

chasqui

LA COMUNICACION EN LATINOAMERICA

No. 2

chasqui



CIESPAL:

Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo
para América Latina.

Dirección:

Avenida de las Amazonas N° 1521 — Teléfonos: 234031 - 236144
Apartado de Correos N° 584 — Cable: CIESPAL

Quito - Ecuador.

chasqui 2

Este número 2 de la revista "Chasqui" coincide con dos sucesos de importancia en las actividades del Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para la América Latina: la renovación de su Consejo de Administración y la realización del Tercer Curso Internacional de Preparación Básica en Periodismo Educativo y Científico. Ambos aspectos están incluidos en la Sección "Crónica de CIESPAL".

La importancia de un método planificado para la comunicación en la sociedad y la necesidad de políticas nacionales de comunicación fueron temas centrales de las deliberaciones de la Décimo Sexta Reunión de la Conferencia General de la UNESCO. Por ser un asunto nuevo y de gran importancia, el primer paso que dio la entidad para planificar la acción futura, fue convocar una reunión de expertos en políticas y planeamientos de la comunicación. Los resultados constituyen un documento de mucho valor, incluido en la sección "Investigación".

¿Hasta qué punto la comunicación tiene funciones positivas en los esfuerzos para el desarrollo en la Amé-

rica Latina? El profesor boliviano Luis Ramiro Beltrán afronta este tema en otro trabajo incluido en la sección "Investigación".

En "Temas y Documentos" se publica la segunda parte del trabajo "Problemas de Comunicación de Campo" de Benjamín Ortiz Brenam.

Uno de los propósitos de "Chasqui" es que su contenido sea esencialmente científico. Para ello, a partir de un próximo número, todo lo que se relacione con la actividad de "CIESPAL" se incluirá en una separata.

El nombre de la revista, "Chasqui", mereció buena acogida. "Chasqui" es el nombre que se daba, en quechua, al correo de la época del incario. El "chasqui" recorría los caminos del territorio que hoy corresponde a la América del Sur como un pionero de la comunicación en la zona.

El "chasqui" es hoy un símbolo y un recuerdo.



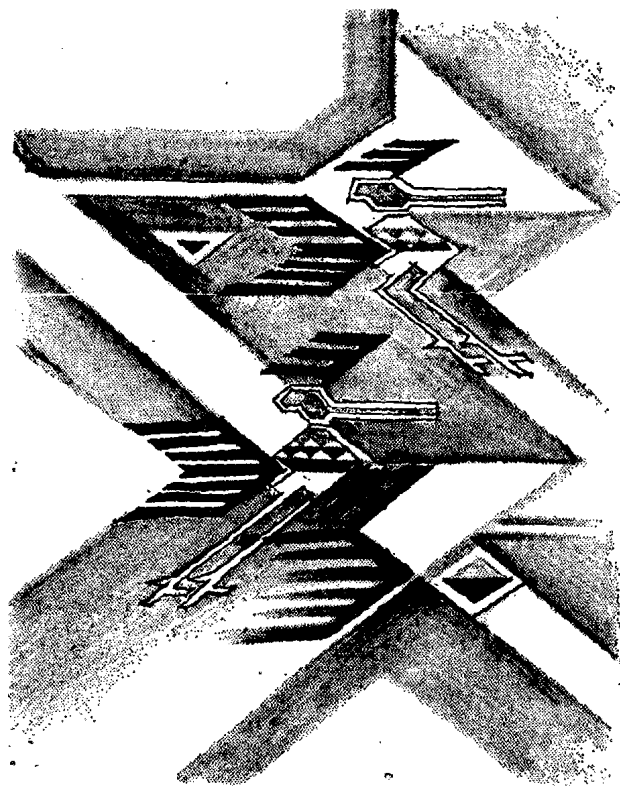
Revista de CIESPAL
Nº 2 — Abril 15 — 1973



Más que el desarrollo tecnológico de los medios preocupa a CIESPAL el contenido de los mensajes.

SUMARIO:

| | |
|--|----|
| CRONICA DE CIESPAL | 9 |
| <i>Nuevo Consejo de Administración</i> | 11 |
| <i>Cita en Quito</i> | 12 |
| INVESTIGACION | 17 |
| <i>Política y planeamiento de la comunicación</i> | 19 |
| <i>La comunicación y el desarrollo económico</i> | 50 |
| TEMAS Y DOCUMENTOS | 73 |
| <i>Comunicación de campo en países subdesarrolla- dos (II parte)</i> | 75 |



cronica de CIESPAL

nuevo consejo de administración



DR. ASDRUBAL DE LA TORRE

Cada tres años se renueva el Consejo de Administración del Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para la América Latina, en cumplimiento de las correspondientes disposiciones estatutarias.

En los primeros días de abril - 1973 - se realizó la reunión del Consejo.

El doctor Asdrúbal de la Torre Morán fue elegido Presidente por unanimidad. Reemplaza en la función al

doctor Camilo Mena, ex-Rector de la Universidad Central del Ecuador. Acompañó durante un trienio a CIESPAL, en su proceso de desarrollo y en la formulación de nuevos proyectos e iniciativas.

El doctor de la Torre es representante de la Unión Nacional de Periodistas de Quito, entidad de la que fue Presidente:

Profesional largamente vinculado con el periodismo, ha ocupado diversas dignidades, entre ellas las de Concejal y Vicepresidente del Municipio de Quito.

El Consejo de Administración está integrado en la siguiente forma:

Vocales: Manuel Mantilla, representante de la radiodifusión; Alberto Maldonado, de la Unión Nacional de Periodistas, Núcleo de Guayaquil; Ramiro Silva del Pozo, del Ministerio de Relaciones Exteriores; Milton Salvador, del Ministerio de Educación; Mauro Ordóñez, de la Comisión de la "UNESCO"; Gabriel Ospina, de la Organización de Estados Americanos; José Félix Silva, de la Escuela de Ciencias de la Información de Quito; Jorge Dueñas, de la Escuela de Ciencias de la Información de Guayaquil.

cita en quito

24 PERIODISTAS DE 16 PAISES

Procedencia: Argentina, México o Perú. Diversos puertos de embarque. Pero, al llegar, un elemento común: el deseo de perfeccionamiento profesional, con miras a un mejor servicio a la comunidad.

Treinta periodistas de dieciséis países participan en el Tercer Curso Internacional de Preparación Básica en Periodismo Educativo y Científico, con sede en Quito, Ecuador.

Escuchar la disertación de los catedráticos es una de las ocupaciones. Pero hay otras, muy importantes: la intervención en mesas redondas y la preparación de un suplemento cientí-

fico y educativo, para que circule con una edición normal del Diario "El Comercio" de Quito, como un ejercicio de práctica profesional y como una demostración de que el Curso puede convertirse en un "taller" experimental y rendir óptimos resultados para tareas similares, ejecutadas en otros países a nivel profesional, especialmente en las Escuelas de Ciencias de la Información de las universidades latinoamericanas.

Todos esperan retornar con un nuevo bagaje de experiencias.

Asistentes:

Argentina: Pedro Ovidio Bellando, redactor del Diario "La Nación"; Marta Beatriz Ube-

da, Jefe de la Sala de Prensa del Ministerio de Cultura e Información.

cargado de Relaciones Públicas de la Dirección de Televisión Educativa Santa Tecla, Departamento La Libertad.

Bolivia: Pablo Cuentas Navia, redactor de Radio "San Gabriel".

Brasil: Ana María Concentino, periodista de "Diario de Natal" y profesora de la Facultad de Periodismo "Eloy de Souza".

Colombia: Neyla Vélez de Meziat, periodista - asesora de Relaciones Nacionales e Internacionales del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX); José Alejandro Moya, redactor - corresponsal de UPI.

Costa Rica: Guillermo Hernández Rojas, Subdirector del semanario "Universidad". Asistente de profesor de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Costa Rica.

Chile: Hernán Alvez Catalán, Jefe de Redacción en el diario "El Sur" de Concepción; Marcos Levy Testa, periodista del diario "La Frontera", de Temuco; Jefe de Relaciones Públicas de la Décima Zona de Salud.

Ecuador: Rosendo Benalcázar, Héctor Villacís y Carlos Naranjo, de "El Comercio"; Oscar Silva, técnico en planificación y programación educativa del Ministerio de Educación.

El Salvador: Salvador A. Juárez, En-

Haití: Emile Celestin-Megie, Director del periódico "Saléy Lévé" y redactor de la revista "Rayonnement".

Honduras: Juan Sierra Fonseca, redactor del Diario "La Prensa".

México: René Hernández Cueto, reportero del Diario "Ovaciones"; María de la Paz Muñoz Aguilar, reportera del Diario "El Día".

Nicaragua: José Antonio Bonilla Aguilar, redactor del Diario "La Prensa", Director del noticiero "Revista Informativa — Unión Radio"; Ernesto Aburto Martínez, colaborador en reportajes culturales en el semanario "Semana".

Paraguay: Pedro Artemio Ruiz, Jefe de Relaciones Públicas e Informaciones del Ministerio de Educación.

Perú: Otto del Carpio Caro, redactor de artículos educacionales y científicos en el Diario "El Correo";

y César Augusto Véliz, Jefe de Redacción del Diario "El Correo", de Huancayo.

Uruguay: Valentín Betancourt.

Estudiantes de Escuelas de Ciencias de la Información:

Quito: Mariana Cortázar, Mercedes

Mackliff, Fabiola Navarro, Amparo Villacís, Cecilia Barba, Consuelo Albornoz, Raquel Rosero, Marco Escalante, Jorge Vasco.

Guayaquil: Anatolia Bermeo, Elsa Castro, José Gorotiza, Juana López Sarmiento, Oswaldo Morán Cuello.

IMPORTANCIA DEL CURSO

Durante el sencillo acto de inauguración del III Curso Internacional de Preparación Básica en Periodismo Científico y Educativo, el Director General de "CIESPAL", doctor Gonzalo Córdova, expresó, entre otras cosas:

—Si este curso se hubiera organizado hace pocas décadas, habría sido calificado de insólito y fuera de lugar. Es que durante mucho tiempo se asignó a los medios de comunicación, y particularmente a la prensa, que es el de mayor tradición y antigüedad, solamente una tarea informativa, es decir suministrar noticias. Pero hoy, los medios de comunicación, frente a la complejidad de la sociedad a la que sirven y a los adelantos tecnológicos de que disponen, tienen que asumir nuevas funciones, que son de evidente trascendencia.

—Los autores modernos que han estudiado los objetivos que cumplen y deben cumplir los medios de comunicación colectiva, señalan, entre otras, las siguientes funciones: informar, enseñar, crear marcos de comportamiento individual y social, desarrollar el sentido crítico, distraer.

—Cuerpos internacionales, como la Organización de Estados America-

nos y la UNESCO, no solamente que han coincidido en señalar y destacar estas funciones de los medios de comunicación, sino que han emprendido en acciones concretas para que ellas, en mayor o menor grado, se orienten hacia el beneficio a la sociedad. Por tanto, no es extraño encontrar una publicación de la OEA bajo el título de "El periódico como libro de texto" ni es motivo de admiración que la "UNESCO" sostenga que "los medios de información constituyen hoy la única escuela popular y permanente".

—Entonces, dentro de este contexto, no sólo se explica sino que se justifica que "CIESPAL" haya dictado, desde 1971, cursos especiales destinados a la formación de profesionales en periodismo educativo y científico.

—La atención permanente al periodismo científico y educativo hay que atribuirle a la Organización de Estados Americanos, pues esta entidad, acogiendo recomendaciones que se extrajeron de la mesa redonda que sobre esta materia se realizó en Bogotá, en mayo de 1969, y a base de los auspicios que ofreciera Colombia, dispuso la creación del Centro Interamericano para la Producción de Material Educativo y Científico para la Prensa —CIMPEC— que desde 1970 funciona en Bogotá, bajo la acertada dirección ejecutiva del prestigioso científico doctor Josué Muñoz Quevedo.

—En la actualidad, algunos centenares de diarios de nuestra área publican regularmente el material elaborado por "CIMPEC" y una parte de este material está editándose en forma de cuadernos para su distribución adecuada en centros de enseñanza.

—CIESPAL, por su parte, como co-realizador del programa, ha tomado a su cargo la organización de los cursos de periodismo educativo y científico. Este; precisamente, es el tercero.

—Entre los problemas que se quiere superar consta el hecho de que el científico no es comunicador y el periodista no es científico. Tal situación produce un abismo. En sentido figurado, el cultivo del periodismo científico es un puente que salva ese abismo.

LENGUAJE FACIL

El Director del Centro Interamericano de Producción de Materiales Científicos y Educativos para la Prensa —CIMPEC—, doctor Josué Muñoz, destacó que el periodista se convierte en un intermediario de gran utilidad, explicando al público, con lenguaje fácil, los nuevos acontecimientos del maravilloso mundo de la ciencia.

La presencia de periodistas de los países —dijo— deja en claro el interés personal de ellos así como de las empresas para lograr que el periodismo cumpla con sus altas misiones y el periodista sea un profesor de un público que, si bien desconocido, anhela mayores conocimientos.

RECURSOS HUMANOS

El representante de la OEA en Quito, doctor Gabriel Ospina, destacó que uno de los anhelos de la Organización, al impulsar cursos de esta naturaleza, es la preparación adecuada de los recursos humanos que luego fomenten aspectos positivos a través de la comunicación.

En la OEA —dijo— se busca mejorar los sistemas de cooperación interamericana, propiciando una Organización cada vez más dinámica. El estatismo no puede corresponder a las demandas de acción que quieren marcar los propios países miembros de la Organización.

NUEVA DIMENSION

El Presidente del Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para la América Latina —CIESPAL—, doctor Asdrúbal de la Torre, dijo, en síntesis:

—Quito ha sido en los últimos tiempos sede de reuniones internacionales en las que se ha destacado la imperiosa necesidad de que América Latina tome seria atención de sus problemas y se manifieste a la faz del mundo como un cuerpo unificado en el esfuerzo de transformación y progreso.

—La comunicación es básica para dar una nueva dimensión al hombre americano. La difusión del periodismo científico y educativo se torna en un instrumento de especialización para la plena consecución de objetivos importantes dentro de la ecuación: periodista — medios de comunicación — educación — desarrollo.

—Prima en América un criterio para la reforma de la estructura de la OEA, de cambios positivos. Pero es necesario poner de relieve que la Organización ha contribuido a impulsar el contacto entre los periodistas y su superación profesional mediante la financiación de estos cursos, donde la iniciativa de personeros, profesores y alumnos coincide en buscar mejores caminos para el progreso regional y la transformación benéfica.

—Estos cursos convergen para propiciar que el periodista se constituya en algo más que un trabajador rutinario y sea un elemento de servicio a la colectividad, con conciencia de la importancia actual de la comunicación dirigida hacia su fundamental objetivo, el hombre.

Próximo curso

JULIO 1973

El programa de actividades del Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para la América Latina contempla para este año —1973— la realización del décimo cuarto Curso Internacional de Perfeccionamiento en Ciencias de la Comunicación.

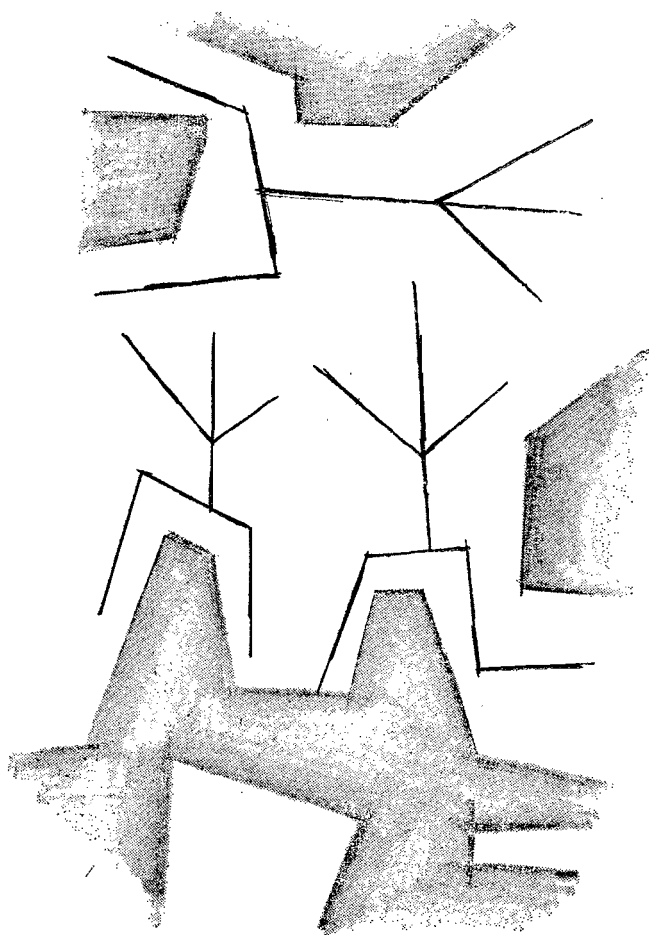
Profesores y periodistas de América Latina se darán nuevamente cita en Quito para escuchar a un grupo selecto de catedráticos y participar en un seminario sobre “los problemas estructurales de la comunicación colectiva”.

El curso se desarrollará desde el 16 de julio hasta el 14 de setiembre.

Entre las materias previstas constan las siguientes: fundamentos y proceso de la comunicación colectiva; derecho a la información; de la sociología de la comunicación colectiva a la sociología del desarrollo cultural; antropología y comunicación; difusión de innovaciones a través de los medios de comunicación colectiva; desarrollo económico, integración y comunicación colectiva; relaciones públicas; ética y responsabilidad del periodista; prácticas de investigación de la comunicación; efectos y psicología de la comunicación colectiva.

