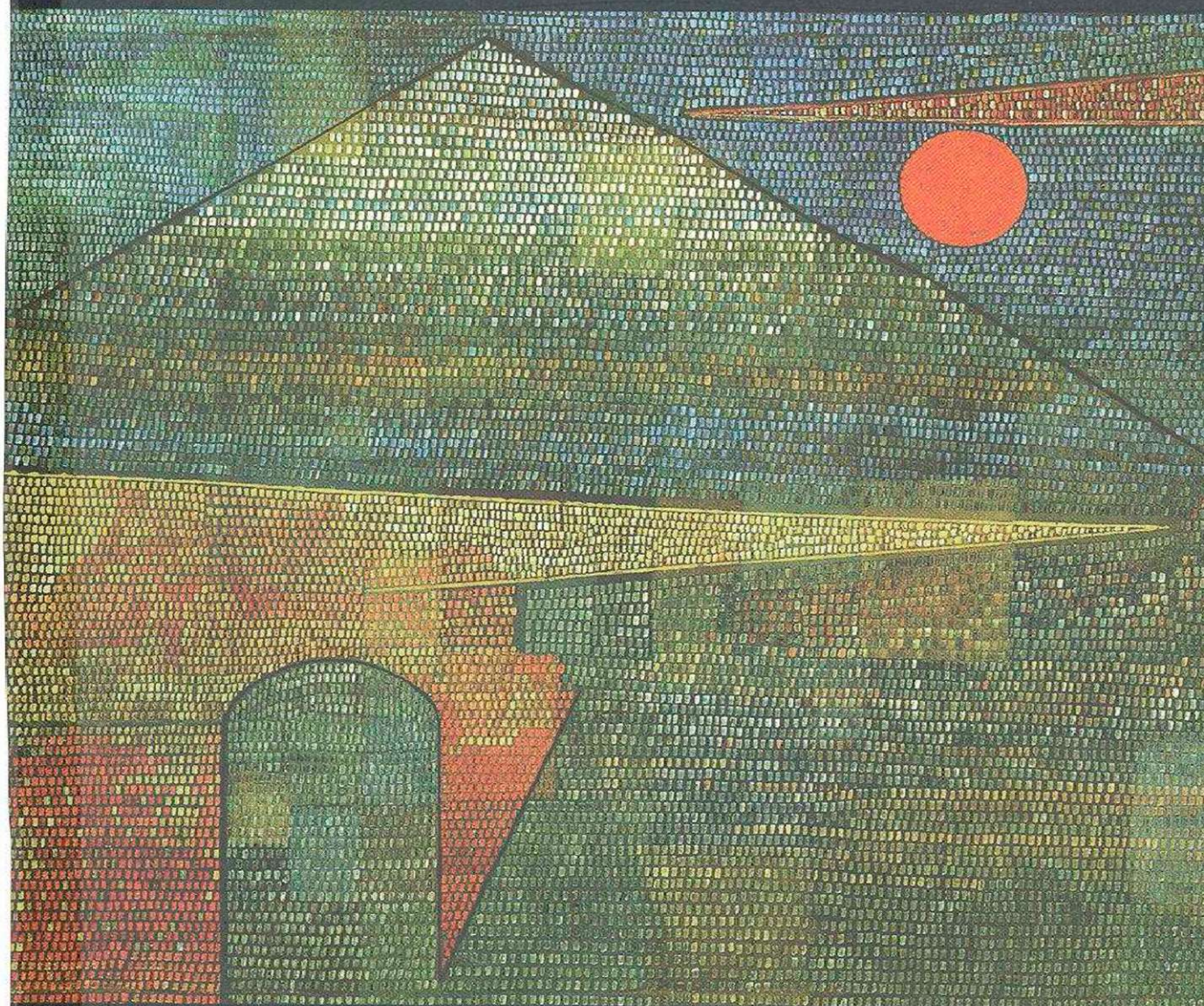


Colecc. LR Beltrán  
PP-AI-107

# POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN

Retos y señales para no renunciar a la utopía

Beltrán S., Luis Ramiro (1998) Prólogo. En: Exeni R., José Luis. Políticas de Comunicación: Retos y señales para no renunciar a la utopía. La Paz, Plural Editores y Friedrich Ebert Stiftung. pp. 9-15.



