizadas en un conjunto coherente de principios de actuación y normas aplicables a los procesos o actividades de comunicación de un país. Por el momento, no existe prácticamente ese tipo de política nacional en casi ningún país del mundo, ni siquiera en los muy desarrollados. En el caso de los menos desarrollados, la inexistencia de una política nacional de la comunicación es, sin embargo, más grave, ya que es imprescindible organizar las necesidades en materia de comunicación para poder acelerar el desarrollo.

II. Funciones principales de esas políticas

10. Las políticas son instrumentos normativos, instrumentos para fomentar la elección y la frecuencia de un comportamiento dado y para obstaculizar la aparición o la frecuencia de otro determinado. Indican las posibilidades de actuación lícita y también las prohibiciones. Son, pues agentes de socialización y de control social (sin lo cual no puede existir sociedad alguna) para diversas capas de la población.

11. Existen diferentes grados de estimulación positiva o negativa por medio de estas políticas. Pueden limitarse a fomentar cierto modo de actuar o pueden ir más lejos, esto es, pueden apoyarlo o incluso recompensarlo. Análogamente, las políticas pueden coartar, prohibir o incluso sancionar ciertas actividades. La estimulación positiva apunta a socializar a los individuos en el sentido de un determinado modo de actuar; la negativa ejerce un control social con objeto de evitar que surjan comportamientos indeseables. Combinando estos dos enfoques de "ingeniería social", las políticas intentan lograr una pauta de conducta relativamente estable.
12. Como las definiciones de comportamiento "deseable" e "indeseable" son subjetivas, puede ocurrir que una política parcial sea rigurosamente opuesta a otra política parcial sobre esa misma materia. Es, pues, imprescindible que exista una política nacional global, para poder armonizar unas normas contrapuestas y ensamblarlas en una pauta viable y uniforme de comportamiento aceptable para la mayoría.
13. Debido al carácter militante de unos intereses contradictorios resulta difícil llegar a una transacción entre ellos, y para establecer y llevar a la práctica una política nacional hay que recurrir a la persuasión, al arbitraje, a la coordinación e incluso a una fuerza coactiva, de la que en general sólo dispone el Estado. La política que sigue el propietario de un medio de comunicación, por ejemplo, puede postular que la labor de educación popular incumbe al Gobierno y que las instituciones privadas del ramo no tienen que ocuparse de ella. Por su parte, las asociaciones profesionales de los sistemas de comunicación y de educación pueden propugnar que esos medios de comunicación participen en la educación de masas. En tal caso, el Gobierno podrá incluir en su política nacional una serie de normas para compartir la responsabilidad entre unas entidades públicas y otras privadas.
14. También puede ocurrir que un periódico siga la política de dar gran importancia a las noticias de delitos y delincuentes y que esto sea considerado conveniente por los responsables y propietarios de los medios de comunicación por razones comerciales. Ahora bien, teniendo en cuenta los efectos nocivos para la sociedad de semejante modo de proceder, el Gobierno podrá optar por una política de restricción en ese campo, y podrá sugerir en tal caso al periódico que modifique sus criterios, ya sea estimulándole de varios modos para que actúe así o bien sancionándole legalmente hasta que modifique su conducta en beneficio del interés general.
15. Un gobierno puede adoptar también una política opuesta a la publicidad en la radio, pero las organizaciones del ramo pueden oponerse a ellas invocando sus necesidades económicas. Recíprocamente, unas empresas privadas pueden considerar justificado producir y distribuir películas sobre temas sexuales y libros pornográficos, pero el Gobierno puede prohibir esas actividades para proteger la salud moral de los jóvenes.
16. En ciertas ocasiones, la política no encaja con la realidad. Por ejemplo, aun cuando la enseñanza libre y gratuita de todos los niños en edad preescolar pueda ser un postulado político de los gobiernos en países como los de América Latina muy rara vez existe una capacidad escolar adecuada al crecimiento demográfico. En materia de comunicación, puede ocurrir asimismo que el libre

acceso, en condiciones de igualdad, de toda la población a los programas de los medios de comunicación social sea un postulado político, enunciado incluso en la Constitución, pero en la práctica tan sólo una minoría de la población - como ocurre de hecho en la mayoría de los países latinoamericanos - podrá gozar efectivamente de esa posibilidad.

III. Elementos de una política de la comunicación

17. Es indispensable tener un conocimiento adecuado del sistema y de los procesos de comunicación para poder definir precisamente las pautas deseables de comportamiento al formular los principios y normas pertinentes, que pueden calificarse también de elementos integrantes de la política nacional de comunicación. Van dirigidos a los aspectos claves del sistema, basados en el conocimiento de su estructura y funciones y de los diversos procesos que se efectúan en el seno del sistema.

Conocimiento del sistema

18. Suponiendo que en cada país latinoamericano exista de hecho un sistema global de comunicación, se puede decir que tendrá, en general estos dos grandes subsistemas: el subsistema interpersonal (de relación directa) y el impersonal (de masas) 1). En ciertos países hay un tercer elemento, en forma de un subsistema mixto, compuesto por combinaciones organizadas de los otros dos.

19. En el subsistema impersonal, las emisoras de radio y los periódicos son los medios de comunicación más generalizados. En el subsistema interpersonal se está produciendo un sinnúmero de intercambios tanto muy organizados como sin estructuras. Cabe citar como tipos de actividad organizada en el subsistema los servicios de extensión o divulgación agraria y los órganos locales de desarrollo de la comunidad. Pero también han de incluirse en este apartado los servicios de un viajante de comercio o los de un párroco.

En el subsistema mixto cabe citar como ejemplos destacados los planes de formación rurales y los enlaces radioescolares como los foros agrícolas que se organizan en muchos países latinoamericanos y que se iniciaron en Colombia hace ya más de veinte años.

20. Cualquiera que sea el esquema de análisis que adopten, los responsables de fomentar la política nacional de comunicación no podrán proponer unas normas sesantistas sin estar debidamente familiarizados con el sistema global de comunicación del país. Solamente conociendo relativamente bien su estructura y sus funciones o determinando cuáles son sus puntos fuertes y débiles, podrán esbozar unos planes adecuados para su funcionamiento, y más precisamente para su mejora y crecimiento.

1) Se dice que existe un verdadero "sistema" cuando, además de tener unos límites precisos, así como unas conexiones de "entrada" y "salida" con lo que le rodea, las partes que le integran se influyen las unas a las otras. No ocurre siempre esto en todos los países. De hecho, en muchos de ellos los dos subsistemas principales no están todavía suficientemente conectados entre sí.

Observación del proceso

21. El hecho de conocer el sistema es difícilmente dissociable de su percepción de los procesos. Aunque la observación precisa y completa de esos procesos es, por supuesto, una larga empresa de investigación, quienes formulen la política de comunicación deberán tener por lo menos una rápida percepción general de ellos para poder formular de modo pertinente unas normas de comportamiento.