Los trece cursos similares dictados por “Ciespal” merecieron grata acogida de los participantes, buena parte de los cuales se ha agrupado en clubes nacionales de ex-becarios ciespalinos.

En próximos números de la revista proporcionaremos mayor información al respecto.



investigación

políticas y planeamiento de la comunicación

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

*Informe de la Reunión de Expertos sobre políticas y
Planeamiento de la Comunicación.*

(París 17 - 28 de julio de 1972).

LA UNESCO es el organismo internacional que más importancia ha dado al problema de la comunicación en su amplia perspectiva de hecho social.

Dentro de esta visión ha organizado múltiples reuniones para tratar del problema y ha auspiciado numerosos programas, entre los cuales se destaca la reunión de expertos sobre políticas y planeamiento de la comunicación.

En aquel certamen se examinó detenidamente el tema de "la política nacional de la comunicación" por un grupo de 21 especialistas pertenecientes a 20 países, a partir de la premisa de que la comunicación es indispensable para el esfuerzo del hombre por mejorar la calidad de la vida.

El informe, producto de las deliberaciones de los expertos, contiene una clara síntesis de las proyecciones del fenómeno y de su función dentro de la mecánica de la vida social. CIESPAL que ha tratado de entender el proceso de la comunicación en esos términos, confía en que la publicación del mencionado documento contribuirá a una mejor comprensión del asunto, así como a difundir el pensamiento de la UNESCO sobre la comunicación social.

I. PREFACIO

I. 1 “La principal idea nueva que caracteriza el programa de la información es la de una *política nacional de la comunicación* cuya concepción original y sus importantes consecuencias se exponen con claridad en la introducción al capítulo. La inclusión de esa idea en el Sector termina el movimiento que, comenzando con el planeamiento de la educación hace doce años, ha orientado progresivamente las diferentes partes del programa hacia la promoción de una sistematización de los esfuerzos nacionales en las esferas de competencia de la UNESCO en función de fines determinados, es decir de una política que forma parte integrante de una planificación sintética del desarrollo total. Con ello, el último sector en el que aún no había intervenido la que he titulado la “asistencia técnica política” se encuentra en lo sucesivo abierto a una acción en profundidad de la Organización, comparable a la que se desarrolla en grados diferentes de interiorización en los demás sectores. Es evidente que el actual Proyecto de Programa no constituye sino un primer paso en ese sentido y que los progresos serán lentos y difíciles. Pero merece señalarse el hecho mismo de ese primer paso, ya que se trata de una innovación que puede tener considerables consecuencias” (1).

I. 2 La importancia de un método planificado para la comunicación en la sociedad y la necesidad de políticas nacionales de comunicación fueron temas centrales de las deliberaciones de la 16ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO en 1970. La Conferencia autorizó al Director General “a ayudar a los Estados Miembros a formular sus políticas relativas a los grandes medios de información” (2).

I. 3 Como el asunto es nuevo y de gran importancia, el primer paso para la acción futura es dilucidar de qué se trata. La Reunión de Expertos en Políticas y Planeamiento de la Comunicación se convocó para que la Organización y sus Estados Miembros pudiesen adquirir una clara comprensión de lo que significan las políticas y el planeamiento nacionales de la comunicación.

I. 4 La finalidad de la reunión era determinar las consideraciones que suscitan el interés del público por la comunicación, definir el alcance y los límites de las políticas y del planeamiento de la comunicación, e indicar las formas en que pueden llevarse a la práctica en el nivel nacional.. Reconociendo las grandes diferencias en la situación social y económica así como en los sistemas políticos a través del mundo, la reunión no trató de proponer un solo método, sino de indicar los factores fundamentales que había de considerar dentro del contexto concreto de cada país. En vista de la novedad del tema, la reunión quiso limitarse a una iniciación y procuró evitar en esta etapa demasiada complejidad en el nivel conceptual y excesivo detalle en las cuestiones prácticas, dejando para

(1) René Mabeu: *Introducción al Proyecto de Programa y de Presupuesto de la UNESCO para 1973-1974*, 17 C/5, párrafo 31.

(2) Resolución 4.21.

futuros estudios una exploración más detallada de las complicaciones del proceso de planeamiento.

I. 5 Asistieron a la reunión 21 participantes de 20 países que representaban a una amplia gama de especialidades: radiodifusión (directivos, productores y formadores, tanto de empresas públicas como privadas); prensa y agencias de noticias, aplicación de la comunicación al desarrollo rural; tecnología de la educación, administración gubernamental con referencia especial al planeamiento de la comunicación; investigaciones sobre los medios de información; economía, tratamiento de datos, etc.

I. 6 Fue elegido Presidente el Prof. Kaarle Nordenstreng. La UNESCO nombró el Relator (Dr. Henry Cassirer). Después de un debate general en sesión plenaria sobre los principios y problemas fundamentales, 11 grupos de trabajo estudiaron diferentes aspectos del asunto y sus informes se analizaron y se unificaron en las últimas sesiones plenarias.

I. 7 Este informe refleja únicamente los puntos fundamentales examinados en las sesiones plenarias. A principios de 1973, aparecerá en la serie "Etudes et documents d'information-Reports and Papers in Mass Communication" una publicación que incluirá muchas de las consideraciones más prácticas sobre formulación de políticas y mecanismos de planeamiento (contenidas tanto en los documentos de trabajo de la reunión como en los informes redactados por los grupos de trabajo). Mientras tanto, se espera que si este documento llega a manos de los encargados de formular la política relativa a asuntos de comunicación y a los funcionarios de los ministerios de planeamiento del desarrollo económico y social, despertará su interés y les ayudará a comprender la importancia de la comunicación dentro de todo el proceso del desarrollo económico y social.

II. EL PROBLEMA

II. 1 La comunicación es *indispensable para el esfuerzo del hombre por mejorar la calidad de la vida*. Afecta a su productividad, a su expresión personal y a sus necesidades y vínculos sociales.

II. 2 En los países menos industrializados, la principal tarea es aumentar la participación de la población en los asuntos económicos y nacionales, mejorar sus conocimientos teóricos y prácticos, fundirlos en un sentimiento nacional y permitirles encontrar su identidad cultural y personal en el esfuerzo encaminado al desarrollo nacional. Sin la comunicación, sin el pleno empleo de los modernos medios de información junto con formas más tradicionales de comunicación social, hay pocas esperanzas de alcanzar objetivos urgentes en un corto tiempo especialmente cuando en el esfuerzo participan muchos millones de personas. En la actualidad, los encargados de la política y los ciudadanos de esos países han de prestar suma atención a la función que la comunicación desempeña hoy en día en la sociedad y estudiar en qué forma la comunicación puede contribuir mejor a todos los aspectos del desarrollo nacional.

II. 3 En los países más industrializados, la tecnología de la comunicación está en el centro de una revolución que trastorna muchas instituciones existentes. Puede permitir que cada ciudadano disfrute o carezca de oportunidades más baratas y variadas de escoger lo que desea ver, escuchar o leer, y de expresar sus opiniones a los demás, pero también pone en peligro valores sociales y modos de vida tradicionales.

II. 4 Todos los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, participan en debates y problemas prácticos de largo alcance que no sólo afectan a los medios futuros de la comunicación humana sino a la naturaleza de la sociedad misma. Sin embargo, hasta el presente, no se reconoce lo suficiente que lo que hace falta son políticas y planes consecuentes que pueden abarcar todas las esferas principales en las que la comunicación reviste gran importancia. Los beneficios que pueden obtenerse de *considerar como un todo las diferentes actividades de comunicación de la nación y de proyectarlas en el futuro* en función de las *necesidades de la sociedad y del individuo* justifican un esfuerzo vital y urgente.

II. 5 Ninguna sociedad puede existir sin la comunicación. Sin embargo, en el mundo contemporáneo, los medios de información a causa de su rápido crecimiento y de su profunda penetración asumen una nueva función. Se han constituido en instrumentos esenciales de la sociedad para organizarse a sí misma, juntamente con las instituciones y las vías políticas y administrativas. Los medios de comunicación forman hoy parte del “gobierno” de la sociedad, entendiendo por gobierno no sólo la función ejecutiva, sino el instrumento para la participación democrática en los asuntos públicos. La comunicación se ha convertido en un asunto de importancia y de preocupación públicas.

II. 6 Los encargados de formular la política reconocen cada vez más que, al asignar los recursos naturales y sociales, las políticas *orientadas hacia el futuro* ya no pueden permitirse ignorar por más tiempo la dimensión de la comunicación. En materia de “productividad”, presenciamos, especialmente en las naciones altamente industrializadas, que la atención se va desplazando de la producción y distribución de “energía” a la de “información”. Una parte cada vez mayor del producto nacional bruto se dedica a actividades que dependen esencialmente de la existencia de una infraestructura de comunicación. Las industrias de la comunicación y de la gestión, el tratamiento y la transformación de la información están en rápido crecimiento. En algunos países, la industria de los medios de información puede producir por sí sola el 3% del producto nacional bruto, lo que representa más que la contribución de muchos de los tipos tradicionales de actividad industrial. Incluso los países menos desarrollados, están mucho más orientados hacia la información en la organización de sus procesos de desarrollo que lo estuvieron, por ejemplo, las naciones europeas en el momento en que alcanzaron un nivel comparable de desarrollo y de edificación nacional.

II. 7 Si no se adopta un “criterio global” de la comunicación ni se examinan los políticas actuales y futuras de comunicación y, cuando proceda, se traducen en planes, se puede incurrir fácilmente en despilfarros. Como la comu-

nicación es tan obviamente penetrante se acepta con demasiada frecuencia que la comunicación efectiva ocurre de una manera espontánea y necesaria. Sin embargo, el proceso de la comunicación humana en la sociedad moderna puede fallar porque depende mucho actualmente de numerosos factores técnicos, materiales, jurídicos y orgánicos, que se derivan de las políticas oficiales y que exigen una participación directa del público.

II. 8 Tanto la sociedad como el individuo necesitan mayor coherencia entre las políticas y las actividades de los diferentes subsistemas de comunicación junto con políticas y planes que garanticen la diversidad. Es inevitable que haya tensiones y contradicciones, que con frecuencia son más fáciles de reconciliar en una sociedad de abundancia con vías de comunicación y de educación más diversas. Sin embargo, bajo las restricciones de escasos recursos, una política de comunicación coherente adquiere una importancia particular. No se trata de buscar una sola política, sino un marco para diferentes políticas, adaptadas a las condiciones concretas de cada sociedad y a las necesidades de su población.

II. 9 En muchos países, los encargados de la política se enfrentan con múltiples dilemas que a menudo toman la forma de controversias entre el ideal y la realidad, que han de resolver bajo el epígrafe de “política de comunicación”. Damos algunos ejemplos de los dilemas que han de tener en cuenta los encargados de formular y de planificar la política de comunicación:

a) ¿Cómo reconciliar el derecho a la libre información con el derecho del individuo a su vida privada?

b) ¿Cómo compaginar el derecho del individuo a tener acceso a toda la cultura mundial con el derecho de las culturas nacionales a resistir a su desaparición por influencias extranjeras?

c) ¿Cómo establecer el derecho humano a la “igualdad de acceso a la información” cuando los medios tienden a orientarse hacia las ciudades y la laguna existente en materia de información entre países desarrollados y en vías de desarrollo tiende a ensancharse?

d) Idealmente, los medios deben ser los lazos de la sociedad y vehículos abiertos de cultura, educación, información y ocupación del tiempo libre, pero en la realidad los medios se consideran a menudo como empresas comerciales o como instrumentos políticos.

e) Por su parte, se sostiene que los medios de información *reflejan* los valores y las normas de la sociedad y por otra se ve que *imponen* valores y que embotan la sensibilidad del público hacia la violencia y el desenfreno.

f) Si bien las posibilidades tecnológicas sugieren un amplio aumento del número de cauces de información, allí donde esa proliferación se ha realizado, a menudo el resultado ha sido la “unanimidad de todos los cauces en el nivel inferior” de contenido.

g) puesto que se reconoce que los transmisores de información son los “mediadores” de la sociedad moderna ¿cómo puede corregirse esta falta cada vez mayor de compenetración entre esos transmisores y las necesidades reales de los grupos sociales a los que sirven? ¿Aportan realmente las definiciones comerciales de noticias y de valores culturales una contribución positiva a la verdadera comprensión de lo que pasa en el mundo?

h) Si bien existe actualmente la posibilidad técnica de una distribución más amplia de mayor variedad de informaciones que nunca y de un intercambio mucho más rápido de todos, así como una aceleración del desarrollo ¿cómo puede armonizarse esto con las posibilidades de “contaminación mental”, es decir, la inutilidad de gran parte de esa masa de información para muchos públicos? ¿Será necesario crear medios institucionales para traducir datos brutos a términos comprensibles y utilizables?

i) Se considera que el satélite de comunicaciones ofrece la posibilidad del libre acceso a la información y a la educación en una escala internacional, pero igualmente puede servir de base para un “nuevo colonialismo de la información” y un “imperialismo cultural” si rápidamente no desaparecen las tendencias actuales hacia la comunicación en un solo sentido.

j) En la mayor parte de los pueblos y de los países existe un deseo innato de medios de información que ofrezcan la máxima diversificación de opiniones y puntos de vista y, sin embargo, en el mundo moderno, la tendencia económica parece apuntar hacia la concentración de propiedad y a la reducción de los cauces de expresión. Quizá los medios de comunicación del mundo moderno puedan ofrecer una forma posible de establecer un diálogo “horizontal” dentro y a través de la sociedad ya que seguramente falta en el momento actual. Sin embargo, las estructuras de los medios actuales se han desarrollado a partir de sistemas concebidos para efectuar una corriente de información y de persuasión vertical desde el vértice hasta la base de la sociedad.

Por último, dada la importancia de los medios de información como un cemento que liga la estructura social, la necesidad expresada de una política para su utilización y de un planeamiento de sistemas funcionales debe armonizarse con el temor al dirigismo autocrático, la necesidad de cauces para expresar públicamente divergencias, el deseo de participación del público y la necesidad de “medios de comunicación” más de una mera “transmisión de información”.

II. 10 Dominar la influencia de la moderna tecnología de la comunicación, utilizar más ampliamente las posibilidades de la comunicación en beneficio de la sociedad y para la satisfacción de las necesidades personales, dar ancho campo a la expresión creadora de la mente humana, tales son los problemas planteados que sólo podrán satisfacerse mediante políticas deliberadas de comunicación y un cuidadoso planeamiento de la comunicación cuando se considere necesario y apropiado. Como ha señalado el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Kurt Waldheim:

“La incapacidad para afirmar la supremacía de la política sobre la tecnología es un fenómeno alarmante y cada vez más peligroso del mundo moderno. Con harta frecuencia, los encargados del desarrollo futuro de la tecnología conocen insuficientemente el alcance de las consecuencias políticas, económicas y sociales de sus decisiones. Este peligro también existe en el sector de la comunicación. A menos que se suprima este peligro, el progreso futuro en la esfera de la comunicación puede tener consecuencias imprevisibles e indeseables desde una perspectiva nacional e internacional más amplia. A menudo, tales consecuencias sólo pueden modificarse ulteriormente a un costo considerable, si es que se consigue” (28 de marzo de 1972).

III. LA COMUNICACION EN LA SOCIEDAD

III. 1 En general, se entiende por comunicación el proceso de transporte y de transmisión entre lugares y personas. Para las autoridades encargadas del planeamiento, esto significa de ordinario el transporte de mercancías y de personas por tierra, agua y aire y la transmisión de mensajes por medio de las telecomunicaciones. La reunión reconoció la importancia de este concepto amplio para su propia consideración de la *comunicación social* (por ejemplo, la falta de carreteras puede subrayar la importancia de la radiodifusión que llega a su público independientemente de los servicios de transporte terrestre. La electrificación tiene una influencia directa sobre la recepción de la televisión, y los servicios postales sobre la distribución de publicaciones y de materiales audiovisuales).

III. 2 Sin embargo, induciría a confusión tomar el concepto amplio de la comunicación como base para un debate sobre la comunicación en la sociedad tal como la concibió la reunión. Sus preocupaciones particulares fueron la *capacidad de información que necesita la sociedad* para funcionar eficazmente y la *circulación de información a través del tejido social*.

III. 3 La comunicación social comprende tanto el contacto interpersonal y la comunicación “mediata” en la que los servicios técnicos u otros intermediarios transmiten la información. La comunicación social puede producirse espontáneamente entre personas o puede estar organizada y transmitida por cauces institucionales. Estos comprenden no sólo los medios de información sino también otras instituciones encargadas de la transmisión de información (agentes políticos, servicios de extensión, animadores culturales, educadores, servicios sociales) y pueden estar administrados por el Estado (gobierno, instituciones públicas, administraciones nacionales y locales) u organismos no gubernamentales (empresas privadas, cooperativas, asociaciones, etc.). Además pueden estar financiadas total o parcialmente con ingresos comerciales o con fondos públicos, derechos de licencias u otros recursos. Como la política y el planeamiento de la información requieren dimensiones manejables de la comunicación, sólo están indirectamente relacionadas con la comunicación espontánea y se encuentran en los *sistemas organizados de comunicación*.

III. 4 La capacidad de información existente en una sociedad depende en parte de su infraestructura de telecomunicación. En general, ésta ha sido la preocupación primordial de los encargados de instalar y explotar las redes de comunicación. Sin embargo, debido a la idea de que esas redes deben financiarse por sí solas, si no rendir beneficios, ha habido la tendencia a prestar menos atención a las necesidades de los sectores de la comunicación social que, si bien crecen el mismo interés para el público, tienen menos posibilidades de ser remuneradores en términos monetarios.