JOSÉ LUIS EXENI R.

plural  
EDITORES

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

Proyecto Latinoamericano  
para Medios de Comunicación

# Prólogo

---

*"Aquello que es utópico  
no es lo inalcanzable;  
no es idealismo;  
es un proceso dialéctico  
de denunciar y anunciar;  
denunciar la estructura deshumanizante  
y anunciar la estructura humanizante".*

*Paulo Freire*

La teorización sobre la comunicación para el desarrollo surgió y se desarrolló en los Estados Unidos de América entre fines de la década de 1950 y mediados de la de 1960. Como es sabido, los aportes fundamentales a ella fueron los de Daniel Lerner, Ithiel de Sola Pool, Lucien Pye, Wilbur Schramm y Everett Rogers. En general, ellos atribuyeron importancia decisiva a los medios masivos de comunicación en la promoción del desarrollo, entendiéndolo como el proceso de modernización de las sociedades tradicionales. En particular, destacaron el planeamiento como clave de impacto en la práctica de la comunicación para mejorar la salud, la educación y la agricultura. Abogaron con énfasis, en efecto, porque los gobiernos de los "países subdesarrollados" formularan políticas, estrategias y planes para normar las actividades de sus servicios de comunicación técnico-educativa para el desarrollo. Estimulante como fue esa prédica, no alcanzó a llegar más allá del enunciado lato y esquemático. Correspondería a otros como John Middleton y Alan Hancock, pocos años después, precisar las nociones de planificación al punto de darles virtud operativa. Yo hice brevemente en Estados Unidos en 1968 un primer intento en tal sentido.

Una de aquellas nociones, la de política de comunicación, atrajo la atención preferencial de la UNESCO por considerarla fundamental. Al comenzar la década de 1970, en su Conferencia General de ese año en París, los Estados Miembros de aquel organismo instruyeron al Di-

rector General ayudarles “a formular sus políticas relativas a los grandes medios de información”. Para dar cumplimiento a tal mandato la entidad apelaría a varios procedimientos. Comenzó por pedir concepto al Panel Internacional de Investigación en Comunicación al que convocó en 1971 en París; como miembro de ese grupo de consultores participé de aquel breve ejercicio de reflexión inicial.

En 1972 la Unesco realizó en su sede principal la Primera Reunión de Expertos sobre Políticas y Planificación de la Comunicación, a la que también tuve el privilegio de ser invitado. El informe final de esta reunión, conducida por el especialista John Willings, constituyó el primer intento formal de aproximación a una definición del concepto de una política de comunicación y un esbozo de algunos criterios preliminares para formularla. Un año más tarde la Unesco me honró encomendándome la redacción del documento básico para la Segunda Reunión de Expertos sobre Políticas de Comunicación que había previsto para 1974 en Bogotá. Cumplí el encargo en algunas semanas de trabajo en París formulando una definición de “Política Nacional de Comunicación” (PNC) sustentada por una pormenorización de la naturaleza de ella bajo una óptica de democratización de la comunicación, especialmente aquella instrumental al desarrollo humano y equitativo. En su enunciado central, mi definición de 1973-74 concebía a la política nacional de comunicación como un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación organizadas en un cuerpo coherente de principios de actuación y normas aplicables a los procesos o actividades de comunicación de un país. Según lo percibiría el analista español Josep Gifreu, esta definición “haría fortuna”.