22. La necesidad de tener ese conocimiento resulta tan obvia que bastará con decir ahora que la pregunta a la que han de dar cumplida respuesta los observadores es la siguiente: ¿Quién está intentando comunicar y de qué mensaje se trata, cuál es su finalidad, a quiénes va dirigido, con qué instrumentos o medios de comunicación, quiénes serán sus destinatarios y cuáles sus efectos aparentes?

El esquema de observación implícito en esta pregunta destaca la importancia del modo real de funcionamiento del sistema al comunicar unos individuos con otros.

23. Los responsables de la política de la comunicación pueden utilizar éste u otro esquema de observación pero, cualquiera que pueda ser lo que se propongan observar, no deberán perder de vista la complejidad y fragilidad de todo el proceso cuando establezcan las normas pertinentes para orientarse en una dirección dada.

24. Las características del sistema y de los procesos de comunicación que se consideren convenientes deberán derivarse de la determinación de las necesidades de comunicación aspiraciones y recursos de la población para que esa comunicación sea democrática. Con harta frecuencia, parecen atenderse principalmente las necesidades de la minoría que controla el sistema a la vez que no se tienen en cuenta las necesidades de una mayoría desvalida. Incumbe evidentemente al gobierno la misión de corregir esas situaciones en el sentido de la igualdad mediante la formulación y la aplicación de una política nacional.

Entidades que hay que orientar

25. Toda política debe apuntar a orientar un comportamiento colectivo más que individual. Las reglas formuladas han de ser acatadas por unas entidades sociales, por unos grupos relativamente formales de individuos dedicados a la comunicación. En la mayoría de las sociedades abundan esas entidades -en el subsistema interpersonal de comunicación- hasta el punto de que a menudo resulta difícil determinar cuáles son las entidades claves. Es desde luego más fácil identificar entidades interpersonales de comunicación como los centros escolares rurales o las asociaciones cívicas locales que las actividades que se llevan a cabo en determinados procesos de comunicación de clubs deportivos, cooperativas campesinas o sobre todo camarillas locales no formales o ferias dominicales de agricultores.

26. En el subsistema impersonal de comunicación, no se plantea problema alguno de determinación o identificación. La evidente especialización y el alto nivel de formalización facilitan unas claves fáciles para la clasificación. Como es bien sabido, se entiende por medios de comunicación social las instituciones

de comunicación impersonal en los sectores de la prensa, la radio, la televisión y el cine. Diversos instrumentos subsidiarios como los libros, los discos, las cintas (en carretes o en "cassettes") y las transparencias fotográficas proyectables propenden a ser hoy en día medios de comunicación social por sí mismos. Tienen, sin embargo, carácter instrumental en relación con la comunicación interpersonal de grupo.

27. De modo análogo, existen ciertos servicios de comunicación muy conocidos que de hecho llegan a una gran masa, por agregación, pero cuya finalidad esencial consiste en facilitar la comunicación interpersonal de carácter no directo. Tal es ostensiblemente el caso de las entidades especializadas en el uso del teléfono, el telégrafo y las radiocomunicaciones (tanto de profesionales como de aficionados).

28. La formulación de una política exige una cuidadosa identificación de todos los tipos existentes de entidades de esa índole y la determinación de los que probablemente más pueden coadyuvar a incidir en el comportamiento con arreglo a las normas estipuladas. Podría decirse que las políticas tienen unos destinatarios específicos y, al igual que todo buen especialista de la comunicación, quienes formulan las políticas deben conocer perfectamente los grupos especiales a los que van principalmente dirigidos sus mensajes normativos.

IV. Prioridades de las políticas en América Latina

29. Uno de los modos de clasificar la comunicación en acción consiste en recurrir a las siguientes categorías básicas: planificación, producción, distribución, utilización y evaluación de los mensajes, siendo la producción y la distribución las que más se prestan a la formulación de la política correspondiente. Esto es lógico ya que, incluso en el nivel de la comunicación de masa, la percepción y el consumo de los mensajes sigue siendo un proceso individual que queda dentro del ámbito de la política en cuestión. Existen, sin embargo, factores que merecen ser tomados en consideración, por ejemplo, la disponibilidad de medios de comunicación, la distribución de los instrumentos de comunicación, el acceso a esos medios y la utilización efectiva de los que se ofrecen.

30. De los datos relativos a América Latina, por ejemplo, se desprende que, si bien la disponibilidad de dichos medios es relativamente grande, sobre todo en el caso de la radio, su distribución es asimétrica. Las minorías urbanas están tan bien atendidas como en los países desarrollados. Las mayorías rurales, en cambio, tienen un acceso mínimo, y sus oportunidades de comunicación interpersonal en el ámbito rural no son tampoco excesivas.

31. El sistema de comunicación de América Latina tiende a ser defectuoso por no haberse prestado la debida atención a factores como los antes indicados. A consecuencia de todo ello, los procesos de comunicación no suelen ser funcionales en relación con muchos objetivos nacionales como los que se refieren al desarrollo. Al no existir una política apropiada que tome adecuadamente en consideración las características de ciertos públicos, gran parte de las energías de comunicación se desperdician o se aprovechan mal en varios sectores. Se gastan, por ejemplo, sumas considerables en muchos países latinoamericanos para producir y distribuir publicaciones de enseñanza agrícola que la población no puede entender. También se pueden invertir grandes sumas en la construcción de infraestructuras de comunicación social sin propender a unas inversiones similares en los programas correspondientes.