III. 5 Entre los diferentes subsistemas de comunicación, la reunión prestó especial atención a *todos los medios de comunicación que requieren una infraestructura técnica*. Estos incluyen no sólo los que generalmente se denominan medios de información (prensa, agencias de noticias, radio, televisión, cine) sino también edición, telecomunicaciones (inclusive el teléfono), tratamiento y transmisión de datos, así como grabaciones, cassettes y otras tecnologías nuevas.

III. 6 *La corriente de comunicación.*

La comprensión de la comunicación moderna debe ir más allá del *modelo vertical caduco*, es decir, del concepto de la circulación en un solo sentido. Es tan importante conocer *lo que la población desea hacer con los medios de comunicación* como saber lo que los medios deben hacer por la población. La corriente de comunicación debe considerarse como un proceso multilateral en el que no sólo uno puede comunicar con muchos sino uno con otro y muchos con uno o muchos con muchos.

III. 7 En el caso ideal una persona debe poder transmitir a otras *preguntas y problemas inmediatos* precisos surgidos de su ocupación, su vida familiar o su curiosidad intelectual, *y debe poder recibir respuestas* a tales preguntas por un cauce de comunicación apropiado. Los gobiernos comunican con la población, pero la población también busca la comunicación con el gobierno. La población de una región de un país desea hacerse escuchar en otros lugares y aportar su propia cultura y sus puntos de vista a la escena nacional e internacional. Las personas buscan expresarse por los cauces de comunicación, y diferentes grupos sociales requieren la comunicación con el resto de la población.

III. 8. La corriente de comunicación a través de las fronteras nacionales adquiere una importancia particular en una era en la que la tecnología permite una difusión cada vez mayor de los programas y en la que el aumento de los costos y de los recursos de producción tienden hacia una concentración de la producción en menor número de centros. Mantener la corriente "multilateral" de comunicación en esas nuevas dimensiones internacionales es un problema de particular interés para el mundo contemporáneo.

Funciones sociales de la comunicación

III. 9 La conciencia de las funciones generales y a veces contradictorias de la comunicación, es un requisito previo para que los encargados de formular

la política hagan un análisis más preciso de los efectos potencialmente positivos o negativos que pueden ejercerse con un empleo deliberado de la comunicación. En general, la reunión reconoció que, en toda sociedad, las principales funciones sociales de los medios de comunicación son las siguientes:

III. 9. 1 *Información.*

Todo el mundo tiene que tomar cotidianamente decisiones y que asumir responsabilidades que exceden de las posibilidades inmediatas de su observación y su contacto personal. Tanto si es un joven labrador como un alto funcionario, requiere "información" sobre cuanto ocurre en torno a él y sobre lo que puede ocurrir en el futuro. Busca señales de los peligros inminentes e indicaciones sobre oportunidades remuneradoras. La tarea básica de los medios de comunicación es, pues, informarle, ayudarle a mantenerse al día en un mundo en rápida evolución, donde los acontecimientos en una parte del globo pueden tener repercusiones en su país. Para desempeñar su función de transmitir mensajes, señalar peligros o descubrir condiciones (la vigilancia del medio ambiente), los medios de comunicación deben tener acceso al género de información que afecta de un modo vital a la existencia de los individuos en la sociedad, mientras que el individuo a su vez *pedirá* acceso a esta información utilizando los medios de comunicación. Por lo tanto, una función primordial de los medios de comunicación debe ser la traducción, para poner la información obtenida de fuentes especializadas (meteorólogos, estadistas, investigadores científicos, etc.) en forma accesible y comprensible hasta un punto que sea *útil* para el hombre de la calle y del campo. En vista de la enorme cantidad de información que aparece cada día, los medios de comunicación han de actuar como filtros. Los criterios que determinan la selección, la difusión y la presentación de las informaciones condicionan considerablemente la influencia y la utilidad de éstas.

III. 9. 2 *Participación social*

La participación social no es idéntica a la socialización y la interpretación. Tiene un componente activo. La comunicación puede realzar la participación personal activa en el incesante proceso de hacer, mantener y mejorar la sociedad nacional y la existencia pacífica de la comunidad internacional. Pero también, en otras condiciones, puede ejercer la función contraria de impulsar la no participación y la pasividad. En este contexto, algunos participantes concedieron primordial importancia a la promoción, por medio de los medios de información, de normas y valores básicos que puedan ser comprendidos y adoptados por todos. Se estimó que, para funcionar satisfactoriamente, la sociedad requiere la formación de una conciencia social basada en la comprensión y en la aplicación de esas normas no sólo por sus miembros actuales sino también por los recién llegados, ya sean niños o inmigrantes. Se consideró que la socialización por medio de la adopción de valores comunes era una función primaria de los medios de comunicación. Otros concedieron mayor importancia a la necesidad de diversidad y de elección personal, aunque no estaban menos interesados en la conservación del vínculo social.

III. 9. 3 *Conservación e innovación*

Con frecuencia se pide a los medios de información que contribuyan a la preservación de las tradiciones y las culturas, que recuerden las realizaciones y los valores del pasado y que de esa manera realcen la identidad nacional y la confianza social. Sin embargo, el crecimiento de la sociedad requiere innovación y los medios de información tienen también la función de presentar otras ideas y valores posibles.

III. 9. 4 *Funciones culturales*

Los medios de comunicación son una forma de expresión cultural por derecho propio, así como vehículos para la transmisión de otras formas culturales. Con frecuencia, constituyen el único tipo de comunicación cultural accesible a la masa de la población. Por consiguiente, su función social consiste en realzar las culturas tradicionales y abrir la mente a nuevas formas y estilos enlazando el pasado nacional con las dimensiones mundiales en la cultura humana. En este contexto la distracción y el recreo asumen una importancia particular.

III. 9. 5 *Gobierno*

El gobierno no puede funcionar sin comunicación con los ciudadanos en general y con sus propios órganos administrativos en los niveles central y local. Una de las funciones sociales esenciales de la comunicación consiste en proporcionar cauces para una corriente incesante de información, instrucción, opinión y participación activa desde el gobierno hacia el pueblo y viceversa, así como entre los diferentes servicios gubernamentales.

III. 9. 6 *Administración*

La administración, tanto si es de servicios oficiales como de empresas industriales y comerciales requiere una corriente constante de información para orientar su funcionamiento hacia la vasta escena social, para coordinar su acción y para comunicar continuamente con su propio personal. Una sociedad moderna y compleja de industrialización y postindustrialización, en la que las administraciones públicas desempeñan un papel cada vez mayor, no puede funcionar sin sistemas de comunicación. La administración de la industria, la agricultura, la educación y los servicios sociales depende de la acción concertada de funcionarios dispersos por todo el país. La comunicación es esencial para mantener en marcha la máquina.

III. 9. 7 *Asuntos económicos*

La comunicación desempeñó una función vital en los asuntos económicos. Los medios de comunicación son empresas económicas por sí mismos y pueden actuar como estimulantes de la agricultura y el comercio, la formación de personal y la orientación profesional. La influencia de la comunicación sobre la producción gracias a la información difundida y el efecto de su explotación comer-

cial, son funciones sociales esenciales de la comunicación que no se limitan a los circuitos constituidos directamente en empresas comerciales (teléfono, telex, etc.), sino que abarcan también la información presentada en los medios electrónicos e impresos de gran distribución.

III. 9. 8. *Educación.*

Los medios de comunicación son educativos tanto si se conciben para ello como en caso contrario, ya que la población siempre aprende de ellos. Aportan conocimientos y forman valores. Aplicados directamente, pueden inculcar determinadas aptitudes culturales o conocimientos prácticos. En la medida en que se les asignen tareas pedagógicas particulares, los sistemas de comunicación pueden realizar funciones en sectores en los que hay lagunas de los sistemas educativos regulares. Tanto si se utilizan deliberadamente para ello, o simplemente a causa de su existencia misma, los medios de comunicación establecen sistemas paralelos de educación para los ciudadanos, que frecuentemente se interesan más profundamente y fácilmente por ellos que por las instituciones regulares de instrucción que forman parte de sistemas del pasado.

IV: POLITICA Y PLANEAMIENTO

IV. 1 *Las políticas de comunicación son series de principios y de normas establecidas para orientar el comportamiento de los sistemas de comunicación.* Su orientación es fundamental y a largo plazo, aunque pueden tener consecuencias operativas de importancia a corto plazo. Como emanan de las ideologías políticas, de las condiciones sociales y económicas del país y de los valores en que se basan esas ideologías, procuran ligar todos esos elementos a las necesidades reales y las oportunidades futuras de "comunicación".

IV. 2 *De las políticas actuales a las futuras*

IV. 2. 1 En toda sociedad existen políticas de comunicación, aunque con frecuencia pueden estar latentes, lo que se propone no es algo radicalmente nuevo, sino más bien una declaración explícita y una formulación deliberadamente prospectiva de las prácticas ya establecidas generalmente en la sociedad. De este modo, la elaboración de las políticas de comunicación procede simultáneamente del análisis y el reconocimiento de las prácticas existentes y de la formulación de nuevos principios y normas adaptados a la consecución de objetivos futuros deseables. La mezcla de la experiencia pragmática del pasado y la mirada hacia adelante puede conducir a las sociedades a nuevos principios y normas.

IV. 2. 2 Las políticas de comunicación pueden ser muy generales, en la naturaleza de los objetivos y principios deseables, o pueden ser más concretas y prácticamente obligatorias. Pueden existir o formularse en diversos niveles. Pueden estar incorporadas en la constitución o en la legislación de un país, en la política nacional general, en las orientaciones de las administraciones, en los

códigos profesionales de ética, así como en la constitución y el funcionamiento de determinados sistemas de comunicación, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Pueden tener dimensiones mundiales, regionales, nacionales o subnacionales.

IV. 3 *Clarificación y armonización*

IV. 3. 1 La reunión se interesó particularmente por las frecuentes contradicciones de las políticas de comunicación actuales. Las medidas de política nacional de comunicación suelen redactarse en múltiples ministerios y organismos. Un organismo de telecomunicaciones puede ocuparse de la política y los planes de desarrollo del teléfono y del telégrafo (incluyendo, por ejemplo, el importante tema de la asignación de frecuencias), pero la radiodifusión a menudo depende de una organización por completo independiente o de un ministerio de información y radiodifusión que puede ocuparse además a su vez de otros sectores de la industria editorial, tales como la prensa. Los ministerios de educación y cultura se ocupan de gran variedad de actividades audiovisuales y editoriales, mientras que la rama judicial puede ocuparse de problemas de derecho de autor, difamación y libelos. La industria cinematográfica puede ser controlada por el gobierno en diferentes grados. Los ministerios de ciencia y tecnología, así como los que se ocupan del desarrollo del comercio y de la industria, tienen políticas y actividades que influyen de manera importante en la forma y disponibilidad del equipo que constituye la base técnica de los medios de información. Por su parte, los ministerios de asuntos exteriores pueden interesarse por los aspectos internacionales de las comunicaciones, como los convenios sobre el establecimiento y el funcionamiento de servicios y el intercambio internacional de noticias y de materiales para programas. En muchos casos, las ramas militares del gobierno, por la gran complejidad de sus necesidades de comunicaciones, ejerce una influencia importante sobre las estructuras nacionales de las comunicaciones. Al mismo tiempo, existen numerosas empresas de comunicación no gubernamentales (diarios, compañías cinematográficas, organizaciones de radiodifusión, etc.), que tienen sus propias políticas y planeamiento, aunque puedan funcionar dentro del ámbito de las políticas oficiales.

IV. 3. 2 Sucede con harta frecuencia que cada uno de esos planeamientos, formulación de políticas, preparación de sistemas y actividades operativas de éstos se realizan independientemente. La duplicación de servicios y de personal puede ser la regla más bien que la excepción, ya que organismos y organizaciones con necesidades similares actúan inconscientemente o a veces intencionadamente, sin pensar en la gran cantidad de esfuerzos concurrentes. Las autoridades de educación instalan un sistema de interconexión TV para sus propios fines, mientras que los servicios de correos y telégrafos tienen una red de largo alcance de teléfonos y telégrafos con múltiples canales y que abarcan muchos de los mismos emplazamientos. El servicio de extensión agrícola capacita y sostiene un numeroso personal local como parte de un programa basado en los medios de información, mientras que el programa del organismo sanitario cuenta con un personal que presta un servicio similar a la misma población.

IV. 3. 3 Además de esos casos muy evidentes de falta de coordinación, existen problemas igualmente importantes, pero más delicados, que surgen al intentar poner en práctica políticas incompatibles. Por ejemplo, una política de balanza de pagos destinada a limitar la importación de productos manufacturados extranjeros puede oponerse en parte a una política para incrementar rápidamente la existencia de medios de información.

IV. 3. 4 Al mismo tiempo que las actividades de comunicación y la responsabilidad de establecer las políticas se van dispersando cada vez más en la estructura gubernamental, en muchos países aumenta la proporción de fondos públicos que se invierte en la comunicación. Por consiguiente, la participación directa de la sociedad en las empresas de comunicación va creciendo, pero su capacidad para administrar eficazmente esa inversión va decreciendo. *Es necesario adoptar un nuevo criterio global de la comunicación e idear nuevas formas de administración coordinada.*

IV. 4 El método global

IV. 4. 1 En el curso de su desarrollo, los medios se han relacionado en cierta forma entre sí desde los puntos de vista técnico, económico, administrativo, operativo, de su contenido, de su formato y de su referencia recíproca. A menudo, esas relaciones existen por razones históricas (por ejemplo, la administración común que con frecuencia existe entre servicios postales y telecomunicaciones) o como resultado de cierto grado de planeamiento (por ejemplo, la creación deliberada de servicios de televisión como extensión de los servicios existentes de radio). Pero en esos casos, el planeamiento suele ser limitado y pragmático, determinado por razones de conveniencia más que como resultado de una evaluación general de todas las estrategias de comunicación. El hecho de que esas relaciones ya existan puede tender a reducir el despliegue de nuevos medios y a limitar su utilidad. Por tanto, deben tenerse en cuenta en todo método planeado e integrado.

IV. 4. 2 Otra preocupación de las políticas de comunicación se refiere a las *interrelaciones* entre los medios de información y otros sistemas de comunicación; su agrupamiento deliberado para contribuir a conseguir objetivos importantes. A ese respecto, deben analizarse diferentes razones para su fusión: ventajas *económicas*, mayor eficiencia *administrativa*, idoneidad y pertinencia para alcanzar *finalidades de desarrollo declaradas*. Por ejemplo, puede ocurrir que sea económicamente ventajoso combinar los servicios de noticias de radio y de televisión, para que puedan compartir un grupo común de periodistas y de fuentes de noticias, o que la impresión de diarios, revistas y publicaciones periódicas se administre con mayor eficacia utilizando imprentas comunes. En el terreno administrativo, puede ser que las emisiones de radio y televisión o los servicios postales y los de telecomunicación puedan reducir sus costos compartiendo una administración Común. Las finalidades del desarrollo pueden requerir que los servicios de radiodifusión y los de extensión agrícola trabajen conjuntamente en la producción de programas y en la recepción comunal de emisiones para los medios rurales.

IV. 4. 3 Como es natural, el mismo análisis requiere examinar las desventajas inherentes a ciertas interrelaciones entre los medios de comunicación.

La propiedad o la gestión comunes pueden obstaculizar el desarrollo de canales de información verdaderamente distintos; compartir los servicios técnicos puede también producir similitudes de política editorial.

IV. 4. 4 Por consiguiente, gran parte del proceso de planeamiento consiste en evaluar los pros y los contras que se derivan de relaciones de trabajo más estrechas. Esta labor puede resultar muy difícil cuando se presentan problemas de contenido, política editorial, formato y presentación.

IV. 4. 5 Ese método global puede, aunque no obligatoriamente, llevar consigo una *complejidad de tecnología* cada vez mayor. En los países en vías de desarrollo, la principal preocupación será evitar promover la tecnología hasta un grado en que el país no pueda dominarla, no sólo desde el punto de vista económico, sino sobre todo desde el punto de vista humano. Las políticas deben procurar que la tecnología permanezca al servicio del hombre para la introducción y el desarrollo de los medios de comunicación. El principal problema no puede ser la tecnología. La instalación, el funcionamiento e incluso el sostenimiento del equipo se va simplificando cada vez más y puede establecerse un plan para un desarrollo ordenado si existe una previsión realista de las necesidades y del tiempo necesario para la formación del personal técnico. La experiencia ha demostrado que las verdaderas dificultades residen en lo que puede denominarse la "integración social" de la tecnología. La tecnología lleva consigo un ritmo de trabajo, un estilo de producción e incluso un contenido concreto que con frecuencia se han tomado de países muy industrializados, pero que no se ajustan necesariamente a la cultura y al modo de vida del país en el que se introducen. La población de los países en vías de desarrollo necesita adaptar la tecnología importada a sus propias necesidades y a sus propias situaciones.

IV. 5 *Nuevas perspectivas en la tecnología de la comunicación*

IV. 5. 1 La eficacia de muchos programas de desarrollo destinados a prestar servicio al público puede aumentar considerablemente si se complementan con actividades de comunicación organizadas. Si bien ese empleo de los medios de comunicación puede aumentar el costo total de un proyecto determinado, con frecuencia permite extender el servicio a mayor número de personas, con lo que se reducirá el costo per capita, o bien mejorar la calidad del servicio prestado a un costo proporcionalmente menor. Por ejemplo, el objetivo de extender las oportunidades de enseñanza superior a una fracción mayor de población exigiría por el método ordinario construir mayor número de recintos de universitarios, pero también podría conseguirse estableciendo un sistema de comunicación que enlace a los estudiantes, los profesores y los recursos didácticos, por ejemplo, "la universidad abierta". Con mucha frecuencia, la reorganización de los recursos existentes pero subutilizados, produce importantes ganancias de productividad, por ejemplo, el empleo de los servicios de radiodifusión comercial durante horas de poca escucha a fin de distribuir material visual pedagógico para su registro y ulterior retransmisión en las escuelas, puede ser menos costoso que instalar servicios separados de

radiodifusión educativa para transmisión en tiempo real, particularmente cuando hacen falta múltiples canales.