Participé de dicha reunión del 74 en Colombia como asesor del responsable de ella, John Willings, y como relator del informe final. Este documento, que acogió en lo esencial la definición propuesta, hizo valiosos planteamientos instrumentales para la realización de la Primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación que la Unesco preparaba entonces para 1975 en Buenos Aires. Pero ni la reunión tendría lugar allá y entonces ni el informe de los expertos de Bogotá sería abierta y oficialmente utilizado para dar bases a sus deliberaciones. Una guerra sin cuartel contra sus proposiciones, por considerarlas atentatorias contra la libertad de información, fue desatada desde fines de 1974 por las agrupaciones empresariales de prensa, radio y televisión del continente. Por su influencia, los gobiernos de tres países se excusaron de albergar el encuentro que tuvo que ser postergado hasta 1976, cuando el régimen democrático de Costa Rica le brin-

dó asiento salvador en San José. Publiqué en vísperas del encuentro un inventario analítico de los primeros pasos que habían conducido a la inminente culminación del empeño; introduje en él un leve refinamiento a mi definición inicial de las PNC.

Debido a las presiones ya indicadas, el Director General de la Unesco reemplazó de pronto al especialista a cargo de preparar la reunión, John Willings, por funcionarios no calificados para la tarea que repudiaron el informe de Bogotá, denostando a quienes lo produjeran para aplacar a la SIP y a la AIR. Pero la reunión intergubernamental, a la que ciertamente no fui invitado, se llevó a cabo tal como estaba prevista contando con el liderazgo del gobierno democrático de Venezuela representado por su Ministro de Información, Guido Groscors, puntal de la propuesta racionalizadora. Producto de San José fue una declaración principista comprometida con la causa de la democratización de la comunicación y un conjunto de recomendaciones para la acción a los niveles internacional y nacional.

Pocos años después intervine en reuniones organizadas en Quito por la Unesco para evaluar los resultados de aquella conferencia intergubernamental en la región. Ese fue un oficio entristecedor. Sólo dos gobiernos –los de Venezuela y México– habían intentado cumplir las recomendaciones de todos ellos. Pero en ambos casos los mismos intereses empresariales que acosaran a la conferencia de Costa Rica habían presionado a los gobiernos hasta obligarlos a desbaratar esos intentos. Y sólo dos de las recomendaciones de alcance regional, la creación de un par de agencias noticiosas –estatal una y privada la otra–, habían logrado, gracias a incansables luchadores como Germán Carnero, Alejandro Alfonzo y Patricia Anzola, plasmarse en realidades. Por lo demás, sólo el CIESPAL y un par de núcleos universitarios, como los dirigidos por Antonio Pasquali en Venezuela y José Marques de Melo en Brasil, habían acogido el credo de San José como mandato de sostenido estudio. Había, pues, un deplorable abismo entre declaración y ejecución.

A principios de los 80, cuando irrumpían avasalladoramente en la escena los fenómenos de la globalización y el neoliberalismo, las voces de los viejos adherentes a la causa comenzaron a apagarse. Sólo quedarían de pie algunos cuantos guerreros impenitentes. Venezolanos como Guido Groscors, Oswaldo Capriles, Alejandro Alfonzo, Evangelina García y Elizabeth Safar. Peruanos como Rafael Roncagliolo, que puso su Instituto para América Latina al servicio de mantener viva la inquietud. Brasileños como el erudito José Marques de Melo y como Ana María Fadul y Luis Gonzaga Motta. Chilenos como Raquel Salinas.

Los norteamericanos Robert White y Elizabeth Fox. El alemán Peter Schenkel. Y, años más tarde, una voz europea nueva que permanecería en la brecha hasta hoy, la del belga Jan Servaes.

Pese al alegato insomne de esos estudiosos, las escuelas universitarias de comunicación de la región se desentendieron del asunto, catedráticos e investigadores abandonaron el tema y los estudiantes no cultivaron memoria alguna del emprendimiento ni mostraron ya interés por la tenaz e imaginativa lucha de muchos latinoamericanos para democratizar la comunicación al servicio de un desarrollo justiciero y liberador. La única institución social que siguió fomentando debate sobre el tema fue la Iglesia Católica. Ningún partido político en país alguno participó de ello ni hubo sindicato que incluyera a las políticas de comunicación entre sus banderas de lucha. A pesar de todo ello, propuse entonces públicamente a mis colegas que no renunciáramos jamás a la utopía.