32. Cabe advertir defectos análogos en el funcionamiento de los órganos de formación e investigación en materia de comunicación o en los especializados en facilitar el intercambio de conocimientos por medio de una labor de documentación y bibliotecas. Con un pequeño número de posibles excepciones en un número limitado de países, no parece haber unas políticas para orientar la actuación de esos tipos de instituciones en América Latina.
33. Por ejemplo, no es infrecuente que una acumulación considerable de conocimientos -acopiados en bibliotecas y en centros de documentación- no esté complementada por un mecanismo adecuado de distribución. El crecimiento de los centros de formación en materia de comunicación no es tampoco muy coherente: no abundan en América Latina las escuelas de radio, televisión y cinematografía y es, en cambio, muy grande a veces el número de escuelas de periodismo, hasta el punto de que el mercado no está en condiciones de absorber sus egresados. Esto es claramente contradictorio con el hecho de que las organizaciones de radiodifusión están aumentando más rápidamente que la prensa. Los centros de investigación son todavía muy poco numerosos y débiles, y algunos de ellos se dedican a veces a estudiar un solo tema excluyendo otros no menos importantes. Hay, por ejemplo, probablemente más de 30 estudios sobre la difusión de las innovaciones en la agricultura, pero se carece prácticamente de estudios sobre las consecuencias para los niños de los mensajes radiofónicos, o sobre los valores que propagan los programas de televisión producidos en el extranjero o sobre el régimen de propiedad de las empresas de publicidad. Y sin embargo, a falta de una política al respecto, no cabe pensar que un país pueda organizar el sistema de comunicación de un modo más adecuado.
34. Hasta el momento, un importante sector de las actividades en materia de comunicación -principalmente de carácter interpersonal- ha quedado totalmente al margen de los intereses de los investigadores latinoamericanos en el sector general de la comunicación así como de los planificadores y de los responsables de la política correspondiente. Se trata de la comunicación referente a la organización o gestión, especialmente en las entidades públicas. Uno de los fallos más grandes de la administración pública en esta región del mundo parece deberse a fallos de comunicación. Con harta frecuencia, los organismos oficiales no saben comunicar adecuadamente entre sí o con el exterior. Esto es, la comunicación entre quienes trabajan en un órgano dado suele ser tan deficiente como la comunicación entre órganos y entre ellos y el público. Unas estructuras anticuadas y burocráticas y la falta de percepción de los problemas parecen explicar en parte que, tanto vertical y horizontalmente como en los diversos niveles en cada caso, la estructura estatal tenga lagunas de comunicación, que obstaculizan lógicamente la efectividad y eficacia de todo el sistema.
- ¿No convendría también contar con una política relativa a este tipo de actuación en materia de comunicación?
35. Existen ciertas actividades de comunicación especializadas que merecen recibir la debida atención por parte de los responsables de la política correspondiente, por ejemplo, las relaciones públicas, la publicidad, los sondeos de opinión y la propaganda. Las dos primeras corren a cargo de entidades comerciales y las dos últimas pueden ser llevadas a cabo por esas empresas o por órganos oficiales.

36. Muchas empresas privadas efectúan investigaciones en las que basan su actuación. Se carece, sin embargo, en América Latina de una política sobre el acceso a la información obtenida de ese modo con fines que no sean el de vender los productos.

37. Varios estudios han empezado a documentar las actividades de publicidad en ciertos países latinoamericanos. En algunos de ellos se pretende que muchos publicitarios son al menos en parte responsables de inducir a las instituciones del sector de la comunicación social a: a) promover una pauta de compras irracional en la población, imitando lo que ocurre en las sociedades de gran consumo; b) dar a unos materiales triviales o sin importancia real preferencia con respecto a los que podrían tener una mayor significación para el pueblo en general; c) frenar los esfuerzos de evolución social y fomentar el mantenimiento del statu quo; d) facilitar la adopción de valores ajenos al alma nacional; y e) implantar un conformismo social al suscitar un deseo de evasión de la realidad. Muy pocos gobiernos de América Latina han formulado hasta la fecha una política definida en relación con la actuación de las empresas de publicidad que, según se dice, proceden de ese modo.

38. Otra actividad de comunicación especializada que por el momento queda fuera del campo de la política de la mayoría de los países latinoamericanos es la de las agencias internacionales de noticias. De las investigaciones realizadas al efecto se desprende que la circulación de noticias en América Latina está en manos no latinoamericanas. Las noticias que llegan del mundo a América Latina y que van desde ella al mundo, e incluso las que circulan entre países latinoamericanos, son producidas y distribuidas principalmente por la Associated Press, la United Press International, al paso que las agencias europeas, que suelen depender de sus gobiernos respectivos, corresponde una proporción muy pequeña de ese total. Las agencias latinoamericanas de noticias -las dos o tres que existen- distribuyen un porcentaje mínimo de las noticias difundidas en esos países.

¿Cuáles son las consecuencias de esa situación? ¿Es compatible con los intereses nacionales la actuación de las entidades que difunden noticias extranjeras? ¿Reflejan adecuadamente la realidad latinoamericana? Si la respuesta a estas preguntas es negativa ¿no deberá haber una política encaminada a ejercer una legítima influencia sobre esas actividades?

39. Otro aspecto muy importante desde el punto de vista de la política establecida es el de la propiedad de los medios de comunicación social. Aunque la información empírica dista mucho de ser satisfactoria, todo parece indicar que se da una concentración en varios niveles. En el plano nacional, en casi la tercera parte de los países de la región se observa la existencia de oligopolios en la prensa, la radio, la televisión y la industria cinematográfica. Hay en esos países individuos o empresas familiares que poseen, por ejemplo, 15, 20 ó más emisoras radiofónicas, 2 ó 3 emisoras de televisión y varios periódicos y revistas. En el plano regional, existen empresas que tienden a dominar la producción y distribución -al menos por zonas- de las revistas recreativas (ilustradas, relatos novelados, modas, historias detectivescas y de contenido sexual). Hay también empresas de producción y distribución televisiva que controlan una gran proporción del contenido de la televisión en varios países y que están normalmente asociadas con consorcios extrarregionales de comunicación. Lo mismo cabe decir de las principales empresas de publicidad de la región, que son filiales de grandes compañías de los Estados Unidos de América.

¿Pueden los países latinoamericanos permitirse el lujo de que prosigan esas actividades sin control ni orientación alguna?

40. Se puede afirmar algo análogo de la ultramoderna tecnología de la comunicación transnacional, que está haciendo su aparición en la región, por ejemplo, en el caso de los satélites. Como todas las innovaciones resultan convenientes o desaconsejables según cual sea su utilización, los satélites podrán superar en gran medida muchas de las actuales restricciones y dificultades en lo tocante a llegar a la numerosa y dispersa población de los países latinoamericanos. Pueden facilitar considerablemente la educación generalizada al servicio del desarrollo y contribuir a que la región sea miembro de pleno derecho de la cultura y de la sociedad mundiales. Pero también se les podrá utilizar, por supuesto, para atender unos intereses que estén en contradicción con los valores, necesidades e intereses de los países e incluso con su soberanía y seguridad nacional.

¿No será, pues, muy urgente que esos países formulen unas políticas pertinentes en relación con el empleo de esos medios de comunicación, tan atractivos pero al mismo tiempo quizá de doble filo?

41. Ciertas relaciones claves del sistema y de los procesos de comunicación revisten una importancia permanente para la formulación de la política correspondiente. Una de las más evidentes es la que se da entre quienes poseen los medios de comunicación y quienes los manejan, entre los empresarios y sus empleados. Como ya hemos dicho, cada grupo propende a tener una política propia, en defensa de sus intereses, y por ello surgen naturalmente conflictos entre ellas. Otra importante relación es la existente entre los propietarios y empleados de esos medios de comunicación y el gobierno, que puede permitir su libre utilización en una proporción muy cercana a la plena impunidad o bien actuar de un modo casi dictatorial, pero en todo caso de un modo imprevisible con gran frecuencia.