IV. 5. 2 El rápido desarrollo de la tecnología de la comunicación hace especialmente importante que los posibles usuarios se mantengan al día. Lo que ayer era imposible técnica o económicamente, puede serlo hoy y muy atractivo mañana. La introducción de la televisión en zonas de población muy dispersa, poco interesante desde el punto de vista económico por transmisión terrestre, puede ser factibles utilizando satélites de la radiodifusión; los costosos sistemas de televisión educativa de canales múltiples, que requieren una proporción excesiva del espectro de frecuencias, pueden ser asequibles gracias a los sistemas de televisión por cable, que proporcionarán gran cantidad de canales a un costo razonable sin utilizar el espectro de la radiodifusión.

IV. 5. 3 Al mismo tiempo, tiene una importancia primordial, particularmente en los países en vía de desarrollo pero también en los sectores financiados por el Estado en otros países (por ejemplo, en educación), utilizar al máximo los medios disponibles que puedan explotarse a menos costo. Se señaló especialmente que la radiodifusión tiene un gran potencial no utilizado en muchos países que debería explorarse a fondo. Se señaló que con frecuencia la radio está insuficientemente financiada, dotada de escaso personal y subutilizada, en países donde llega a la mayoría de la población, mientras que al mismo tiempo se hacen inversiones importantes en la televisión y otras técnicas de comunicación que no podrán llegar a un público comparable durante mucho tiempo todavía.

IV. 6 *Necesidad de flexibilidad y de diversidad*

IV. 6. 1 Esto indujo a la reunión a señalar que las políticas y el planeamiento no deben identificarse solamente con la dirección centralizada, sino que deben considerarse como el marco para el desarrollo racional de las múltiples actividades de comunicación en toda la sociedad. Deben además dar cabida a diferentes enfoques, permitir la flexibilidad y la innovación y ofrecer ancho campo a la capacidad de creación. No tienen que descartar necesariamente las estructuras y las prácticas existentes sólo porque procedan del pasado. Sólo será necesario modificarlas si se consideran inadecuadas para los objetivos futuros.

IV. 6. 2 Deben aplicarse diferentes políticas a diferentes medios. Los medios de la radiodifusión, que utilizan frecuencias del dominio público, no deben equipararse con las empresas periodísticas ni con las iniciativas no gubernamentales que utilizan medios electrónicos en el nivel local (por ejemplo, televisión por cable) o para industrias especializadas (por ejemplo, producción de discos). Se subrayó este punto no sólo con miras a salvaguardar la libertad personal de expresión y de acceso a los medios, sino también porque la tecnología de la comunicación cambia con tanta rapidez que cualquier intento de prever todo mediante las políticas y el planeamiento puede bloquear el desarrollo y retrasar la comunicación.

IV. 7 *La política requiere autoridad*

IV. 7. 1 Sin estar en desacuerdo con esta preocupación por la flexibilidad y la capacidad de creación otros participantes destacaron no obstante, la fundamental importancia de políticas firmes y efectivas para asegurar la auténtica libertad y diversificación de la comunicación. Así se ha reconocido desde hace mucho tiempo en numerosos países. Ejemplos de ello son el establecimiento de organizaciones de radiodifusión, cuya constitución les impone y les permite servir imparcialmente a diferentes tendencias de opinión y normas sociales; los reglamentos aplicables a las telecomunicaciones que permiten un acceso equitativo a los diferentes usuarios; las disposiciones jurídicas que protegen la libertad y la responsabilidad de las empresas de prensa y los periodistas; y las políticas encaminadas a que los medios de información sean accesibles a las poblaciones que se verían privadas de ellos si la única guía fueran las consideraciones económicas del mercado.

IV. 7. 2 Esas políticas oficiales son particularmente importantes en una era en la que las consideraciones tecnológicas y económicas pueden tender a una mayor concentración de las empresas de comunicación. No sólo existe una concentración de cada uno de los medios, sino que se producen importantes fusiones de medios en virtud de las cuales una sola empresa dirige actividades de radio, prensa, grabaciones y otras actividades de comunicación. Proteger las empresas de pequeño y medio tamaño, posibilitar que el público tenga acceso a los medios de información y garantizar la función de servicio de las comunicaciones, requiere tanto políticas oficiales como planeamiento. Los problemas que ha planteado recientemente la televisión por cable, que parecía un campo favorable para múltiples empresas no reguladas, constituyen un ejemplo de cómo la necesidad de políticas se impone incluso en sociedades que tradicionalmente procuran limitar la intervención oficial en la esfera de las comunicaciones.

IV: 8 *Planeamiento*

IV. 8. 1 Más allá de las políticas se encuentra el *planeamiento estratégico* que determina las distintas formas de conseguir objetivos a largo plazo y establece el marco de referencia para el planeamiento operacional a corto plazo. El planeamiento estratégico traduce los objetivos generales de la política de comunicación en metas cuantitativas y métodos sistemáticos. Como las decisiones concernientes a la aplicación y a las estructuras de las tecnologías de comunicación han de ejercer efectos durante muchos años, es importante que se tomen en el marco de un plan estratégico a largo plazo. Por ejemplo, la introducción de la televisión en un país o el establecimiento progresivo de una red terrestre de comunicaciones y la eventual utilización de la comunicación por satélite; la creación de industrias del papel, de la imprenta o electrónicas, todo ello puede determinar el futuro a largo plazo de la comunicación en un país. Análogamente, las decisiones relativas al régimen jurídico, las finanzas y las responsabilidades públicas que haya que tomarlas no sólo teniendo en cuenta las políticas generales, sino también dentro del marco de un planeamiento estratégico que procure encaminar el desarrollo de

la comunicación hacia los fines deseables de la sociedad y al mismo tiempo evitar toda duplicación y despilfarro económico indebidos.

IV. 8. 2 Debido a las diversas tradiciones, idearios y aspiraciones en las diferentes sociedades, no se consideró posible en esta etapa establecer modelos generalizados para la elaboración de planes estratégicos en el sector de la comunicación (y por consiguiente para mecanismos de planeamiento operacional), aunque se sugirió que el futuro trabajo de investigación se oriente hacia esa posibilidad. En general, la reunión tomó nota de dos posiciones diametralmente opuestas entre las que cada país puede escoger posiciones intermedias.

—La intrusión del planeamiento en los servicios de comunicación exclusivamente cuando la aparición de nuevas tecnologías requiera reglamentación y definición, o cuando la aparición de nuevas tecnologías requiera reglamentación y definición, o cuando se necesitan amplios y nuevos servicios de comunicación que una economía de mercado no proporcionaría;

—El planeamiento integrado y centralizado del sector de comunicación en todas sus dimensiones como una parte esencial del proceso político y de edificación estatal.

IV. 8. 3 En realidad, el planeamiento estratégico de la comunicación se efectuará bajo ciertas sujeciones que actúan en mayor o menor grado de todas las sociedades. Una dificultad que encuentran los planes estratégicos a largo plazo son los rápidos cambios en la tecnología y en las actitudes de los usuarios. Otra dificultad es que los fines, los objetivos y las funciones sociales de la comunicación pueden requerir modificaciones en unas condiciones económicas y sociales en evolución. Una tercera dificultad procede de que la comunicación inevitablemente implica una combinación de iniciativas públicas y personales. Con gran frecuencia se presentan múltiples objetivos. Los medios de comunicación no proporcionarán simplemente un servicio o un producto concreto, sino que tendrán que aceptar gran variedad de peticiones desde los puntos de vista económico, social, político y creador. Por consiguiente, se han ideado procedimientos de planeamiento para *atender esta variedad de objetivos* y para tener en cuenta *los adelantos tecnológicos futuros*.

IV. 8. 4 Al mismo tiempo, se subrayó que esas sujeciones no deben constituir un argumento hasta el punto de que los gobiernos y las empresas de los medios de información menosprecien o rechacen la *importancia del planeamiento estratégico*, ya que de otra forma se plantearía una situación en la que se contraen obligaciones a largo plazo sin tener debidamente en cuenta sus consecuencias. Esas decisiones requieren un examen público y una elección deliberada y no pueden dejarse por completo a la iniciativa de los ingenieros, los juristas u otros especialistas.

IV. 8. 5 Existen decisiones de planeamiento estratégico vital que afectan directamente al planeamiento operacional: los proyectos a corto plazo con repercusiones de largo alcance, tales como los que atañen a la formación y a la in-

vestigación, a la integración de las comunicaciones en la educación, a la creación de centros de formación profesional, al establecimiento de facultades de comunicación en las instituciones docentes, a las disposiciones, no sólo para el empleo de la tecnología en la educación, sino también para inculcar una mejor comprensión de la comunicación y la capacidad de expresarse por medio de la tecnología moderna, todo ello requiere contraer obligaciones básicas que serán efectivas en los años venideros. La definición de los *criterios para aplicar esas decisiones de planeamiento*, que están estrechamente ligados a los criterios aplicados a las políticas de comunicación, constituye un requisito previo esencial para todo esfuerzo de planeamiento estratégico de la comunicación.

IV. 8. 6 El *planeamiento operacional* traduce las políticas y los planes estratégicos en movilización de recursos materiales y humanos, en estructuras administrativas y operacionales, en categorías de producción de programas y en formas de intervención que van más allá del proceso de producción-distribución (coordinación con otros organismos, recepción, retorno de información). Ese planeamiento abarca la contratación y la formación de personal y la cooperación con especialistas o instituciones que pueden prestar servicios esenciales (institutos tecnológicos, industria, servicios de estadística e investigación, etc.).

IV. 8. 7 El planeamiento estratégico y operacional es un *proceso continuo* y no meramente la redacción de planes que se consideran definitivos. Mientras que se aplica un plan se está preparando el siguiente y existe un retorno continuo de información entre esta preparación y la ejecución real en función de la evolución de las necesidades y las tecnologías. Evidentemente, eso constituye una responsabilidad primordial de la “administración” pero a su vez ésta necesita el asesoramiento y la orientación de los planificadores profesionales de la comunicación.

IV. 9 *Relación recíproca entre políticas y planeamiento*

IV. 9. 1 En teoría, sería muy satisfactorio que la acción se desarrollara sucesivamente con arreglo a las etapas indicadas: políticas, estrategias, planeamiento operacional, presupuesto. Sin embargo, en la realidad, el planeamiento y la aplicación operacional pueden preceder a la formulación de políticas. La aparición de nuevas tecnologías, particularmente notable en la esfera de la comunicación, las iniciativas de potentes empresas, tanto públicas como privadas y engendradas en el exterior, y las necesidades inmediatas de las redes de comunicación para extender su influencia y mejorar su calidad, conducen a acciones en las que nunca se han tenido en cuenta los efectos a largo plazo. Con frecuencia, los ingenieros y los organismos reguladores no comprenden que sus decisiones, tomadas de un contexto limitado para alcanzar fines inmediatos, pueden determinar el futuro de la comunicación durante los decenios futuros. Si el planeamiento operacional y las políticas no se coordinan, pueden producirse considerables despilfarros y conflictos.

IV. 9. 2 La reunión *discutió detenidamente* esa relación entre los diferentes aspectos de las políticas y del planeamiento en los niveles central y

operacional, así como las sujeciones que las políticas y el planeamiento de la comunicación pueden imponer en diferentes sociedades. La primera conclusión fue poner en guardia contra una excesiva subdivisión. Se reconoció que la administración regional requiere la división del trabajo y de las responsabilidades pero no en detrimento de la acción efectiva e innovadora. La innovación requiere romper con los compartimientos tradicionales, intelectuales y administrativos. Esto es particularmente importante en materia de comunicación.

IV. 9. 3 Por consiguiente, es necesario avanzar cuidadosamente desde las prácticas presentes hacia las políticas futuras y las decisiones de aplicación práctica. En este proceso, se requiere una retroacción continua entre los diferentes elementos de la cadena política-planeamiento-ejecución. Si los encargados de las políticas, las estrategias y el planeamiento operacional están separados unos de otros en cada aspecto importante, los resultados serán probablemente contradictorios e incluso contraproducentes.

IV. 9. 4 Los participantes estimaron que las políticas de comunicación eran en gran parte un asunto del que debían ocuparse los órganos centrales de un país, mientras que el planeamiento y especialmente el planeamiento operacional, debía estar mucho más cerca del funcionamiento de las empresas de medios de información y, por consiguiente, mucho más descentralizado. Refuerza esta opinión el convencimiento de que el planeamiento operacional sólo puede ser hecho por los que tienen la responsabilidad directa del funcionamiento de los medios de comunicación. No se negó la importancia de las políticas de comunicación adoptadas en un órgano central. Sin embargo, otros participantes se preguntaron si esa división tenía en cuenta la complejidad de los procesos de comunicación y la necesidad de incorporar las políticas al funcionamiento de cada subsistema.

IV. 9. 5 Tampoco aquí es posible establecer un modelo general y la reunión consideró que no podía examinar este aspecto detalladamente en esta fase del conocimiento y la experiencia. Sin embargo, es posible trazar ciertas directrices que pueden ser importantes para determinar los niveles en los que tendrán probablemente que formularse y aplicarse las políticas y el planeamiento de la comunicación.

IV. 9. 6 El planeamiento implica la asignación de recursos para inversiones y funcionamiento. En la medida en que éstos están sujetos a la dirección central y pública, se consideró que el planeamiento de la estrategia de comunicación puede ser parte del planeamiento general social y económico. Si esa función se confía a un Ministerio de Información o a su equivalente, o a las autoridades de telecomunicación y postales, existe el peligro de que la comunicación siga siendo ajena al desarrollo socio-económico global. Pueden asignarse tareas concretas a los diferentes ministerios y organismos, encargados no sólo de la comunicación sino también de la educación, la agricultura, etc., pero como la comunicación requiere decisiones fundamentales en las que se superponen las esferas de competencia establecidas, no es probable que pueda iniciarse el planeamiento y mucho menos emprenderse, si no es por lo menos al nivel interministerial o de junta de planeamiento.

IV. 9. 7 Ahora bien, el planeamiento en el nivel central no es solamente necesario para las autoridades públicas. Es también esencial para las empresas de comunicación dirigidas de una manera centralizada, tanto si son públicas como de propiedad privada. Esto entraña el planeamiento de cada subsistema y la coordinación entre diferentes subsistemas (una red de radiodifusión y el servicio de extensión agrícola pueden decidir centralizar sus esfuerzos en ciertos sectores). Sin embargo, ese planeamiento central se reflejará también probablemente en el planeamiento de unidades en el nivel subnacional (estaciones locales, servicios regionales, organismos de producción, etc.) y de las redes que las unen.

IV. 9. 8 Lo anterior demuestra que tanto las políticas como el planeamiento tiene cabida en muchas iniciativas de comunicación emprendidas en niveles inferiores al central, tanto por medios de comunicación que atienden a determinadas regiones de un país y que se crean como empresas que no persiguen fines geográficos concretos (centros de producción de películas, empresas de producción de discos), como por colectividades provinciales y locales que pueden tener sus propios responsabilidades, reglamentos e iniciativas con respecto a la comunicación dentro del sector de su jurisdicción. Estas son dimensiones evidentes para el planeamiento descentralizado de la comunicación en las que las políticas centrales de comunicación encuentran su reflejo práctico y necesitan formularse teniendo en cuenta objetivos concretos y locales.

IV. 9. 9 La comunicación no es simplemente un asunto de dimensiones nacionales ni desde el punto de vista tecnológico ni desde el punto de vista social. Las políticas y el planeamiento de la comunicación dentro de un país no pueden formularse ni ponerse en práctica sin que tengan constantemente repercusiones internacionales. En primer lugar, los estados tienen que establecer sus políticas nacionales teniendo debidamente en cuenta ciertos acuerdos y normas internacionales ampliamente aceptados (1). En segundo lugar, una preocupación vital para los países es la comunicación deseable o indeseable con otros países, es decir, la corriente de información hacia adentro y hacia afuera.

IV. 9. 19 La mayor parte de los países poseen servicios exteriores de radiodifusión y de relación con el público que plantea problemas esenciales en relación con sus objetivos, su control y sus recursos económicos. La corriente de información hacia adentro requiere prestar atención a aspectos tales como las fuentes y la calidad de los partes de noticias, la importación de películas y el efecto de la televisión extranjera, tanto si se trata de programas grabados como de transmisiones directas. En la actualidad existe un grave desequilibrio en la corriente internacional de noticias y de información, sobre todo con respecto a los países menos desarrollados del mundo. El establecimiento de estructuras y políticas adecuadas en los niveles nacional, regional e internacional debiera ser una finalidad importante de las políticas nacionales de comunicación.

V. PREOCUPACIONES Y NECESIDADES DE POLITICA Y DE PLANEAMIENTO

V. 1 Factores de interés en la formulación de políticas de comunicación

V. 1. 1 Aunque la tarea de esta reunión no consistía en formular una determinada política de comunicación, se consideró importante señalar los diferentes factores de interés en la formulación de políticas para que ésta pueda realizarse como ejercicio sistemático.