### **Al rescate de la utopía**

Y ahora, a casi un cuarto de siglo de que esa utopía comenzara a perfilarse en París, surge en La Paz un joven colega que, sorprendentemente, acude al rescate de ella por cuenta propia y con lucidez e ímpetu. Se trata de José Luis Exeni R., un experimentado periodista que, con la tesis que se presenta en este libro, obtuvo hace dos años, con honores, la licenciatura en comunicación por la Universidad Católica Boliviana.

Exeni estudia las políticas nacionales de comunicación en el contexto de la comunicación para el desarrollo, como elemento primordial del planeamiento comunicativo y a la luz del ideal de la democratización de la comunicación. Lo hace con inusual poder de análisis y de síntesis, así como con erudición, sistematicidad y rigor y, sobre todo, con singular aptitud para la reflexión creativa y audaz.

Comprometido, mientras estudiaba, con trabajo de comunicación para fomentar la participación popular en el manejo de la cosa pública, Exeni buscó hacer con su investigación primordialmente un aporte concreto al mejoramiento de la planificación de la comunicación estatal para el desarrollo democrático en su país. Lograría cumplir holgadamente este propósito local y pragmático. Pero, además, su capacidad investigativa y su talento para la conceptualización resultaron en una contribución a la teoría de la comunicación cuya utilidad académica

trasciende las fronteras de su patria. El premio de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación que ganó en concurso con esta tesis suya constituye un reconocimiento de ese relieve de proyección universal.

Lo primero que hace el joven investigador boliviano es un recuento histórico de la atmósfera en que había surgido la propuesta de las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC). Pasa revista a la fragorosa década de 1970 en que, al nivel mundial, se desarrolla una ácida controversia –de la que fui partícipe– al impulso de una propuesta de los países del movimiento no alineado para forjar un “Nuevo Orden Internacional de la Comunicación” y, al nivel regional, se enciende la polémica sobre aquellas políticas teniendo como eje candente a la Unesco.

La retrospectiva detenida permite a Exeni compenetrarse a fondo de la naturaleza de las políticas propuestas y entender –con el auxilio de un amplio acervo documental bien aprovechado– por qué las recomendaciones de Costa Rica tuvieron escasa aplicabilidad. Armado con esa base de conocimientos, emprende la construcción del marco teórico para su investigación. Este consiste esencialmente de una evaluación crítica de las propuestas conceptuales registradas en su inventario. Rescata como plataforma los planteamientos de expertos auspiciados por la Unesco en 1974, los complementa con otros afines; los compara con algunos posteriores esencialmente derivados de los primeros; y anota coincidencias y disparidades entre ellos. Compulsando bondades y limitaciones, descarta lo que estima carente de vigencia a la fecha y retiene lo que halla fundamental y válido aún. Llega así a la conclusión de que habrá que abandonar, por su escasa viabilidad, la aspiración de formular y aplicar una política de comunicación de ámbito nacional, de amplio espectro institucional y temático presidida por un consejo representativo de la pluralidad de intereses sobre el tema. Y se plantea el reto de formular una nueva propuesta conceptual de política que resulte practicable no sólo por ser adaptada a la muy distinta realidad de la comunicación en la actualidad, sino también por tomar en cuenta los drásticos cambios registrados en la sociedad, la economía y la política, a escala global, a partir de principios de la década del 80.