Análoga importancia tienen las relaciones entre los medios de comunicación social y el público, y entre las diferentes instituciones de este sector.

Al no existir una política nacional global que tienda a racionalizar todas esas relaciones, el sistema de comunicación de un país no podrá llegar a estar plenamente integrado y, por ende, los procesos de comunicación no podrán alcanzar su nivel óptimo al servicio del bien común.

42. La lista y los ejemplos expuestos hasta el momento distan mucho de ser exhaustivos pero pueden facilitar ulteriormente un debate y examen, una evaluación y unas propuestas detalladas por parte de los expertos.

V. Pluralidad de conceptos y de ideologías

43. En los últimos años, el concepto tradicional de comunicación ha pasado a ser un tema de debate, en particular en América Latina. El planteamiento tradicional más conocido considera la comunicación como un proceso de transmisión de experiencias (relativas al conocimiento, las actitudes y el comportamiento) de una o más personas a otra persona o personas. Por lo mismo ha prevalecido la idea de que la persuasión constituye el principal objetivo, cuando no el único, de la comunicación.

44. Los críticos condenan esta concepción diciendo que se basa en argumentos técnicos e ideológicos. Pretenden que el concepto mecánico de transmisión puede difícilmente aplicarse a la realidad humana, en la cual no se transfiere realmente nada de un espíritu a otro, y que las señales emitidas por una persona sólo podrán ser recibidas e interpretadas por otra en el caso de que el receptor conozca debidamente la clave o código empleado en esa transmisión. Aducen asimismo el hecho de que la persuasión no es sino una de las muchas finalidades que perseguimos cuando comunicamos con otras personas. Más aún, esos críticos afirman que el concepto tradicional de comunicación implica una concepción autocrática de la relación humana en la cual prevalece una comunicación unilateral, permaneciendo el destinatario como el objeto sometido y pasivo del monólogo de un actor persuasivo.

45. Se propone, en cambio, que la comunicación debe concebirse como un proceso de interacción social por medio de un intercambio equilibrado de experiencias en la que participen los seres humanos con múltiples finalidades.

Los partidarios de esta teoría insisten en que implica el predominio del diálogo sobre el monólogo, con objeto de llegar a una comunicación horizontal, basada en una distribución equitativa de las oportunidades para que todos puedan enviar así como recibir mensajes, y ser de ese modo influidos a la vez que influyentes.

46. Aunque cabe esperar que la conciliación resultará posible, es inevitable que, por el momento, las dos concepciones sean claramente diferentes y se opongan la una a la otra. Las ideologías informan, desde luego, las teorías y las políticas y, por consiguiente, la política nacional de comunicación se basará en la ideología que predomine en el país.

Como parece verosímil que las políticas parciales de la comunicación tengan su origen en ideologías distintas, según toda probabilidad la política global de la comunicación entrañará una transacción ideológica. Característica capital de esa transacción es que se llegará a una especie de teoría mixta y aceptable en la comunicación.

47. En un país en el cual predomine en general una rigurosa ideología liberal-capitalista, será claramente ostensible este postulado central: una libertad sin restricciones para las empresas privadas en el sentido de poder dedicarse al negocio de la comunicación sin control del Estado; además, las instituciones de comunicación propiedad del Estado y administradas por él serán muy pocas o muy débiles o bien no existirán en absoluto.

En un país en el que predomine, en general, una rigurosa ideología socialista regirá un postulado diametralmente opuesto, a saber, no habrá una propiedad y administración privadas de las instituciones claves de la comunicación, que estarán en manos del Estado.

Un país ecclético en punto a las ideologías o que intente amalgamar el capitalismo con el socialismo se caracterizará por un postulado intermedio. En todo caso, la política nacional de la comunicación reflejará necesariamente -de un modo manifiesto o no- la pauta ideológica predominante.

48. No intentaremos, por supuesto, clasificar los países latinoamericanos con arreglo a esas categorías ideológicas. Es, sin embargo, interesante destacar que en la mayoría de ellos existe desde hace tiempo una fuerte tendencia a conceder a la inmensa mayoría de la población el acceso al poder económico, político y cultural. Una participación social más amplia constituye un postulado evidente de la mayoría de los programas gubernamentales. Y, para poder llevar a la práctica ese postulado, la política de la comunicación habrá de contener unas cláusulas en el sentido de que la comunicación deje de ser un privilegio más para la minoría y se convierte en un bien cultural del que todos puedan gozar.

49. En directa relación con lo anteriormente dicho, los responsables de formular la política de la comunicación habrán de velar por que ésta no sea exclusivamente vertical y unilateral ya que, si no se democratiza el sistema de comunicación, la mayor participación social a la que aspiran muchos gobiernos como criterio de igualdad resultaría inalcanzable.

VI. Hacia una política de la comunicación al servicio del desarrollo

50. Unos datos referentes a más de 70 países indican que el desarrollo general de un país está directamente relacionado con el crecimiento y mejora de su sistema y sus procesos de comunicación. Cuanto más desarrollado esté un país, tanto más desarrollado estará también su sistema de comunicación y, recíprocamente, un país de bajo nivel de desarrollo tenderá a tener un sistema de comunicación muy elemental. Los progresos cuantitativos y cualitativos de la educación, la sanidad, la industria, etc., suelen estar apoyados por progresos similares de la estructura y las funciones del sistema de comunicación y viceversa.

Estas tendencias rigen también en el caso de América Latina.

51. El problema que se les plantea a los países menos desarrollados estriba, no obstante, en que esa correlación demostrada no implica forzosa y automáticamente que sus necesidades estén siendo atendidas. A esos países les queda todavía un largo trecho antes de poder activar el elemento de comunicación de modo tal que pueda actuar como motor del desarrollo.

52. Hay otros problemas que se refieren al tipo de desarrollo al que están abocados y al contenido del sistema de comunicación correspondiente.

Por ejemplo, si se concibe básicamente el desarrollo como un crecimiento material y un progreso económico evaluable en términos de producción y consumo, cabrá afirmar que un número apreciable de países latinoamericanos se están acercando ya a unos niveles apreciables de desarrollo. Ahora bien, ¿cómo se distribuye ese progreso? ¿Mejora la justicia social, reduce las distancias sociales o garantiza al número inmenso de personas desvalidas unos mejores medios de expresión de sus aspiraciones y preferencias en los asuntos públicos, y ¿dan los individuos de más libertad y respeto? ¿O bien ocurrirá que el progreso material y el crecimiento económico estén consolidando esencialmente los privilegios de unas minorías poderosas, que no se sienten propensas a ceder ante unas presiones de evolución social?