1) *Se consideró que los siguientes documentos tenían especial importancia para los encargados de las políticas de comunicación:*

- a) *Carta de las Naciones Unidas.*
- b) *Declaración Universal de los Derechos Humanos.*
- c) *Resolución 110 (II) aprobada el 3 de noviembre de 1947, por la Asamblea General de las Naciones Unidas condenando la propaganda destinada a provocar o alentar, o susceptible de provocar o alentar cualquier amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión.*
- d) *El Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre de 1967.*
- e) *El Convenio Internacional de Telecomunicaciones y su Reglamento de Radiocomunicaciones.*
- f) *La Convención Universal sobre Derecho de Autor, la Convención de Berna y la Convención de Roma sobre Derechos Conexos.*
- g) *El Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.*
- h) *El Acuerdo de la UNESCO para la Importación de Objetos de Carácter Educativo, Científico o Cultural*

V. 1. 2 Formular políticas de comunicación requiere examinar, identificar y determinar:

- A. *El alcance* de los sistemas concretos de comunicación (área geográfica, poblaciones a las que se destinan).
- B. Los principios y normas, es decir, los *valores* que sirven de base a la naturaleza, las funciones y las necesidades de la sociedad y que orientan (o deben orientar) el comportamiento del sistema de comunicación.
- C. *Los elementos manejables*, tanto materiales como humanos, de los sistemas de comunicación que constituyen los elementos componentes y del planeamiento de la comunicación.

V. 2 *Alcance de los sistemas de comunicación*

V. 2. 1 Las políticas pueden tener alcance nacional, afectar a todos los países o al menos interesar a diversos países de una región. Sin embargo, dentro de las políticas nacionales o codo a codo con ellas, pueden ser igualmente importantes para determinados sectores de la población (sectores geográficos determinados, o población que posee características étnicas, lingüísticas, laborales, etc., comunes). De ahí que la primera tarea consiste en determinar las características

de la población afectada por un sistema de comunicación y especialmente el público al que se destina. Este sector puede darse por conocido (por ejemplo, toda una nación es el público) pero con frecuencia un método global de ese género puede resultar ilusorio y perjudicial para satisfacer las múltiples necesidades de comunicación de diferentes partes de la población. Puede ser necesario tener en cuenta diversas minorías, o incluso mayorías, que en las condiciones existentes no tienen acceso adecuado a la comunicación (poblaciones rurales, mujeres). A ese respecto, es igualmente importante considerar qué grupos están actualmente al margen de las políticas de comunicación existentes. Los grupos que no forman parte del público, o los públicos excluidos, pueden ser tan importantes para la política como los propios públicos presuntos.

V. 3 *Criterios de valor*

V. 3. 1 Los sistemas de comunicación pueden entrañar criterios de valor en dos sentidos diferentes: una serie de valores concierne a *la estructura* de un sistema de comunicación que inevitablemente tiene repercusiones en sus funciones sociales y en el contenido de sus mensajes. Esos valores se ponen de manifiesto contestando a preguntas tales como: ¿es un sistema en uno o dos sentidos, fomenta las posibilidades de retroacción y de comunicación multilateral? ¿cuál es su relativa independencia de las tensiones y presiones políticas y económicas? ¿cómo reacciona a las divergencias de intereses y de opiniones en la sociedad? La segunda serie de valores concierne a la *corriente de mensajes* dentro de un sistema de comunicación, es decir, a los criterios normativos en que se basa la selección y la formulación de mensajes.

V. 3. 2 Puesto que cada vez se comprende mejor que los sistemas de comunicación no son sencillamente canales desde los centros de poder establecido hacia el público en general considerado como una “meta”, debe preguntarse si los valores que rigen las estructuras de las instituciones de comunicación permiten que el público en general sea igualmente una fuente de comunicación, si esos valores respetan el derecho del individuo a comunicar, ofrecen el acceso general al sistema y facilitan la retroacción. Otro criterio de valor emana de la evaluación crítica del control de los sistemas de comunicación y del servicio que pueden prestar a las numerosas minorías que constituyen la mayoría de la opinión y de los intereses de la población.

V. 3. 3 En gran parte puede decirse lo mismo sobre el proceso de “filtrado” que se produce normalmente en todas las instituciones de comunicación cuando toman decisiones sobre qué información ha de difundirse, que información no se publicará y en qué forma se presentará esa información.

V. 3. 4 En lo que se refiere a los valores implicados en el contenido real de la corriente de información, cabe subrayar que las consideraciones de política sólo pueden aplicarse a los mensajes que están (o deberían estar) destinados al consumo del público, como es normalmente característico de los medios de información, y a los tipos de datos de origen público, como sucede en el intercambio de información entre bancos de datos. Otros mensajes tales como la

correspondencia privada y las llamadas telefónicas, están fuera del alcance de las políticas de comunicación. Una consideración del criterio de valor del contenido no implica ni sugiere un control detallado de ese contenido. La atención se concentra en la identificación y la determinación de los valores reflejados en la corriente a largo plazo de los mensajes.

V. 3. 5 Los valores pertinentes para las políticas de comunicación deben emanar de los valores básicos de la vida humana, tal como se expresan en la Declaración de Derechos Humanos, se interpretan en función de las respectivas ideologías políticas y toman forma concreta en los valores que determinan la vida social, económica, educativa y cultural del país. Esos valores no son fijos sino que cambian con la mutación constante de valores inherente a la evolución de los necesidades sociales y de la opinión pública.

V. 3. 6 Los criterios de valor pueden también ser importantes para formular políticas sobre la relación entre sistemas de comunicación nacionales y extranjeras. ¿Cómo pueden protegerse y expresarse los valores (y culturas) nacionales? ¿En qué valores se basa la actual corriente de información hacia el país y desde el país? ¿Qué otros valores deben perseguirse y en qué forma? ¿Qué valores deben orientar los programas dedicados a otros países y el intercambio y la difusión de un programa internacional?

V. 3. 7 Al identificar y determinar los valores que implica la comunicación, habrá que considerar las *funciones sociales* de la comunicación (que se han enunciado en la Sección III. 13). Una consideración esencial para la determinación de los valores normativos es la influencia que ejerce la comunicación sobre la sociedad y sus individuos. Como las funciones sociales de la comunicación implican necesidades de comunicación, la identificación y la determinación, de valores para el sistema de comunicación implica la consideración simultánea de valores sociales, funciones sociales y necesidades sociales.

V. 4 *Elementos manejables*

V. 4. 1 Dentro de la corriente total de comunicación, habrá que determinar los elementos que parecen más adecuados para la aplicación de políticas. Se propusieron como marco varios sectores distintos, aunque relacionados entre sí, quedando entendido que esos sectores habrán de referirse a los criterios de valor antedichos y que tendrán repercusiones sobre los aspectos del proceso de comunicación que no son directamente manejables. Es evidente que una visión tan amplia contiene gran cantidad y diversidad de detalles, cuyo análisis requiere un volumen impresionante de experiencia, tiempo y recursos. En la práctica, no es posible formular y aplicar políticas a menos que se hayan determinado esferas importantes de interés. En cada caso debe hacerse la siguiente pregunta: *¿Cuáles son los puntos de apoyo importantes y manejables donde la aplicación de las políticas de comunicación puede tener mayor influencia y eficacia a largo plazo?*

V. 4. 2 Como ya se ha mencionado en otro contexto, la evaluación crítica del control de los sistemas de comunicación es una preocupación eminente.

temente estructural de las políticas de comunicación. Esto impone no sólo sujeciones generales al sistema de comunicación (consideraciones políticas, incentivos económicos, respuesta a las preferencias del público, orientación hacia funciones sociales), sino también un análisis de los valores en los que se basa la adopción de decisiones en las propias instituciones de comunicación.

V. 4. 3 Un segundo aspecto de la política relacionado con las estructuras y la administración, se refiere a las *instalaciones técnicas* que permiten la producción, difusión y recepción de los mensajes. Esos recursos pueden denominarse el “equipo” de los sistemas de comunicación. El estudio del equipo no se limita al conocimiento y la determinación de los medios técnicos más adecuados para los fines de un determinado sistema de comunicación. Los “recursos técnicos” pueden también entrañar la producción, la importación y la venta de equipo. Además, hay que tener en cuenta ciertos aspectos de los recursos de comunicación generales del país (infraestructura técnica, por ejemplo, electrificación, transporte, etc.) en la medida en que están directamente relacionados con la creación y el funcionamiento de servicios de comunicación.

V. 4. 4 Un tercer aspecto son las *estructuras administrativas* que rigen cada sistema de comunicación y la coordinación y el planeamiento generales de la comunicación. Es esencial especificar el tipo de control que requiere cada parte del sistema, determinar las consideraciones administrativas predominantes (por ejemplo, servicio público o comercial) y determinar la función de las instituciones gubernamentales, parlamentarias, administrativas y públicas de otro tipo. También es importante que los encargados de formular la política investiguen cuáles son las líneas de mando y cómo responde el sistema a la influencia y a las reacciones de otras esferas de interés (por ejemplo, educación, agricultura, asuntos culturales) así como de los propios usuarios o destinatarios.

V. 1. 5 El personal y la formación para las instituciones de comunicación es igualmente una responsabilidad que no puede dejarse a la iniciativa independiente. Cada país, como parte integral de su política de comunicación, ha de prever qué tipo de profesionales debe formar, en qué número y en qué niveles. Sólo de esa forma se puede conseguir el equilibrio entre la necesidad real de esos profesionales y las necesidades actuales y potenciales del sistema de comunicación que han de hacer funcionar. Además, la formación no debe concentrarse exclusivamente en las técnicas de producción-distribución, sino que también debe tener debidamente en cuenta las necesidades del país en investigadores y profesores en técnicas de comunicación.

V. 1. 6 La *economía* por la que se rigen los sistemas de comunicación es una evidente preocupación para los encargados de la política. Esto comprende en primer término los costos y beneficios relativos de los gastos públicos en comunicación, pero va más allá, porque incluso cuando no intervienen fondos públicos, la economía de las empresas de comunicación tiene repercusiones en la economía del país en su conjunto, así como una influencia directa sobre el contenido y la función social de los medios de información. En efecto, muchos de los

finés de las políticas de comunicación pueden alcanzarse gracias a medidas económicas y financieras.

V. 1. 7 Estrechamente ligadas a lo anterior, están las *condiciones jurídicas* que rigen las empresas de comunicación y que influyen en quienes pueden ingresar en ellas o encontrar su expresión de medio de ellas. La evaluación y el reconocimiento público de los derechos, los deberes y los límites jurídicos existentes son una de las bases para la elaboración de las futuras políticas de comunicación. Más allá de la estructura jurídica general están los problemas jurídicos concretos (derecho de autor y derecho de los ejecutantes, derecho internacional, legislación laboral, imposición, etc.),

V. 1. 8 La lista anterior no pretende ser exhaustiva. Se trata de una simple indicación de diferentes aspectos que los encargados de formular la política deben tener en cuenta cuando concentren su atención en los sistemas de comunicación.

V. 5 *Otros factores de las políticas y el planeamiento de la comunicación*

V. 5.1 En este informe ya se ha señalado la necesidad de disponer de datos adecuados sobre el sistema de comunicación. Hay que indicar ahora otros factores que han de tener en cuenta los encargados de formular la política.

V. 5. 2 *La función del economista* es crucial aunque limitada. El mismo se considera como un racionalista en el proceso multidisciplinario de preparación de la política y procura organizar y dar coherencia al proceso. Su labor consiste en continuos esfuerzos para estimular a los encargados de tomar una decisión a que adopten procesos organizados de adopción en decisiones y a que recurran a los datos básicos para cada decisión. Por consiguiente, su tarea consiste en preparar técnicas cada vez mejores para copiar datos y analizar los resultados en forma que puedan utilizarlos fácilmente los encargados de tomar decisiones políticas.

V. 5. 3 El economista debe ser capaz no sólo de evaluar las opciones políticas que otros le presenten, sino de ampliar la gama de métodos potencialmente aplicables para conseguir un objetivo social determinado. También se espera que defina las consecuencias en términos de costo y de beneficios de diversas series de objetivos y que trace estrategias de costos mínimos para los encargados de formular la política, dada la gran diversidad de opciones factibles. Sin embargo, no puede esperarse que haga una selección definitiva entre las finalidades de la política y en muchos casos es incapaz de asegurar por completo la calidad de la información que le transmite el sistema.

V. 5. 4 Por consiguiente, a us vez, necesita no sólo datos mensurables relativos al proceso económico sino asimismo información sobre los juicios de valor y los objetivos deseables que la sociedad espera de la comunicación. Esa información, aunque en general no puede expresarse cuantitativamente, es esencial para la evaluación económica del sector de comunicación a fin de que se ajusté

a las políticas económico-sociales generales del país, particularmente cuando se han formulado en un plan de desarrollo. Sólo de esta manera pueden los economistas prestar la debida atención a objetivos tales como la integración nacional, la educación, la cultura, la información, el recreo, la sanidad y la asistencia social.

V. 5. 5 *El especialista en ciencias sociales* puede aportar una contribución esencial para formular las políticas de comunicación, proporcionando información tanto cuantitativa como cualitativa sobre la estructura de la sociedad así como sobre el contenido y la influencia de los mensajes transmitidos por los sistemas de comunicación.

V. 5. 6 *Las investigaciones sobre comunicación* cumplen cuatro finalidades:

- aportan datos básicos y resultados generales a los encargados de formular la política;
- ayudan a los planificadores a elaborar opciones para los encargados de formular la política;
- facilitan el examen de los procesos de comunicación en toda la vida social dilucidando los derechos y principios básicos de la comunicación social y humana;
- evalúan los resultados y la influencia de las actividades de comunicación y devuelven información al sistema.

V. 5. 7 Sin embargo, esa evaluación y esa devolución no son sólo responsabilidad del especialista en ciencias sociales. Son igualmente esenciales la retroacción espontánea (correspondencia, llamadas telefónicas), las discusiones libres con grupos del público y con servicios técnicos que utilizan la comunicación, así como el empleo directo de la tecnología de la comunicación para dar a conocer las reacciones del público (grabaciones sobre el terreno, reportajes, utilización de canales de retroacción electrónica). Incluso, en ausencia de especialistas calificados en ciencias sociales, puede y debe establecerse alguna forma de evaluación y de retroacción si se quiere que la política sea dinámica.

VI. EJECUCION

VI. 1 La ejecución se refiere a las medidas necesarias para poner en práctica la preparación y la formulación de políticas de comunicación así como para traducirlas en planes estratégicos y operacionales. Es evidente que la reunión no podía indicar concretamente en qué forma debían abordar la ejecución los gobiernos y las empresas de comunicación. No solamente le faltó tiempo para una tarea tan detallada, sino que la reunión no era competente para prescribir modelos aplicables en todos los países, independientemente de su sistema social y político y de su etapa particular de desarrollo de la industria y de comunicación. Por tanto, las discusiones versaron sobre tareas prácticas esenciales y sugerencias de acción que se consideraron de importancia general.

VI. 2 Participación en la formulación de la política de comunicación

VI. 2. 1 En respuesta a la pregunta: "*¿A quién le concierne la política de comunicación y su formulación?*", la reunión señaló muchos niveles distintos.

VI. 2. 2 a) *Órgano ejecutivo.* Como la comunicación traspasa las administraciones establecidas y es un factor político, la experiencia en otras esferas indica que la orientación básica de las políticas y la coordinación necesaria para concretarse y traducirse en planeamiento, debe ser sancionada por las máximas autoridades del Estado. Como muchos medios de información solamente son económicos si se aplican en gran escala y se integran en el proceso total de la comunicación social, la coordinación tiene que reflejarse en toda la jerarquía política y administrativa. Esto raramente es posible a menos que se autorice desde arriba.

VI. 2. 3 b) *Órganos legislativos.* Los órganos desempeñan una importante función tanto por medio de las leyes relacionadas con asuntos de comunicación que pueden aprobar como mediante la asignación de recursos presupuestarios. A menos que los legisladores comprendan la importancia de la comunicación y que exista una estrecha cooperación con otros sectores, hay pocas perspectivas de conseguir la coordinación necesaria y de asegurar la función constructiva de la comunicación en la sociedad. Los órganos legislativos podrían examinar la utilidad de crear subcomisiones sobre política y planeamiento de la comunicación.

V. 2. 4 c) *Autoridades encargadas del planeamiento social y económico.* La coordinación de los sistemas de comunicación, su integración en los objetivos sociales y económicos del país y la asignación de los importantes recursos necesarios para el desarrollo racional de las infraestructuras de comunicación requieren decisiones de las autoridades de planeamiento.

VI. 2. 5 d) *Los diversos ministerios y sus consejos de planeamiento.* Este punto se refiere no sólo a aquellos ministerios directamente encargados de los recursos de comunicación y de su empleo sino a todos los otros ministerios que intervienen en cualquier forma de comunicación y son usuarios potenciales de los medios de comunicación (educación, agricultura, trabajo, sanidad, etc., así como los servicios técnicos y sociales que dependen de ellos o que funcionan con relativa independencia en sus esferas). La experiencia ha demostrado que la integración de los medios de comunicación en importantes sectores, tales como la educación o la agricultura, puede seguir siendo marginal a menos que se establezca en el *planeamiento específico de esos sectores*. Como el Ministerio de Finanzas influirá directamente en el desarrollo y el empleo de los medios de comunicación mediante las políticas fiscales y aduaneras deberá intervenir igualmente en el nivel del planeamiento.

VI. 2. 6 e) *Empresas de comunicación.* Comprenden en primer término los medios de información, pero también el teléfono y otras telecomunica-

ciones y la recuperación de datos, así como las industrias que producen el equipo necesario y pueden proporcionar "información" y "programas" a los sistemas de medios de información.

VI. 2. 7 f) *Organizaciones profesionales.* Este punto se refiere a las organizaciones cuyos miembros están directamente relacionados con los medios de comunicación (asociaciones profesionales, organizaciones sindicales) así como a las organizaciones que incluyen personal de instituciones académicas y de formación relacionadas con la comunicación.