En vez de la Política Nacional de Comunicación (PNC), pero con la misma convicción racionalizadora que animara a ella, Exeni propone la noción de “Políticas Públicas para la Comunicación Pública” (PPCP). Después de explicar por separado los términos “política pública” y “comunicación pública”, los conjuga en una detallada definición. El primer componente de ella indica que la PPCP es el “... conjunto de principios,

*normas, aspiraciones y respuestas racional y deliberadamente adoptados para orientar, mediante procesos de estimulación positiva o negativa, en el marco de objetivos previamente establecidos de predicción-decisión-acción, los procesos de transmisión e intercambio de información referida a intereses y objetivos colectivos...".* El segundo componente afirma que ello se da "... en función de situaciones y problemas socialmente considerados, en un lugar y tiempo determinados, de reproducción o cambio social, destinados a promover o revitalizar las representaciones colectivas y otorgar sentido y evaluación a la acción social organizada...". Y el último componente del enunciado especifica que la PPCP considera "... como sujeto (fuente) y objeto (destinatario) al Estado, la sociedad o ambos...", y que "su implementación es definida por la estructura estatal...". Se trata, pues, de una normativa estatal aplicable solamente a las instituciones estatales de comunicación, si bien en relación de cooperación –no de conflicto– con las que no lo son. O sea, en sujeto y en ámbito, la PPCP es limitada en comparación con la PNC, y por ello se presume que resulte transaccional y viable.

En cambio, la PPCP comparte con la PNC la característica clave originalmente planteada: la condición de integrada, explícita y duradera. También comparten ellas el fin último: la democratización de la comunicación. Por inversa, una característica privativa de la PPCP es la capacidad para encarar la globalización de la economía y la política y el repliegue de las identidades locales y culturales. Otra de esas características será la vocación descentralizadora, el desplazamiento del poder decisorio en materia de mensajes del centro hacia la periferia de la sociedad; la política se trazaría al nivel central, la estrategia al regional y los planes al local. Las PPCP, por otra parte, distinguirán claramente las cuatro áreas principales del proceso de comunicación: propiedad, producción, emisión y recepción. Y, tanto en su formulación como en su ejecución, procurarán forjar equilibrios en seis terrenos: entre Estado y sociedad; entre lo público y lo privado; entre lo individual y lo colectivo; entre lo homogéneo y lo heterogéneo; entre tradición y modernidad; y entre globalización y fragmentación.

Exeni logra dar un ingenioso corolario procedimental a su edificación conceptual al proponer en detalle un tipología multivariable de políticas públicas para la comunicación pública. Luego de estipular numerosos elementos constitutivos del aparato de clasificación, construye su propuesta tipológica cruzando variables con tipos de políticas. La variable sujeto y objeto se cruza con los tipos estatal, pública y privada. La variable ámbito comunicativo lo hace con los tipos geográfico-territorial y temático-sectorial. Y la variable proceso comunicacional

se engrana con los tipos coacción prevista y esfera de aplicación. Se arma así una matriz de análisis con considerable potencial de utilidad para el diseño, la ejecución y la evaluación de las PPCP.

Con dos planteamientos cierra su disertación Exeni. Con una identificación de los tipos de políticas públicas para la comunicación pública susceptibles de formularse y ejecutarse al presente. Y con un modelo de planificación descentralizada –territorial y sectorial– de la comunicación democrática para el desarrollo.

Finalmente, como análisis de una experiencia, verifica qué reflejos tuvo en Bolivia el “Espíritu de Costa Rica”: las recomendaciones de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación realizada en San José en 1976 con el patrocinio de la Unesco. No es alentador lo que encuentra en esta revisión al nivel nacional.

Al cabo de años de silente infertilidad, el fruto primicial de una propuesta renovadora y fresca está sobre la mesa en materia de planeamiento de la comunicación para el desarrollo. Que sirva ella, con sus excelencias y sus carencias, como llamado para que, rompiendo la indiferencia y deponiendo el olvido, otros pensadores vuelvan también sus ojos al ideal irrenunciable. Para que las políticas de comunicación democrática con fines de desarrollo sean otra vez objeto de indagación, materia de enseñanza y motivo de preocupación cívica. Y para que, en el umbral del nuevo milenio, renazca el amor por la utopía en muchos corazones de la América nuestra. Porque, como lo enseña la historia de la humanidad, las utopías de hoy pueden ser las realidades de mañana.

*Luis Ramiro Beltrán S.*