Al igual que en el caso de la concepción de la comunicación, los responsables de la política en este campo deberán tener ciertas ideas claras sobre el tipo de desarrollo de desarrollo para sus países cuando decida cuál ha de ser la contribución de la comunicación a ese proceso.

53. En muchos países latinoamericanos se ha tendido en el último decenio a una revisión del clásico modelo materialista del desarrollo nacional, copiado de los países desarrollados del mundo, ya sean capitalistas o socialistas. El modelo no parece estar dando resultados que satisfagan a la mayoría, ni siquiera en los países muy desarrollados. Las minorías sociales menos favorecidas y una juventud alienada están expresando su descontento con la concepción de la vida que entraña el modelo de desarrollo de esos países. De hecho, ciertos latinoamericanos han empezado a poner en tela de juicio muchas de las características del modelo clásico y están buscando otro más humano y democrático.

54. Si se opta por el clásico modelo materialista, se podrá decir que el tipo de sistema y procesos de comunicación que predomina hoy en América Latina está en consonancia con esa modalidad de desarrollo. Los medios de comunicación social están contribuyendo a fomentar una mayor producción y están bombardeando el cerebro de los individuos para convencerles de que deben consumir más y más. Todo parece indicar que se está equiparando el desarrollo casi exclusivamente con el hecho de poseer más cosas y de producir y utilizar más bienes y servicios. Se está intentando esto sin tener en cuenta lo que los latinoamericanos pueden permitirse ni dilucidar si, por esa imitación, van a llegar a ser mejores seres humanos -libres, dignos y creadores- o si, por el contrario, van a salir perdiendo en relación con esos aspectos básicos.

55. En cambio, si se adopta un nuevo modelo de desarrollo en el que el crecimiento económico y el bienestar físico se consideren únicamente como instrumentos para alcanzar el máximo nivel posible de dignidad humana, libertad y capacidad creadora en un tipo de sociedad verdaderamente igual y democrática, entonces el papel del actual sistema de comunicación en América Latina será juzgado probablemente de otro modo, esto es, como disfuncional -ya sea por indiferencia o por puro antagonismo- para esa modalidad de desarrollo.

56. De todo ello se desprende que los postulados sobre las funciones de la comunicación en el desarrollo de un país han de quedar corroborados por una clara formulación teórica del propio "desarrollo", por lo mismo que es indispensable una clara determinación teórica de la "comunicación". Así pues, los responsables de la política de la comunicación -especialmente cuando se enfrenten con una falta de clara coherencia ideológica en las definiciones oficiales del desarrollo de su país- pueden verse obligados, también en este caso, a luchar por un equilibrio teórico antes de que puedan formular unas normas para el sistema de comunicación, a fin de que resulte compatible con el proceso de desarrollo escogido.

57. Llegados a este punto, es muy probable que se enfrenten con un problema totalmente nuevo, a saber, el de expresar una política no solamente por medio de los instrumentos normativos habituales (reglas, reglamentos, leyes, declaraciones, etc.) sino además a través de unos planes de comunicación concebidos específicamente para encajar dentro de unos planes de desarrollo más amplios. En la actualidad, no abundan los países latinoamericanos que tengan una política

nacional de comunicación orientada en el sentido de la política global de desarrollo y que se traduzca en unos planes de comunicación ensamblados en un plan nacional de desarrollo.

58. Ahora bien, ¿por qué habrán de ocupar el primer plano cosas como la política nacional de comunicación y los planes de comunicación al servicio del desarrollo? ¿No es acaso la comunicación algo que hace todo el mundo y que, por ende, no requiere una organización especial? Y, como el desarrollo es algo que todo el mundo hace, ¿no es acaso evidente que por supuesto comunicarán entre sí para poder llevarlo a cabo?
59. Si la comunicación fuera algo que todo el mundo hace siempre eficientemente y la gente comunicara siempre eficazmente al servicio del desarrollo, no se necesitarían de hecho los planes y las políticas de desarrollo. Pero basta con un esfuerzo mínimo para observar que, por el contrario, la gente comunica de un modo ineficiente la mayor parte del tiempo y que a menudo ni siquiera consigue esa comunicación. Esto es lógico, ya que la comunicación es un proceso que entraña inevitablemente numerosos peligros de fallo o desorganización en todos y cada uno de sus puntos. Este proceso es tan complejo como los propios seres humanos y gira en torno a tantas variables -de las cuales sólo algunas de ellas pueden ser controladas por quienes intentan comunicar- que es más probable que la incapacidad de comunicar bien constituya la regla, y no la excepción.
60. Por consiguiente, incluso en el nivel más elemental de la interacción humana, es preciso organizar la comunicación para que pueda ser no sólo eficaz sino también eficiente, esto es, efectiva con un costo de energía racional. Y cuando haya que organizarla para que desempeñe un cometido ingente y global como el de alcanzar el desarrollo de un país, esa organización tendrá que ser de un grado y de unas características que aparentemente apenas se perciben hoy en día en América Latina.
61. Una política es la raíz intelectual general sin la cual ninguna organización puede dar frutos óptimos. Y los planes no son sino una expresión concreta de una política aplicada para orientar unas series determinadas de comportamientos en unos marcos dados de espacio, tiempo y recursos. Una y otros son urgentemente muy necesarios para poder facilitar, apoyar y acelerar el desarrollo de América Latina.
62. Esta región del mundo cuenta con una experiencia de planificación del desarrollo que tiene más de 20 años. Con la ayuda de varios organismos internacionales, los gobiernos latinoamericanos han formado un plantel de excelentes estrategias y planificadores del desarrollo que ejercen sus actividades en Consejos, o incluso Ministerios, de Planificación. No es quizá fortuito que los economistas y los ingenieros hayan sido los profesionales que sobresalían en esos temas. Como en los modelos de desarrollo predominantes en la región se ha asignado hasta el momento una importancia primordial a las variables económicas y físicas, esta situación resulta comprensible.

Dos decenios de esfuerzos de ese tipo parecen haber enseñado, sin embargo, a muchos habitantes de la región -entre ellos a ciertos destacados economistas del desarrollo- que el modelo dista mucho de ser el ideal y que la planificación de los aspectos no económicos y no físicos del desarrollo requiere tanta atención

como los otros, cuando no más. Periódicamente, unos proyectos de desarrollo bien concebidos desde los puntos de vista físico y económico, e incluso bien financiados y dotados del personal necesario, o bien no han alcanzado sus objetivos o bien han fracasado pura y simplemente.

63. Una elección capital que se desprende de esos fallos es que se ha dado por sujeta la dimensión humana o se la ha pasado incluso totalmente por alto. De hecho, los planificadores están descubriendo que influir en el comportamiento de los seres humanos resulta mucho más difícil que manipular el agua, la tierra, las plantas y los animales.