VI. 2. 8 g) *El ciudadano tiene un interés directo en las políticas de comunicación.* Los valores y la selección que orientan la comunicación afectan a sus intereses personales. Es un comunicador por derecho propio y necesita acceso a los medios con fines de participación y expresión. Debe estar en condiciones de beneficiarse de los servicios posibles de la comunicación (información objetiva, educación, orientación y formación profesionales, empleo del tiempo libre y necesidades culturales). El ciudadano puede influir en las políticas de comunicación de diferentes maneras, tales como la representación, las organizaciones voluntarias interesadas directamente por los medios de información o que representan fuerzas sociales y culturales que buscan acceso a la comunicación, las formas de acción directas y los debates públicos (comprendidos los debates por conducto de los medios de información). Los métodos para la participación del ciudadano variarán según las sociedades pero no puede negarse su importancia.

VI. 3 *El Consejo de Comunicación*

VI. 3. 1 El Grupo Internacional de Consultores sobre Investigaciones en Materia de Comunicación que asesoró a la UNESCO en 1971 sobre sus programas de investigación relativos a la información y cuyo trabajo preparó la vía para la reunión a que se refiere este informe, propuso la constitución de un *Consejo de Política de Comunicación* como un comienzo útil. La reunión acogió con agrado esta sugestión, pero sin que ello signifique que esa sería la única forma de realizar la tarea y de conseguir la participación pública en la formulación de políticas. Otros comienzos útiles serían sin duda las discusiones no oficiales, los debates públicos, las investigaciones académicas y las exploraciones parciales por las administraciones y las instituciones. Pueden determinar así sectores prioritarios y posiciones cruciales que podrían tener una gran influencia en los procesos de comunicación y crear un clima favorable entre el público y las autoridades. Sin embargo, se reconoció que si no se despeja el camino para su posible aplicación, esas discusiones pueden ser relativamente estériles y conducir a una dispersión de esfuerzos. De ahí la importancia de que se cree un Consejo de Política de Comunicación.

VI. 3. 3 El Consejo de Política de Comunicación sólo podrá funcionar eficazmente si tiene carácter estable y dispone del presupuesto y el personal necesarios. Como las decisiones en materia de comunicación pueden determinar la marcha de los acontecimientos para varios años, es necesario prepararlas y examinarlas detenidamente. Esto requiere que el Consejo de Comunicación tenga

una estabilidad considerable aunque, por supuesto, pueda renovarse regularmente su composición. Puesto que la investigación y la reunión de datos son procesos costosos que requieren especialistas y servicios apropiados, harán falta asignaciones económicas especiales para que pueda encargarse a las instituciones académicas, a los servicios económicos y estadísticos y a otros organismos que reúnan y analicen la información requerida. Por su parte, el Consejo necesitará personal, oficinas y fondos.

VI. 3. 4 Por consiguiente, la constitución del Consejo requiere importantes decisiones de política por parte de las autoridades, decisiones que por sí mismas plantearán problemas básicos sobre la importancia y la función de las políticas de comunicación. En cada caso habrá que examinar si esas decisiones deberán ser tomadas por los órganos ejecutivos o los legislativos, si las finanzas procederán sólo de fondos públicos o también de organismos de comunicación e instituciones académicas interesadas y si se podrán encontrar recursos adicionales de fundaciones y organismos internacionales.

VI. 4 *Composición y funciones de un Consejo de Políticas de Comunicación*

VI. 4. 1 La reunión examinó detenidamente la jurisdicción y la función del Consejo de Política de Comunicación. Surgieron varias divergencias de opinión, principalmente sobre la eventual importancia de un marco obligatorio central de política para el funcionamiento de las empresas de comunicación. Muchos participantes consideraron que la función del Consejo sería asesorar y que debería ser una tribuna para un diálogo y un cotejo continuos entre los dedicados a la comunicación, así como un organismo consultivo para las diferentes ramas de gobierno. Sin embargo, algunos pensaron que existía el peligro de que un Consejo de ese género se convirtiera en una simple sociedad de discusión a menos que tuviese cierta autoridad normativa y pudiese ejercer una influencia directa sobre el planeamiento de la comunicación.

VI. 4. 2 En relación con esta controversia hubo desacuerdo sobre la composición del Consejo. Algunos consideraron que debía representar ampliamente al gobierno y a los ciudadanos y estar en condiciones de consultar a expertos cuando lo necesitara. Otros estimaron que, para ser eficaz, el Consejo debería componerse de especialistas en las diferentes materias relacionadas con la comunicación. Hubo cierto temor de que si se concedía una función importante en el Consejo a las empresas de medios de comunicación, éstas pudieran influir la política en su propio beneficio en lugar de en interés público. Por otra parte, también se temió que si las empresas de comunicación no intervenían directamente lo suficiente, el Consejo no sólo carecería de conocimientos profesionales sino que podría ser relativamente ineficaz o convertirse en un instrumento para el control de la libre comunicación. Se indicó que los sectores comerciales y de otro género desconfiarían de la creación de otra "órgano regulador". Esto sugirió la respuesta categórica de que el Consejo perdería su utilidad, para el libre intercambio de opiniones y de experiencia y para encargar investigaciones, si se viera *directamente* implicado en asuntos normativos. Por último, la reunión llegó a la conclusión de que esos asuntos tendrían que decidirse en el nivel nacional.

VI. 4. 3 La reunión, sin la intención de pronunciarse sobre la estructura de

cada Consejo de Comunicación, expuso que sus principales funciones serían:

- Promover análisis coherentes, racionales y detallados de los políticas y los controles existentes y de los objetivos nacionales de comunicación; determinar los derechos, los intereses, las obligaciones y la interdependencia de diferentes instituciones de comunicación dentro de la sociedad;
- Aumentar la eficacia de la aplicación y la inversión de recursos económicos y materiales frecuentemente limitados, estableciendo prioridades y reduciendo las contradicciones internas;
- Proteger los derechos y los intereses de diferentes sectores que intervienen en empresas de comunicación proporcionando una tribuna para un debate y un esclarecimiento continuos;
- Proporcionar un marco para prever los cambios en la tecnología de los medios de información evaluando su utilidad para promover objetivos nacionales e internacionales y señalando sus posibles efectos nocivos;
- Identificar importantes problemas de la comunicación internacional que condicionan la política nacional y realizan una función escrutadora para prever importantes innovaciones tecnológicas en la escena internacional que puedan ser también importantes como "saltos cuánticos" en el planeamiento nacional de la comunicación;
- Asegurar la compatibilidad nacional con las normas internacionales;
- Permitir que la nación intervenga de manera consistente y coherente en los debates internacionales sobre asuntos de comunicación y recomendar una acción diplomática apropiada en asuntos relativos a la comunicación.

VI. 4. 4 Existen asuntos internacionales concretos que tienen una relación directa con la comunicación nacional y requieren una atención constante por parte de los servicios especializados. Sobre todo se prestará atención a:

- la importancia de las tarifas aduaneras, postales y de transmisión que ejercen influencia sobre la libre circulación de la información y que tienen una significación económica para el país;
- las normas y especificaciones internacionales que afectan a la transferencia de equipo y de programas;
- los problemas relacionados con el derecho de autor y los derechos de los intérpretes, que guardan una relación directa con la posibilidad de transferencia de las producciones;
- la circulación de información y de datos entre los diferentes países;
- la asignación internacional de frecuencias de radiodifusión y el empleo de la comunicación por satélites.

VI. 4. 5 Por ejemplo, el último problema adquiere cada vez mayor importancia para los utilizadores de la comunicación ya que los satélites de radio-

comunicación pronto estarán en condiciones de transmitir programas directamente a los receptores comunitarios y más adelante también a los receptores individuales. Pronto habrá que tomar decisiones sobre si hace falta para ello un sistema de satélites nacionales, si es necesaria la cooperación con otros países o si es conveniente establecer un sistema nacional o subnacional para compartir el equipo e incluso para la programación conjunta. Después se determinarían las necesidades nacionales o regionales de frecuencias a fin de que la Conferencia de la Unión Internacional de Telecomunicaciones haga asignaciones para la radiodifusión por satélite.

VI. 4. 6 Para resolver esos problemas es necesario que la nación despliegue una acción coordinada. La adopción y aplicación de políticas de interés general requiere que diferentes organismos gubernamentales estén representados en las reuniones y en los órganos reguladores internacionales. También requiere relaciones internacionales entre las propias empresas de comunicación y los profesionales dedicados a la comunicación, que están agrupados en diversas organizaciones y asociaciones regionales e internacionales. La falta de coordinación entre quienes representan al país y la ausencia de un método armónico, hace con frecuencia más difícil alcanzar objetivos y promover acuerdos internacionales racionales.

VI. 4. 7 El problema interesa también a la asistencia exterior. Con frecuencia se ofrece y se acepta la ayuda extranjera en la esfera de la comunicación sin tener debidamente en cuenta la función de la comunicación en la sociedad, sus funciones sociales y la necesidad de políticas y planes coherentes. Un país no puede obtener beneficios de esa asistencia exterior *a menos que haya definido su propia estrategia de comunicación*. Al mismo tiempo, se ha comprobado que con frecuencia los países donadores están poco calificados para definir su asistencia en materia de comunicación porque ellos mismos carecen de una experiencia adecuada en políticas de comunicación encaminadas al desarrollo nacional, y a menudo proporcionan equipo o ideas que no se ajustan a la capacidad del país beneficiario para mantenerlas y utilizarlas.

VI. 4. 8 Por consiguiente, este nivel de relaciones internacionales hace intervenir en las políticas y el planeamiento de la comunicación no sólo a los ministerios directamente relacionados con la tecnología y las actividades de la comunicación, sino también a los de Relaciones Exteriores, Comercio, Asuntos culturales y Jurídicos y a las autoridades encargadas de la ciencia y de la tecnología.

VI. 4. 9 En resumen, la aplicación de las políticas y las prácticas de comunicación requiere una acción conjunta entre las que intervienen en los asuntos sociales, económicos, científicos, educativos y exteriores de un país. Sin embargo, su función no debe concebirse como un poder superior instituido para controlar los medios de información. Sólo podrán tener éxito permaneciendo en constante contacto y consulta con las empresas de comunicación y con los ciudadanos, cuya participación directa en la formulación y aplicación de las políticas de comunicación es vital. *Nada frustrará ni falseará más profundamente la corriente de la comunicación que la falta de respeto por la naturaleza de la propia comunicación y por la necesidad social de comunicar.*

comunicación y desarrollo económico

Por el profesor Luis Ramiro Beltrán.

El propósito de este trabajo es analizar hasta qué punto la comunicación tiene funciones importantes en la conquista del desarrollo, concentrando su interés en el ámbito latinoamericano. También contempla un estudio de los sistemas estatales de comunicación, para llegar a la conclusión de que son deficientes. Con respecto a la situación en América Latina llega a varias conclusiones: los medios de comunicación no están equilibradamente distribuidos entre la población y los mayores consumidores de los mensajes son los habitantes de las ciudades.

El contenido sigue lineamientos concomitantes, con exceso de material superficial, y con preferencias para la información que no es pertinente al desarrollo. Los mensajes son preparados para los sectores que tienen poder económico de adquirir los productos que financian a los medios. En general, hay primacía de la avidez mercantil. Por otra parte, hay tendencia a la concentración de esos medios en pocas manos y en grupos relacionados o que forman el poder económico. El trabajo termina con un enfoque a las excepciones alentadoras y un análisis de las perspectivas de mejoramiento.

INTRODUCCION

Parece difundida entre los comunicadores profesionales la convicción de que la comunicación tiene funciones positivas muy importantes en la conquista del desarrollo de las naciones. El propósito principal de este trabajo es analizar información que permita juzgar hasta qué punto esa convicción tiene asidero en la situación de América Latina.

El trabajo concentra, por tanto, su atención en el estudio del sistema, público y privado, de comunicación que prevalece en las repúblicas latinoamericanas y en las aparentes relaciones de ese sistema con el proceso de desarrollo que se opera en la región. Caen así bajo un análisis necesariamente breve pero documentado la disponibilidad de los medios de comunicación para las masas y la distribución de ellos en relación con diversos sectores de la población. Ello lleva a detenerse en la naturaleza del contenido de los mensajes que aquellos medios difunden y en las razones que parecen explicar ese contenido. La impresión que surge de esta parte del análisis es que la contribución de los medios de comunicación al desarrollo latinoamericano es sumamente limitada. Esto parece deberse a que la mayoría de tales medios sigue una orientación contraria al cambio social y proclive a la defensa de intereses puramente mercantiles, que es característica de la minoría dominante que posee esos medios.

La segunda parte del trabajo analiza los sistemas estatales de comunicación y encuentra que ellos son muy deficientes. La explicación principal de tal situación y actitudes de los dirigentes políticos y de los planificadores del desarrollo.

La revista termina enumerando algunos progresos alcanzados y señalando la gran contribución que la comunicación podría dar al desarrollo de la región.

Luis Ramiro Beltrán, autor del presente trabajo, nació en Oruro, Bolivia, en 1930. Luego de trabajar diez años, hasta 1954, en periodismo escrito, relaciones públicas y producción de cine documental, se dedicó al adiestramiento en principios y técnicas de la comunicación. Obtuvo el grado de Master of Arts. (1968) y el Philosophy doctor (1970) en comunicación, con área menor en sociología, en la Universidad de Michigan. Coautor de un libro sobre atención agrícola, compilador de un libro sobre técnicas de la comunicación, autor de varios folletos y artículos técnicos y de guiones cinematográficos.

LA RELACION ENTRE EL DESARROLLO Y LA COMUNICACION

Estudios realizados en muchos países del mundo, incluyendo los de Latino América, han proporcionado evidencia de que existe una clara correlación entre el desarrollo general de un país y el desarrollo de su sistema de comunicación. Los países más desarrollados tienen los sistemas de comunicación más avanzados y los países menos desarrollados tienen los sistemas de comunicación menos avanzados. Ello quiere decir que los medios de comunicación social tienen —tal como lo afirma Lerner— influencia en el estado de desarrollo de los países y que, a la vez, el estado de esos medios es susceptible a la influencia de aquel desarrollo.

EL SISTEMA DE COMUNICACION EN LOS PAISES EN TRANSICION

Algunos estudiosos, como Pye han descrito comparativamente los sistemas de comunicación de los países según el estado o nivel de desarrollo de los mismos. Agrupa dicho analista algunos países en un estado tradicional, otros en un estado transitivo y otros en un estado moderno.

La característica principal que Pye atribuye al sistema de comunicación en los países que corresponden a la calificación de “transitivos” es que existen en ellos dos subsistemas. Uno es el de la comunicación masiva de elaborada técnica, cuyo público se limita a las grandes ciudades. El otro es el ancestral sistema de la comunicación oral interpersonal, que es el que prevalece en el campo. No hay, el analista sostiene, la integración deseable entre esos subsistemas. Y esto restringe la aptitud de la comunicación para servir al desarrollo de un país como un todo.

Los países latinoamericanos caen en la clasificación de países en estado de transición entre lo tradicional y lo moderno. Y su sistema de comunicación luce, en efecto, compuesto por aquellos dos subsistemas paralelos pero desarticulados.

Conviene analizar, así sea sólo muy brevemente, algunos de los datos que proporcionan apoyo a esa afirmación. Y corresponde hacerlo prestando atención, además, a la comunicación que se produce por acción de empresas privadas y a la que tiene lugar por acción de organismos públicos. El análisis permitirá definir si es que la comunicación social en Latinoamérica es funcional o— sea, útil— para los fines del desarrollo nacional, si es “disfuncional” a éste, o si es, más bien, neutra o indiferente a ese desarrollo.

EL CONCEPTO DE DESARROLLO

Lo anterior requiere, sin embargo, partir de un entendido de lo que es desarrollo. Aquí se entenderá el desarrollo de los países latinoamericanos básica-

mente como un proceso de profundo cambio socio-político que genere cambios en la economía, la ecología y la cultura dirigidos a favorecer el progreso moral y material de las mayorías.

Se parte de ese entendido porque, a estar con declaraciones oficiales interamericanas como la Carta de Punta del Este, los gobiernos latinoamericanos han convenido en que la condición sine qua non para lograr su desarrollo es el cambio de la estructura de la sociedad orientado a redistribuir democráticamente, el poder político, económico, social y cultural.

Establecer aquí esta percepción del desarrollo es indispensable para juzgar el papel que la comunicación juega en el proceso en Latinoamérica. Porque, diferentes concepciones del desarrollo pueden conducir a distintas apreciaciones de aquel papel de la comunicación.

EL SISTEMA DE COMUNICACION LATINOAMERICANA

Habría que considerar muchos factores para lograr una descripción amplia y detallada del sistema de comunicación que prevalece en la América Latina. Pero restricciones de tiempo y espacio obligan a contratar la atención de este análisis en algunos aspectos mayores del sistema. Por ejemplo la disponibilidad de los medios de comunicación y su distribución entre los diversos sectores de la población, y las características del contenido de los mensajes que se difunden por esos medios, junto con las razones que parecen explicarlas. Contar con alguna información sobre esas áreas, hace posible ver si es que existen relaciones importantes entre ellas.

LA DISPONIBILIDAD DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

La UNESCO propuso a los países menos desarrollados que se empeñaran en tener, como mínimo por cada 100 habitantes, lo siguiente: 10 ejemplares de diarios; 5 receptores de radio; 2 receptores de televisión, y 2 asientos de salas cinematográficas.

La misma UNESCO encontró que el promedio latinoamericano correspondiente a esos niveles era, en 1961, el siguiente: 7.4 ejemplares de diarios; 9.8 receptores de radio; 1.5 receptores de televisión; y 3.5 asientos de salas cinematográficas. Anotó entonces la UNESCO que, descontado el rubro de asientos en salas cinematográficas, las cifras latinoamericanas no sólo se acercaban (y en dos casos superaban) al mínimo indispensable sino que excedían con ventaja a las cifras del sudeste de Asia y a las de Africa.