No habrá nunca, desde luego, una "programación humana" o una "ingeniería social" en un sentido riguroso y total porque los seres humanos no se prestan fácil y completamente a la observación o a la manipulación. Deducir, sin embargo, de ello que resulta imposible una planificación eficiente y democrática de la conducta social sería erróneo. La historia nos enseña que la conducta social puede planificarse y hasta cierto punto no puede quedar sin planificar en un país que aspire a un verdadero desarrollo.

64. Se trata, pues, de organizar el comportamiento humano en el sentido de una evolución social, sin menoscabar sus valores propios ni amenazar sus derechos y de movilizar, estimular, orientar, activar y ensamblar a los individuos sin tratarlos como objetos o como cifras.

Se necesita urgentemente encontrar la solución a cuestiones como esas. Las que empiezan a formularse se basan ampliamente en la importancia de la comunicación.

65. Los medios de comunicación -especialmente los que llegan a un gran número de personas- no sólo han de informar y motivar sino que además han de coadyuvar a la educación. El desarrollo exige un aprendizaje acelerado de numerosos y muy diversos principios, actitudes y destrezas. Esta exigencia suele alcanzar un grado tal que no cabe satisfacerla fácilmente empleando sólo los medios privados de comunicación. Incumbe al Estado una misión a este respecto. En materia de instrucción escolar por medio de la televisión, muchos gobiernos latinoamericanos han desplegado considerables esfuerzos, pero queda todavía por hacer algo similar en otros muchos sectores de gran importancia.

66. Debido en parte a la falta de coordinación entre los planes y políticas, el sistema de comunicación de muchos países latinoamericanos parece creer en el sentido de apartarse del equilibrio del desarrollo. Por ejemplo, las emisoras de radiodifusión urbana están progresando al mismo tiempo que siguen escaseando los periódicos rurales. Muchas de esas nuevas y numerosas estaciones de radio rebasan apenas el perímetro urbano o ni siquiera lo cubren totalmente en el caso de las grandes ciudades. Pero por muy limitado que sea ese alcance y por muy baja que resulte la calidad de las emisiones, la radio parece ser un buen negocio y seguirá creciendo, al paso que otras industrias de comunicación urbana como la producción cinematográfica se limitan a vegetar.

67. ¿Convendrá dejar campo libre a esa evolución o habrá que intentar encauzarla por medio de una política y unos planes adecuados? ¿Se pueden utilizar arbitrariamente las limitadas energías de comunicación de un país sin ir en

destrimento de las perspectivas de desarrollo? Por otra parte, si se estima deseable la intervención estatal en esta cuestión, ¿hasta dónde puede llegar sin ahogar la iniciativa privada?

68. La planificación de la comunicación tiene indudablemente varios niveles. En los inferiores, América Latina ha acumulado ya cierta experiencia. Por ejemplo, algunos organismos agrícolas de la Argentina, Chile y el Perú han podido establecer unos esbozos preliminares de planes de comunicación en apoyo de los planes de desarrollo del sector rural. Es éste un comienzo muy positivo pero que habrá que elevar al óptimo promoviendo las mejoras en un nivel superior, a saber, el de la propia política de desarrollo rural, que no parece haber progresado hasta ahora lo suficiente, debido quizás en parte a unas variaciones demasiado frecuentes de enfoques y planteamientos. Recíprocamente, la integración con la política global de desarrollo de unas políticas de desarrollo rural duraderas y bien concebidas habrá de llevarse a cabo con toda urgencia.

69. Un país que está abriendo claramente nuevos cauces en el sentido de una política nacional de comunicación al servicio del desarrollo es Colombia, que por algo es la sede de esta reunión de expertos. Unos grupos privados e incluso oficiales de alto nivel han sido notablemente dinámicos en los dos últimos años, ponderando la necesidad de esa política, acopiando datos útiles para ella y empezando a estudiar el modo de concebirla. Se trata de una empresa prometedora y potencialmente fecunda más allá de las fronteras colombianas.

70. No se dispone todavía de unas respuestas formales y coherentes. Pero como es preciso encontrarlas, la Unesco ha convocado la presente reunión de expertos representativos de diversas experiencias, capacidades e inquietudes latinoamericanas. De lo que se trata es de concebir una política nacional de comunicación que se traduzca en unos planes de comunicación que estén, a su vez, ensamblados con los del desarrollo en general.

VII. Procedimientos para la formulación de una política nacional

71. Un gobierno convencido de la necesidad de una política nacional de la comunicación, adecuada a su política global de desarrollo, deberá decidir cuál es el tipo de organización que se requiere para tal formulación.

Las posibilidades de organización no escasean, y no es probable que un esquema dado se amolde a todas las situaciones nacionales que existen en América Latina. Pero hay un cierto marco general básico que permite distintas modalidades de adaptación a las preferencias de cada país. Cualquiera que sea el método escogido, será preciso que unas instituciones estatales de alto nivel desempeñen un papel prominente en esa labor, ya que se necesita una autoridad central para poder lograr la integración y conciliación de puntos de vista contrapuestos.

¿Quién habrá de formular la política nacional de comunicación?

72. Todas las entidades públicas y privadas que participen ya en las políticas nacionales de comunicación deberán intervenir en el intento de crear una política general y total de comunicación para el país. Como ya ha quedado dicho,

Las entidades abundan y tienden con frecuencia a seguir unas políticas independientes las unas de las otras (por ejemplo, las instituciones del sector de los medios de comunicación social, las asociaciones de propietarios de esos medios, las asociaciones profesionales del ramo, los diferentes ministerios).

73. Así pues, una primera medida de organización en el proceso de formulación de una política podría consistir en preparar una lista detallada de quienes se dedican actualmente a llevar a la práctica unas políticas de comunicación y determinar cuáles son esas políticas, en el seno de la administración del Estado y fuera de ella. Mediante un análisis clasificatorio, esa lista puede convertirse en una nomenclatura, esto es, en un instrumento de identificación más preciso y que puede satisfacer varias finalidades.

74. Ahora bien, una política democrática sólo podrá ser determinada por quienes administran los medios de comunicación y las entidades estatales relacionadas con ellos. El propio público debe tener la oportunidad de contribuir a esa labor. Sin embargo, como esto afecta -en principio- a todo el mundo, la fase siguiente en la formulación de la política podrá consistir en discurrir unos métodos adecuados para seleccionar unos grupos cívicos representativos -no vinculados con el negocio o la profesión de la comunicación- y cuyas opiniones reflejen los pareceres de la población. No se trata de una tarea fácil.

Mecanismos adecuados para la formulación de una política de la comunicación

75. Suponiendo que se hayan identificado todas las instituciones pertinentes y que se les haya invitado a participar en esa labor, por conducto de un determinado número de sus miembros, ¿cuál será el modo más eficaz de organizar su trabajo?