A lo anterior debe añadirse que informaciones parciales, pero más recientes, indican que el crecimiento de disponibilidad de medios de comunicación se ha acelerado considerablemente en el resto de la década, especialmente en cuanto a radio y televisión. Y tal aumento pudiera ser significativo a pesar de la elevada tasa anual a que crece la población de la región.

LA DISTRIBUCION DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

Lo que interesa saber, sin embargo, no es de qué volumen total de medios de comunicación dispone Latinoamérica sino cómo están distribuidos en la población. Basta afirmar, en servicio a la brevedad que hay un marcado desequilibrio en dicha distribución.

En general, los medios de comunicación para las masas están altamente concentrados en las ciudades, principalmente en las de gran tamaño. El alcance que ellos tienen en las áreas rurales va de nulo a mínimo.

Esto es especialmente cierto en el caso de los medios impresos, como diarios y revistas, así como en el de la televisión. El cine alcanza a penetrar algunas zonas rurales en modesta medida. La radio es el medio más difundido en la ciudad y en el campo.

Es obvio que hay algunos factores físicos que determinan tal patrón de distribución: la falta de caminos y la insuficiencia de energía eléctrica en el campo, por ejemplo. También es evidente que hay razones culturales y económicas para ello: por ejemplo, el analfabetismo, que alcanza sus índices más altos en las zonas rurales, y la mínima o nula capacidad de compra que tiene la gran mayoría de los pobladores de ellas.

Sin embargo, esos factores no explican por sí solos la situación. Por ejemplo, en Jamundí, una villa situada muy cerca de un pueblo grande y dotada de fácil transporte a la segunda ciudad de Colombia, y la mayoría de cuyos habitantes saben leer, se encontró que la lectura de diarios era bajísima y que algunos nunca los habían comprado en su vida. ¿Será que nada hay para el campesino en esos diarios?

Cuando se intenta profundizar el análisis de la situación, se encuentra pronto que los impedimentos físicos, culturales y económicos no son independientes del tipo de estructura socio-política que predomina en Latinoamérica, que es la que los esfuerzos de desarrollo aspiran, por lo menos declarativamente, a superar.

LA ESTRATIFICACION EN LA INFORMACION

Dado que los medios de comunicación para las masas están altamente concentrados en las ciudades, los mayores consumidores de los mensajes que éstos transmiten son, lógicamente, los habitantes de ellas. Más aún, dentro de las ciudades, el nivel de consumo es mayor cuanto más altos son los niveles sociales, culturales y económicos de las personas. Ello quiere decir que, además de haber una fuerte dicotomía rural urbana en las oportunidades de acceso a la comunicación, hay una estratificación de la sociedad. Y lo mismo puede aseverarse en cuanto a los distintos niveles socio-económicos y culturales dentro del campo mismo.

Consecuentemente, la gran masa de campesinos ignorantes y paupérrimos no sólo está marginada de la economía de mercado. También está situada por

fuera de las redes nacionales de información y, por tanto, aislada de la cultura nacional como en todo. El grado de participación que en tales condiciones ella puede tener en la toma de decisiones políticas sobre asuntos de interés público sólo puede ser mínimo.

Existe un número limitado pero importante de estudios sistemáticos que proporcionan validez empírica a las anteriores afirmaciones. Se darán aquí sólo dos ejemplo de ese tipo de información.

Tres investigadores norteamericanos —Deutschmann, McNelly y Ellingsworth— hicieron un estudio de los hábitos y niveles de consumo de comunicaciones de una muestra de profesionales y técnicos tomada en once países latinoamericanos. Compararon sus resultados con los de estudios efectuados con muestras similares de los Estados Unidos de América. Y encontraron que esos latinoamericanos, no sólo tenían aproximadamente los mismos niveles que los norteamericanos sino que mostraban índices de consumo de libros y de mensajes radiofónicos más altos que los de aquellos.

En el otro extremo del espectro, el investigador paraguayo Juan Díaz Bordenave condujo un estudio sobre la comunicación rural en el Estado de Pernambuco, Brasil. Entrevistó a una muestra de 221 campesinos residentes a no más de dos horas de camino de Recife, la capital estatal que tenía entonces (1963) casi un millón de habitantes. Pese a estas circunstancias, la investigación reveló que:

Noventa y cuatro por ciento de los campesinos entrevistados no sabían que el principal producto de exportación de su país es el café;

80% de ellos no tenían ningún significado para la palabra “democracia”;

73% de ellos no sabía quien era Fidel Castro;

65% de ellos no tenía idea de lo que era un dólar; y

48% de ellos no sabía el nombre de quien era entonces el Presidente de la República;

Se podría observar que algunos de los tipos de información esperada de los agricultores por la encuesta estaba relativamente por fuera de sus posibilidades de interés y conocimiento. Sin embargo, otros estudios en diversos países sudamericanos indican que los niveles de información de muchos agricultores sobre cuestiones típicamente agrícolas, o sobre sucesos y problemas característicos de la sociedad rural, son igualmente deficientes. O sea que la gran mayoría de la población campesina no sólo carece de oportunidades de información sobre el resto de la sociedad del país, sino que tampoco está informada en cuanto a sí misma. Y, en reserva, lo que el país sabe sobre los campesinos es virtualmente cero.

En suma, así como las tierras, el ingreso y la participación política están concentradas en una minoría urbana dominante, así lo está el acceso a la comu-

nicación que los deprimidos de las ciudades y los oprimidos del campo necesitan para poder ser coprotagonistas del afán nacional de desarrollo.

La información es, pues, en Latinoamérica parte de la estructura general del privilegio de que disfrutaban los menos.

EL CONTENIDO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION PARA LAS MASAS

Una vez que se conocen los patrones de disponibilidad y distribución de los medios y el resultante régimen de consumo de los mensajes de éstos, ya no sorprende encontrar que el contenido de aquellos mensajes sigue lineamientos concomitantes.

Existen muy pocos estudios sistemáticos sobre la naturaleza del contenido de los medios de comunicación para las masas en Latinoamérica, especialmente en cuanto a la relación de aquél con el desarrollo nacional. La insuficiencia es muy pronunciada en cuanto al contenido de mensajes de cine, radio y televisión. En cuanto a prensa, en cambio, ya se cuenta con algunas investigaciones.

Fue precisamente CIESPAL el precursor en el análisis de contenido de los diarios de la región. Entre 1962 y 1967 CIESPAL realizó un notable esfuerzo de investigación morfológica y de contenido que abarcó 10.000 páginas de 439 ediciones de 29 diarios mayores de Latinoamérica y, para fines de comparación, de cuatro diarios extrarregionales. En cuanto a contenido, ese estudio reveló, en esencia, lo siguiente:

1.— En comparación con los diarios extrarregionales, los de Latinoamérica, asignaron mucho menos espacio a información correspondiente a desarrollo, mucho más espacio a deportes y entretenimiento y algo más a información “socialmente negativa” (crímenes, drogas, etc.). En tanto que la categoría de contenido favorita de los diarios latinoamericanos fue la de deportes y entretenimientos, la preferida por los diarios extrarregionales fue la de asuntos económicos y financieros.

2.— En cuanto a énfasis geográfico, los diarios latinoamericanos dedicaron, en promedio, 80% de su espacio a noticias del país en que se publicaron. Distribuyeron el resto así: Europa y Estados Unidos, 10%; Africa y Asia, 5%; y otros países de Latinoamérica, 5%.

3.— En cuanto a noticias extranjeras, los diarios latinoamericanos mostraron una marcada preferencia por aquellas que provienen de los países más desarrollados del mundo. Más aún, dentro de las noticias de su propia región, los diarios latinoamericanos prefirieron aquellas que provienen de los países menos subdesarrollados: por ejemplo, Argentina, México y Brasil. (Fernández).

En el Perú, se ha hecho un estudio replicativo del latinoamericano que hizo CIESPAL. Alentada por este centro de estudios, la investigación fue realizada en

1969 por estudiantes de la Escuela de Periodismo de la Pontificia Universidad Católica, con algunas modificaciones al diseño original. Pero los resultados no difieren. En general, el volumen de información trivial (casi siempre ajena al desarrollo) fue claramente superior al volumen de información sustantiva (con frecuencia pertinente al desarrollo). El volumen ocupado por el material superficial varió de 65% a 73% del total de espacio asignado a información por los diarios, Y, dentro de ello, la categoría de deportes surgió de nuevo como la favorita.

Se tiene entendido que hay otros estudios replicativos semejantes en Argentina, Brasil y Ecuador. En este último país, se hizo además un estudio comparativo con India, especificando más precisamente las categorías de material considerado como pertinente al desarrollo. En general, se encontró que los diarios de New Delhi dedicaban 22% de su espacio a material pertinente a desarrollo, en tanto que los de Guayaquil dedicaban 16% de su espacio a tal fin. En particular, se encontró que los diarios de la ciudad india ponían mayor énfasis a los aspectos sociales del desarrollo en tanto que los de la ciudad ecuatoriana lo ponían a los aspectos materiales del mismo. Los diarios de esta última ciudad dedicaron 31% de todo su espacio asignado a desarrollo a informar sobre proyectos físicos mientras que asignaban sólo un 8% de ese espacio a la categoría de cambio social e institucional (Simmons et al.).

El periodista venezolano Díaz Rangel hizo un estudio del contenido de una edición de dos grandes diarios latinoamericanos en comparación con la de un gran diario europeo para el mismo día. Su conclusión fue, igualmente, que los diarios latinoamericanos prefieren información que no es pertinente al desarrollo. Encontró también el investigador que uno de los diarios latinoamericanos dedicó mucho menos espacio a áreas subdesarrolladas de Asia, Africa y América Latina que el diario francés y que el otro diario latinoamericano.

Los datos hasta aquí resumidos indican claramente que los grandes diarios de Latinoamérica demuestran escaso interés por informar sobre cuestiones de importancia para el desarrollo nacional y que tienen marcada preferencia por dar a sus lectores materiales de naturaleza trivial.

Existen muy pocos estudios del contenido de la comunicación por radio en Latinoamérica. Pero los pocos que hay sugieren que la preferencia por lo trivial y el menosprecio de lo que puede servir al desarrollo aún más pronunciados en este medio que en los impresos. Las categorías de deportes, música popular y radionovelas constituyen la base mayor de la programación de la gran mayoría de emisoras. Las noticias ocupan el mínimo de espacio de transmisión.

Aún peor parece ser la situación en cuanto a la televisión. Información proveniente de varios países de la región indica que los categorías de contenido claramente predominantes son las de entretenimiento y anuncios. Más ha estimado que la región gasta un promedio anual de ochenta millones de dólares en importar programas grabados de televisión de los Estados Unidos. La mayoría de ellos

son de tipo trivial y su importación representa una irrecuperable salida de divisas ya que ese país no compra ningún material grabado de la televisión latinoamericana.

El grado de atención que la mayoría de las emisoras de televisión presta a temas de desarrollo es bajísimo. Más aún, algunos observadores perciben a la política de contenido de la mayoría de las televisoras latinoamericanas como caracterizada por las siguientes tendencias:

1.— Esquivar el tratamiento de asuntos de alta significación nacional que pudieran prestarse a controversias.

2.— Evitar confrontaciones con las autoridades si es del caso mediante la auto-censura.

3.— Preferir materiales extranjeros aún al precio de deformar la imagen del mundo que se forman los niños y al costo de que ellos desconozcan los valores, la tradición y la historia de sus países por estar predominantemente expuestos a los de otras naciones.

EL CONTENIDO EN RELACION CON EL PUBLICO RURAL

La información precedente se refiere al contenido de los medios de comunicación para las masas en relación con su público en general. Cuando el análisis se enfoca, en particular, hacia la relación de ese contenido con el pequeño sector de la población rural que tiene contacto con los medios masivos, el problema adquiere contornos todavía mucho más deplorables.

La pregunta central en este caso es en qué medida el contenido de esos medios tiene conexión con las características de la mayoría de los habitantes del agro, con sus necesidades y problemas, y con sus aspiraciones de desarrollo.

Se puede afirmar, sin riesgo de error, que la gran mayoría de los mensajes transmitidos por los medios de comunicación para las masas carecen en forma casi total de ajuste a la mayoría de la población rural.

En la práctica, esos mensajes no son preparados sino para aquellas personas que tienen poder económico suficiente para adquirir los productos cuya publicidad financia decisivamente la operación de los medios de masa. Esto excluye, de por sí, a la gran mayoría de los habitantes del campo, que forman cerca de la mitad de la población total de la región.

Corresponde, por tanto, poner atención a aquellas raras instancias en que algunos medios masivos se dirigen por lo menos a ciertos sectores de la población rural, de manera deliberada o de modo tangencial. Se podría esperar que, en tales casos, existiera algún grado apreciable de ajuste del mensaje a las características de su destinatario. Tal expectativa, no parece estar siendo satisfecha.

León es el centro comercial del Estado de Guanajuato, México, que com-

prende una importante región agrícola del país. Llegan a esa ciudad los grandes diarios nacionales y se publican en ella importantes diarios de alcance estatal. En 1964, De Almeida analizó allá el contenido de noticias y avisos, durante un trimestre, del diario nacional de mayor circulación provincial y de dos diarios de León. El período de publicación estudiado era coincidente con los períodos mayores de siembra y plantación en la región. El investigador encontró que, sin embargo, dos tipos de contenidos —la política y los deportes— ocupaban la mayor proporción de espacio —un tercio— de los diarios. En el diario nacional se dedicaba el doble de espacio a la política que a los deportes y en los diarios locales las proporciones se invertían. En ambos tipos de diarios, la categoría de información agrícola era la menor de todas, siendo el porcentaje dedicado a ella por el diario nacional más bajo que el de los locales. En cuanto a avisos, el diario nacional dedicaba medio por ciento de su espacio a anuncios agrícolas y en los diarios locales esa cifra no pasaba de 3%.

Este es nada más que un ejemplo de una situación que no es rara en el resto de Latinoamérica. Gutiérrez-Sánchez es autor de un estudio muy revelador realizado en Colombia. Analizó, para un largo de tres meses, el contenido de las “páginas agrícolas” de cinco diarios de Bogotá y el de un semanario especialmente dirigido a los campesinos. Encontrando que había en esas publicaciones diez categorías mayores de contenido, Gutiérrez midió el volumen dedicado a cada una de ellas en centímetros-columna. Halló que las categorías predominantes eran noticias sobre actividades de los grandes agricultores comerciales y sobre los programas agrícolas gubernamentales, junto con cuestiones de comercio exterior. En cambio, la categoría de información sobre necesidades de la educación rural y sobre programas comunales del agro era la penúltima de la escala.

Lo anterior indica que ni siquiera las publicaciones especializadas en agricultura toman en cuenta la mayoría de los agricultores. Se dirigen más bien a la minoría de ellos que tiene alto nivel cultural, prestigio social, poder político y, sobre todo, capacidad de comprar lo que los diarios ayudan a vender.

La información para el campesino es, pues mínima. La información sobre el campesino es virtualmente nula. Y lo que hay en las “páginas agrícolas” no es para él. Nada muy distinto se puede decir de las diversas revistas especializadas en agricultura que circulan en la región.

Aunque la penetración de la radio es apreciable en varias zonas rurales de los países americanos, el contenido de los mensajes que se distribuyen por este canal es igualmente ajeno a los campesinos, si es que no más que el de los diarios y revistas. Felstenhausen, Canizales y Myren, Martínez y Myren y Bostian y Oliveira están entre los investigadores que han encontrado indicaciones de esa situación en Colombia, México y Brasil, respectivamente.

El sociólogo norteamericano Everett Rogers, quien ha estudiado por muchos años el proceso de difusión de innovaciones en la agricultura latinoamericana llegó a estas conclusiones: 1) que los mensajes de los medios de masas son de escaso interés para los campesinos porque obedecen a una orientación predominantemente urbana; y 2) que la influencia de estos medios en la adopción de aquellas innovaciones tecnológicas es escasa o inexistente.

El economista colombiano Antonio García ha señalado, igualmente, que la comunicación rural latinoamericana traduce el aspecto cultural de la dominación de la clase campesina por la clase urbana. Hay algunas evidencias sistemáticas de ello.

EL ESTILO DE LOS MENSAJES QUE VAN AL CAMPO

Además de las preferencias de contenido encontradas por estudios como el de Gutiérrez-Sánchez hay algunos estudios que indican que el estilo en que se redacta a la cultura campesina, cosa que también ha hecho notar el propio García. El nivel de dificultad del lenguaje empleado es tan alto que el mensaje queda por fuera de la capacidad de comprensión del campesino por alfabetizado que éste resultara ser. Las palabras son de uso muy poco frecuente, las oraciones demasiado largas y las figuras del lenguaje, además de las abstracciones de pensamiento, son ajenas al nivel educativo del campesino. Amaya y Magdub están entre los investigadores que se han ocupado de estos problemas.

En el orden de la comunicación visual, el problema es semejante. Las figuras no corresponden a la realidad campesina; constituyen la imposición de símbolos pictóricos netamente urbanos y, por tanto, carecen de valor comunicador con los campesinos. Evidencias en este sentido fueron obtenidas por investigadores como Spaulding y Fonseca y Kearl.

En conjunto, pues, la hipótesis de tratadistas que atribuyen a los medios de comunicación masiva automática y generalizadas virtudes de servicio al desarrollo nacional no parece hallar confirmación en Latinoamérica. ¿Por qué? ¿A qué puede deberse que tan dinámicos y refinados recursos de difusión no contribuyan a la transformación de la sociedad latinoamericana pero justa? ¿Qué factores determinan la orientación de su contenido?

La investigación científica todavía no ha dado respuestas suficientes a estas interrogantes. Pero se han propuesto algunas explicaciones que lucen plausibles.