76. Un grupo de consultores en investigación sobre la comunicación, convocado por la Unesco, ha sugerido que uno de los modos de lograrlo podría consistir en la creación de un Consejo Nacional de Política de la Comunicación, órgano autónomo encargado de esa misión*. Si se considera que se trata de un método viable, se plantearán ciertas preguntas, a saber:

- ¿Cuántos deberán ser sus miembros para que sea a la vez representativo y eficaz?
- ¿Cuál deberá ser la estructura directiva del Consejo?
- ¿Tendrá el Consejo la autoridad necesaria para conseguir la aplicación de la política establecida o se limitará a formularla remitiéndola acto seguido al gobierno para su ejecución?

* Pueden verse más detalles en "Propuestas para un programa internacional de investigaciones en materia de comunicación", UNESCO/COM/MD/20 (10 de septiembre de 1971) e "Informe de la Reunión de Expertos en Políticas y Planificación de la Comunicación", UNESCO/COM/MD/24 (1° de diciembre de 1972).

Instrumentos de formulación de una política de la comunicación

77. El órgano responsable de formular la política nacional de la comunicación tendrá que establecer unos criterios para la elección de los instrumentos de esa política. Parece probable que revistan gran importancia por lo menos estos dos factores: el alcance previsto y el grado de acatamiento deseado.
78. En relación con el primero de ellos, se supone que una política nacional debe intentar ensamblar todas las políticas parciales. Su finalidad es tener el máximo alcance posible.
79. En cuanto al grado de acatamiento, ¿estará la política nacional concebida con la finalidad de conseguir que se acaten cualesquiera normas que hayan sido adoptadas? Es decir, ¿no se limitará meramente a sugerir sino que tratará de implantar una actuación dada, mediante unas motivaciones positivas y negativas? En tal caso, el tipo de instrumento central que se requiere consistirá en lograr que se apliquen y cumplan las reglas estipuladas. El de índole más formal sería una Ley General de la Comunicación, en la que se estipularan las normas básicas para cada uno de los sectores principales de dicha política, y que se detallarían ulteriormente en unas reglamentaciones específicas para cada uno de ellos.
80. Aunque en muchos países latinoamericanos existe ya, por ejemplo, una Ley General de la Educación, en la que se esboza la política general en ese campo, prácticamente ninguno cuenta con una Ley General de la Comunicación. Como ya ha quedado dicho, la mayoría de ellos sólo disponen de leyes especiales que regulan las instituciones más destacadas de este sector, por ejemplo, unas leyes de radiodifusión y televisión o, con menos frecuencia quizás, unas leyes de prensa.
81. Los elementos más específicos de una política nacional común se formularán probablemente de un modo menos formal y coercitivo pero, si se quiere que estén verdaderamente integrados, sus normas no podrán discrepar sensiblemente de la legislación general.
82. También a este respecto sería fundamental establecer una buena nomenclatura descriptiva y comparativa de los instrumentos de formulación de la política de la comunicación. ¿Cuáles deben ser los principales elementos descriptivos y los parámetros de comparación?

Opciones propias de una política de la comunicación.

83. Si la formulación de esa política se efectúa de un modo democrático, surgirán ciertos problemas cruciales como los siguientes:
- ¿Cómo conciliar la libertad de información con el derecho a la protección de la vida privada?
 - ¿Cómo armonizar los intereses políticos o económicos de las instituciones privadas de comunicación con el bien común y con unas actividades de comunicación no lucrativas?
 - ¿Cómo combinar la función de recreo y esparcimiento de los medios de comunicación social con la función educativa que imponen los planes de desarrollo?

- ¿Cómo evitar la manipulación del público por los medios privados o públicos de comunicación?
- ¿En qué medida los medios de comunicación social deben fomentar la innovación o procurar conservar la tradición?
- ¿En qué medida deben contribuir los medios de comunicación a integrar subculturas distintas en un país, en contraposición a la necesidad de mantener unas personalidades diferenciadas?
- ¿Cómo proteger y fomentar los valores, la soberanía y la seguridad nacionales mediante la comunicación e incorporar al mismo tiempo cada país, por medio de la actual tecnología de la comunicación, como miembro de la sociedad mundial?
- ¿Dónde terminan el derecho del Estado a controlar la comunicación privada y dónde termina el derecho individual a la comunicación?
- ¿Cómo llegar a un equilibrio entre la uniformidad de los mensajes, que suele ser un subproducto de la concentración de la propiedad de los medios de comunicación, y la diversidad de los mensajes, que se alcanza más fácilmente mediante una dispersión de dicha propiedad?
- ¿En qué medida y en qué condiciones se autorizarán aportaciones extranjeras al sistema de comunicación?
- ¿Qué pueden hacer los países, por separado o en agrupaciones regionales, para defenderse contra unas operaciones de comunicación indeseables que afecten a su territorio nacional pero que queden fuera de su control?
- ¿Qué deberán hacer los gobiernos y las instituciones privadas del sector de la comunicación para proporcionar a la población, en especial a la rural, el pleno acceso al sistema de comunicación?
- ¿Puede llegar a ser la comunicación horizontal y "dialogante" en una estructura social que siga siendo vertical?

84. Otras muchas preguntas vendrán a las mentes de los responsables de formular una política nacional de la comunicación. Como no existen respuestas claras y precisas, tendrán que abrirse camino por entre las estructuras ideológicas de su país, oír lo que les digan unos y otros y dedicarse ineludiblemente a una delicada pero compleja y decisiva labor de equilibrio y armonización. Es indudable que nunca quedará satisfecho todo el mundo con sus respuestas. Pero sus esfuerzos no serán vanos y habrán demostrado que han sabido hacer frente a los problemas que se les planteaban.

VIII. Ejecución de una política nacional de la comunicación

85. La mejor concebida de todas las políticas nacionales de comunicación no podrá ser eficaz si no se organiza adecuadamente su ejecución y cumplimiento. Así pues, otra tarea fundamental del órgano central competente consistirá en idear los medios de llevarla a la práctica.

Es probable que esta tarea tenga esencialmente las siguientes fases: divulgación y promoción, aplicación, control y evaluación, y revisión y reajuste.

86. Como es lógico, conviene sobremanera dar a la política nacional de la comunicación la máxima divulgación y promoción posibles. Esto podrá efectuarse en el nivel del público en general así como en el de grupos especiales, con objeto de que pueda llegarse rápida y adecuadamente a todos los que hayan de quedar afectados por esa política. ¿Cuáles deberán ser los cauces principales de la difusión? Los métodos de información y de promoción variarán según los países, pero convendría que en la presente reunión de expertos se sugirieran unas directrices básicas que puedan utilizarse como puntos de partida en cada país concreto.

Aplicación

87. Esta fase entrañará numerosas modalidades y formas, incumbiendo la responsabilidad correspondiente, en diverso grado, a cada una de las instituciones públicas y privadas interesadas. En muchos casos, cabe esperar un acatamiento espontáneo de las normas. Pero en otras ocasiones podrán surgir dudas sobre el momento de ejecución o producirse interpretaciones discrepantes. En tales situaciones habrá que proceder a negociaciones, aclaraciones y arbitrajes, a cargo del órgano que asuma la autoridad global por la aplicación de la política nacional. Cuanto más concreta y detallada sea esa política tanto menos problemas de ese tipo se plantearán. Ahora bien, como la prescripción perfecta no es posible, quizá convenga disponer de un mecanismo formal con carácter permanente para pronunciarse con plena autoridad cuando proceda.

Control y evaluación

88. No se puede determinar a ciencia cierta el grado y el modo en que se lleva a la práctica la política nacional si no existen unos mecanismos permanentes de control y evaluación que se refieran a preguntas como las siguientes: ¿Qué aspectos de esa política parecen prestarse a una aplicación más fácil y amplia y por qué? ¿Cuáles parecen ser, por otra parte, los principales obstáculos a una ejecución adecuada? ¿Son muy numerosos quienes se oponen al tipo deseado de comportamiento? ¿Hay quienes eluden el cumplimiento de las normas? ¿No serán quizás claras esas normas o no estarán perdiendo validez debido a una importante evolución de la situación?

89. La evaluación es algo más que una simple comprobación del cumplimiento de las normas fijadas. Se pretende con ello analizar los efectos reales -positivos o negativos- de esa política por lo que a las consecuencias para el comportamiento se refiere. La función de control será probablemente poco más que una compilación sistemática y continua de información; la función de evaluación habrá de producir, en cambio, unos juicios sobre la política con una base científica.

Revisión y reajuste

90. Tanto el control como la evaluación sólo están justificados si no se considera que la política es una especie de Sagrada Escritura. La finalidad intrínseca de la evaluación y control consiste en revisar y reajustar la política tan frecuente y esencialmente como se estime oportuno.

91. También es conveniente que exista una sensibilización ante las innovaciones según vaya progresando el sistema de comunicación de un país. El ritmo de desarrollo produce de por sí nuevas necesidades de comunicación, que pueden modificar los procesos de comunicación y requieren, pues, unas nuevas prescripciones. Un país puede incorporar, por ejemplo, a su sistema de comunicación unos medios nacionales de teleeducación después de haber establecido su política global de la comunicación. En tal caso, esa política habrá de ser indudablemente objeto de ciertos reajustes.

IX. Investigaciones relacionadas con la política de la comunicación

92. La investigación constituye una de las principales actividades de comunicación que ha de ser orientada por una política nacional. ¿Qué tipos de investigación se requerirán para que esa labor redunde en beneficio de la política nacional de la comunicación?

Hoy en día, las políticas de la educación, la ciencia y la cultura están siendo formuladas tomando como base las investigaciones pertinentes que puedan haberse efectuado sobre la materia así como unas investigaciones adicionales a corto plazo que busquen una información de la que no se dispone todavía pero que resulta indispensable. Un análisis de probabilidades perceptivo de las realidades esenciales, efectuado por personas expertas y de gran intuición, suplirá forzosamente a una información científica completa.

93. En América Latina, las ciencias sociales han progresado considerablemente en los veinte últimos años, aproximadamente. Pero este progreso no ha ido unido al establecimiento y desarrollo de una infraestructura de investigación adecuada. Muchas universidades, por ejemplo, cuentan con facultades de sociología, pero tan sólo un pequeño número de ellas dispensan a sus estudiantes una formación práctica en materia de aplicación de los métodos científicos.

En general, está empezando apenas a percibirse la necesidad de la investigación en las ciencias sociales al servicio del desarrollo nacional. Habrán de pasar probablemente varios años antes de que esa actividad llegue a estar bien establecida y a ser cabalmente comprendida.

En particular, si la comunicación considerada como ciencia social está todavía en su infancia en la mayoría de los países del mundo, en América Latina es un ser recién nacido. Los investigadores que se dediquen plenamente a la comunicación no abundan y pertenecen además a un pequeño número de países.

94. Se necesitan investigaciones antes de que la política empiece a existir, durante su ejecución y después de ella. Por lo que al grado de complejidad se refiere, las investigaciones que se requieran durante la primera fase tendrán probablemente un carácter elemental, en comparación con las investigaciones que resultarán probablemente indispensables en la tercera fase.

95. Se ha propuesto en el presente trabajo que el conocimiento del sistema y de los procesos de comunicación es imprescindible para poder formular la política correspondiente. Ahora bien, como estos términos son muy generales se les plantea a los expertos el problema de sugerir el tipo de investigación que se requiere hoy. ¿Qué elementos del sistema merecerán ser prioritarios? ¿Qué aspectos

de los procesos habrán de ser conocidos en primer término? ¿Cuáles de las numerosas variables posibles habrá que elegir para una urgente exploración? ¿Cuáles deberán ser las relaciones en el sistema, el proceso y entre ellos?

96. Una primera medida elemental para poder comprender el sistema parece consistir en levantar un inventario de las instituciones del sector de la comunicación: como ya ha quedado dicho, ese instrumento habrá de prepararse con bastante rapidez, pero sólo resultará útil si es algo más que una mera enumeración no analítica, de "almacén".

97. Otra medida básica puede consistir en compendiar, articular e interpretar todos los estudios ya realizados -locales o de otro tipo- que contengan una información de interés directo para la política de la comunicación. ¿Convenirá que haga esta labor cada país o -dado que tanto los estudios como las investigaciones no son muy numerosos y que esos resultados se pueden generalizar parcialmente a varios países de la región- será preferible iniciar inmediatamente un esfuerzo regional?

98. Una investigación simple podría asimismo intentar definir y describir y quizás también analizar en términos generales, en cada país, las actuales políticas parciales de la comunicación. Se podrían establecer bastante fácilmente los inventarios de los tipos de normas vigentes y los tipos de instrumentos más utilizados.

99. Se ha destacado ya la necesidad de unas actividades de investigación que vayan unidas a las diversas fases de ejecución de la política de la comunicación.

100. ¿Será conveniente y posible asesorar sobre el empleo de ciertos métodos de investigación, de preferencia a otros? ¿Quién ha de efectuar esas investigaciones al servicio de la política de la comunicación? ¿Qué tipos de instituciones deberán asumir las principales responsabilidades técnicas y financieras que entrañe esa labor de investigación?

Tales son algunas de las cuestiones en relación con las cuales se espera que los expertos proporcionarán orientación y consejo.