LAS CAUSAS APARENTES DE LA NATURALEZA DEL CONTENIDO

Tres factores pueden presentarse para explicar la naturaleza del contenido de los medios de comunicación para las masas de Latinoamérica:

1.— El testimonio de quienes manejan esos medios en sentido de que el contenido es como es, debido a que no otra cosa es lo que el público espera y solicita.

1.— La presión que sobre los medios parecen ejercitar las agencias de publicidad en favor de una continua expansión del público entendida como una am-

pliación del mercado para los productos de la industria y el comercio.

3.— Los prejuicios y tendencias de los propietarios de los medios y de quienes manejan los mismos.

Se analizarán seguidamente, en forma sucinta, dichas explicaciones.

EL PUBLICO COMO CULPABLE

Cuando se critica a los medios de comunicación por preferir materiales triviales y desestimar información útil para el desarrollo, muchos de quienes manejan esos medios suelen afirmar que no tienen más remedio que dar al público lo que éste pide. Es posible que ello ocurra hasta cierto grado. Pero hay indicaciones de que también se da a menudo el caso contrario.

Un caso ilustrativo de lo segundo es el relatado por la ex-Presidente de la Misión Administrativa de Radio y Televisión de Argentina, Baigorria, quien no pudo lograr patrocinio comercial para televisar el debut en Buenos Aires de la Orquesta de Filadelfia dirigida por Eugene Ormandy. La negativa se fundamenta en que los anunciantes daban por descontado que un programa artístico de tan alto nivel sólo podría atraer la atención de un mínimo de público integrado por personas de refinado gusto. La transmisión se hizo, de todas maneras, gracias al patrocinio gubernamental. Una encuesta sobre la recepción del programa demostró que éste tuvo un público muy vasto y que fue muy apreciado inclusive en los barrios más modestos de la capital.

Barbosa Lima, da noticia de un caso semejante en Brasil. El agregó a un programa de telenoticias una sección de análisis de alto nivel de sucesos internacionales, del tipo de las que se suponen que sólo pueden llegar a una minoría del público. La adición, sin embargo, fue tan bien recibida por tanta gente que llegó a constituirse en la financiadora de los otros segmentos del programa considerados de nivel popular.

Mas informa que de 4.300 tele-espectadores encuestados en Buenos Aires, casi 1.900 calificaron los programas de la televisión capitalina como “más o menos aceptables”, “malos”, “totalmente mediocres”, “aburridores”, “escandalosos”, “inmorales”, “falsos”. etc.

No se puede, pues, aceptar sin beneficio de inventario la explicación que de la naturaleza del contenido suelen dar quienes manejan los medios. Lo que hace falta es fomentar la investigación científica independiente y pública sobre el asunto.

Uno de los pocos estudios sistemáticos que ha tocado ese asunto es el realizado por los alumnos de la Escuela de Periodismo de la Pontificia Universidad Católica del Perú en 1969. Los resultados de esta investigación dan cierto apoyo a la hipótesis de los operadores de los medios en sentido de que es el público el que prefiere lo trivial, en el caso de la radio y la televisión. En cambio,

en el caso de los diarios, los resultados sugieren que la responsabilidad por la predominancia de lo vacío reside en quienes manejan los medios. Para los distintos medios tomados en conjunto, la investigación mostró resultados desfavorables a quienes manejan los medios dado que su insistencia en producir materiales deportivos y “novelas” apareció opuesta al nivel de interés expresado por el público respecto de tal tipo de materiales.

LA AVIDEZ MERCANTIL

Parece generalizado entre los intelectuales latinoamericanos el criterio de que la baja calidad de los materiales de comunicación masiva en su región, especialmente en la televisión, se debe principalmente a la presión de los intereses mercantiles sobre los medios de comunicación.

Por ejemplo, el Vicepresidente del Instituto Nacional de Cultura de Venezuela, Díaz Seijas, considera que los siguientes puntos son responsables del problema: importadores y manufactureros; agentes de publicidad; dueños de medios; y otros profesionales de información. Sostiene el analista que es la “poderosa alianza” de los dos primeros de esos grupos la que principalmente determina la mediocridad de los mensajes de radio y televisión. Una opinión semejante ha sido expresada por el Presidente de la Comisión Nacional de Cultura de Chile (Millas).

Algunos operadores de medios están de acuerdo con esas críticas corroborando la noción de que los intereses públicos quedan subordinados al afán mercantil y afirmando que este afán fuerza a los comunicadores profesionales a vulgarizar su producción. (Barbosa Lima), Mas y Baigorria. Otros operadores de medios y algunos intelectuales afirman, en cambio, que son estos últimos los que no entienden a los medios de masas ni se preocupan, por ejemplo, en ayudar a emplear adecuadamente la televisión. (Scalisses) y Osegueda.

Analistas como el venezolano Mujica y el peruano Malpica sostienen que no es ajena al problema la dominación que sobre la publicidad latinoamericana ejercen unas pocas pero poderosas firmas publicitarias de los Estados Unidos de América. Una indicación de ello la da el analista norteamericano Leo Bogart al reproducir el siguiente párrafo tomado por él de un boletín producido por una fuerte empresa internacional de publicidad:

“Es peligroso gastar fondos asignados a publicidad en tratar de atraer a millones, la mayoría de los cuales no tiene poder adquisitivo. Es bastante tarea para cualquier presupuesto de publicidad el simplemente concentrarse en aquellos que sí tienen poder adquisitivo y el procurar convertir esos prospectos en compradores de su producto en particular. En tanto, la meta de los anunciadores en Latinoamérica no debe ser alcanzar a la mayor cantidad de gente sino al mayor número de prospectos (compradores potenciales). El anunciador no debe concentrarse en Latinoamérica en convertir a la gente en prospectos sino en convertir a los prospectos en compradores”.

Esta preferencia elitista en la selección de objetos de la persuasión publicitaria ha sido verificada, por ejemplo, en Colombia por Gutiérrez-Sánchez y por Felstenhausen. También se ha encontrado en Perú alguna indicación del fenómeno (Roca). La presión mercantil contribuye así al marginamiento de millones de latinoamericanos que quedan “incomunicados”.

Una acusación diferente a la publicidad ha sido formulada por Mujica en Venezuela. Según este periodista, uno de los principales diarios de Caracas —diario de amplia circulación y de posición independiente pero progresista— fue forzado a virar contra el régimen de Cuba por presión de los anunciantes. De acuerdo con dicho analista, la Asociación Nacional de Anunciantes de Venezuela organizó un “boycot” de anuncios a aquel diario que obligó a la empresa del mismo a efectuar cambios de personal incluyendo el del Presidente del diario. Logrado ese fin, señala el analista, la orientación del diario siguió las preferencias políticas de los anunciantes y el nivel de publicidad asignado al mismo retornó a lo normal. Varias firmas norteamericanas tuvieron, según Mujica, un papel decisivo en la operación del bloqueo.

El caso confirma en América Latina lo que Lazarsfeld y Merton anotaron una vez en cuanto a los Estados Unidos de América.

“Los grandes negocios financian la producción y la distribución de los medios de comunicación con las masas. Y... en general.. quien escoge la tonada es aquél que paga al flautista”.

LOS DUEÑOS DE LOS MEDIOS

Saber quiénes son los dueños de los medios de comunicación en América Latina y cuáles son sus intereses económicos y financieros constituye, sin duda, un importante elemento de juicio para definir los factores causales del contenido actual de los mensajes de esos medios.

Aunque la información sobre la propiedad de los medios de comunicación en Latinoamérica es deficiente, lo que se conoce de ella permite afirmar que hay, por lo menos, una fuerte tendencia a la concentración de esos medios en pocas manos.

Se dan seguidamente unos cuantos ejemplos de la situación:

1.— Según Malpica, de los ocho diarios que existían en Lima en 1968, dos pertenecían a un grupo de propietarios de grandes extensiones agrícolas; dos pertenecían a dos grupos entrelazados de comerciantes e industriales; uno pertenecía a una familia poseedora de un banco, fábricas de cemento, compañías de seguros, firmas inmobiliarias, y una empresa petrolera; y uno pertenecía al principal empresario de la industria de harina de pescado, quien además tenía revistas y una cadena de diarios provinciales. Por otra parte, aquellos que poseían uno de los diarios eran dueños también de una estación de televisión y de trece esta-

ciones de radio. Un grupo de hermanos tenía un canal de televisión y once estaciones de radio. Y una sola persona era propietaria de cuarenta y cinco estaciones de radio distribuídas en todo el territorio nacional.

2.— Lagos Escobar informó en 1962 de una situación similar en Chile. De los diez diarios de Santiago, tres pertenecían a un grupo bancario; uno era de propiedad de la Iglesia Católica pero se hallaba vinculado a un subgrupo financiero; y uno caía en la esfera de dos grupos bancarios. Estos cinco diarios tenían la mayor circulación del país, tanto en la capital como en el interior del mismo. En la zona norte, dos compañías mineras ejercían un control casi completo de la prensa y un grupo financiero dominante en Santiago, controlaba también dos de los tres diarios de Valparaíso. Una corporación controlaba todos los diarios principales de la región sur del país. Una firma conectada con bancos poseía varias de las revistas de circulación nacional. Las dos estaciones de radio más importantes del país pertenecían directamente a dos grupos bancarios. Y tres de tales grupos eran dueños de la principal productora de películas.

3.— Mujica identificó varios diarios principales de Argentina, Chile, Uruguay y Colombia como pertenecientes a familias tradicionales opuestas al cambio social y conectadas con intereses de negocios de los Estados Unidos de América. De esta segunda clasificación, el analista incluyó también a dos de los principales diarios de México y a todos los de Centro América.

4.— Lane informó, en 1967, que una cadena es propietaria en Brasil de la mitad de las estaciones de televisión y de muchos diarios y estaciones de radio en diversas zonas de ese país.

5.— La televisión es en México, señaló Lowry en 1969, virtualmente un monopolio. Bajo diferentes nombres, la misma empresa controla 40 de las 50 estaciones televisoras del país. Según Mas, una sola persona dominó toda la televisión mexicana por 15 años. Y, a estar con lo que Alisky informó en 1960, un solo hombre dominaba una cadena de treinta y seis diarios mexicanos, la mayor de su clase en Latinoamérica.

6.— Informó Mas en 1960, que la persona que dominara el sistema cubano de televisión hasta el principio del actual gobierno de ese país es al presente propietaria, en Argentina, de la compañía productora de televisión más grande de la región y posee asimismo un canal de televisión en ese país. Además, según Malpica, la misma persona es co-propietaria de una de las dos redes mayores de televisión del Perú.

Es de suma importancia que existan estudios completos en cada país americano sobre el patrón de propiedad de los medios de comunicación para las masas. Pero la información disponible que acaba de presentarse proporciona apreciable evidencia de que tal propiedad tiende a ser esencialmente privada, eminentemente mercantil, y considerablemente monopolista.

INFLUENCIA DE LOS DUEÑOS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

Roca formuló la hipótesis de que los intereses de los dueños de los diarios en el Perú influyen en la orientación del contenido de los mismos, especialmente cuando aquellos intereses están amenazados. Para someterla a prueba, este investigador analizó el contenido de seis de los diarios de Lima durante un período de seis semanas de 1963 que correspondió a una agudización de las invasiones de grandes fincas por campesinos desprovistos de tierras. En tal período, una de esas grandes propiedades rurales había sido invadida por la novena vez y 25 campesinos habían perdido la vida en lucha por conquistar acceso a la tierra.

El analista comparó tres categorías de contenido (noticias, editoriales y avisos) con tres categorías de orientación (contra los campesinos y en favor de los terratenientes; contra los terratenientes y en favor de los campesinos; y neutral). Siguiendo esas categorizaciones, se analizaron 391 textos.

Del total de 391 textos, 290 resultaron favorecer a los terratenientes sobre los campesinos, 39 favorecieron a los campesinos sobre los terratenientes, y el resto fueron neutrales. El contenido en la categorías de noticias favoreció marcadamente a los terratenientes y fue también claramente superior al consignado en la categoría neutral de orientación. No hubo ningún texto neutral ni en la categoría de editoriales ni en la de avisos. No hubo ningún aviso en favor de los campesinos.

Roca encontró además que había relación directa entre la propiedad de tres de los seis diarios que estudió y la propiedad de grandes extensiones de tierras agrícolas. Los propietarios de los primeros eran a la vez propietarios de vastas empresas agropecuarias. Más aún, el número de noticias, editoriales y avisos contrarios a los campesinos y favorables a los terratenientes fue más alto en los tres diarios vinculados a intereses agrícolas que en los otros diarios que no mostraban tal vinculación.

Los datos de la investigación confirmaron, pues, plenamente la hipótesis del investigador de que el contenido de los diarios limeños se ve afectado por los prejuicios de sus propietarios, especialmente cuando los intereses de ellos están bajo amenaza.

Estudiando los núcleos de poder en el Perú, Favre propone algunas razones por las que los grandes diarios conservadores de ese país exageraron la importancia de aquellas invasiones de tierras y calificaron a los protagonistas de ellas de "peligrosos revolucionarios rojos". Sugiere el analista que, al magnificar así la amenaza y al identificarla exclusivamente como producto de la agitación comunista, la minoría dominante buscó, y obtuvo, dos cosas: 1) controlar los arrestos emancipatorios de la clase media y la inquietud progresista de los grupos tecnoburocráticos; y 2) lanzar al ejército violentamente contra la clase campesina. Análogamente, otros analistas observaron en 1968 y 1969 que la prensa conservativa limeña promueve la conformidad de las masas con las normas del sistema y desa-

lenta la participación de la gente de ideología progresista moderada en posibles intentos de alterar dicho sistema (Bourricaude), Malpica.

Un estudio realizado en Chile por un sacerdote, con menos rigor pero con igual penetración, tiene puntos de coincidencia con el de Roca y con las observaciones de Bourricaude y Malpica. En efecto, Brunner analizó comparativamente la orientación de los editoriales del principal diario chileno en relación con el movimiento de reforma surgido en la Universidad Católica en 1967 y con la emergencia, en 1969, de un movimiento radicalmente transformador de un colegio secundario igualmente católico. Encontró de esa manera un patrón claro de enjuiciamiento de esa clase de conmociones sociales, patrón que él caracteriza así: "Los reformistas son marxistas, los marxistas predicán la revolución, la revolución se opone a la libertad de enseñanza, la libertad de enseñanza es inherente a la democracia, la democracia está en peligro".

Si a la preferencia por lo insustancial sobre lo que sirve al desarrollo se añade la interpretación de los acontecimientos sociales, se llega a la conclusión de que los medios de comunicación de masas en Latinoamérica son, en su mayoría, generalmente indiferentes o contrarios a los fines del desarrollo nacional mucho más de lo que puedan ser favorables a éste. Esto sobre todo si, como ya se ha advertido en este documento, —por desarrollo nacional se entiende ante todo el cambio de la estructura social sobre la base de la desconcentración del poder político, económico y cultural.

El análisis hasta aquí se ha constreñido al sector privado del sistema de comunicación social de la región. En el resto de este trabajo, se pondrá atención a la situación de la comunicación en el sector público. Esta parte será menos extensa dado que esta última actividad es mucho menos amplia que la de las empresas particulares; no hay, además, investigaciones formales sobre esta área de interés.

EL ESTADO Y LA COMUNICACION PARA EL DESARROLLO EN LATINOAMERICA

Es poco realista esperar que la comunicación masiva manejada por intereses privados —dirigida como está a la conservación del status quo y orientada como se halla hacia vender más cosas a más gente— puede llegar a contribuir significativamente al desarrollo de los países americanos.

Como se supone que ese desarrollo sea responsabilidad principal del Estado, la iniciativa privada se limita a perseguir sus fines y se cuida de que el Estado no interfiera en el logro de los mismos. De ahí resulta que, en general, en Latinoamérica la propiedad de los medios de comunicación por el Estado sea vista con recelo y desagrado por los círculos empresariales; y por los sectores políticos que le son afines. Se parte casi siempre del principio de que la libre empresa incluye necesariamente a la información y de que, por tanto, es atributo de la iniciativa privada, no del Estado, poseer y operar los medios que producen y distribuyen

tal información. Se insiste en imponer tal principio especialmente en cuanto a la información de prensa y a la de televisión.

Dado el predominio de esa filosofía, cuyos cultores parecerían considerarse los guardianes naturales de lo que en Latinoamérica se tiene por democracia, el sistema de comunicación masiva estatal es, por lo general, muy deficiente. A ello contribuyen, además, la crónica insuficiencia de recursos en los presupuestos nacionales y la incompetencia de la burocracia, inestable y mal remunerada, para administrar empresas de comunicación de manera que puedan competir ventajosamente con las de tipo privado.

Es muy raro el caso de un gobierno americano que cuente con un buen diario propio, por lo menos, con un semanario de escala nacional que lleve la voz oficial a todo el país. Unos pocos gobiernos han podido retener la televisión como monopolio fiscal y operarla aceptablemente. Otros tienen, junto a las tele-emisoras privadas, emisoras estatales pero estas últimas, por lo general, son manejadas poco satisfactoriamente. Muchos gobiernos tienen, en cambio, aceptables estaciones de radio, aunque ellas deben enfrentar la competencia de las emisoras privadas que acaparan la mayoría de los recursos de publicidad.

Los medios masivos de comunicación de propiedad y uso oficial son, pues, escasos y deficientes en Latinoamérica. Los pocos que hay funcionan, además, dentro del mismo esquema de los medios masivos privados: el predominio abrumador de lo urbano sobre lo rural.

Más aún, los medios oficiales deberían dar preferencia a la población preterida y deberían tener una programación altamente ajustada a las de necesidades del desarrollo nacional. Sin embargo, hacen ello sólo en muy limitada medida.

Por otra parte, los medios de comunicación no masivos pero eminentemente educativos —tales como los servicios de extensión agrícola, de educación sanitaria, de alfabetización de adultos, y de desarrollo comunal—, languidecen por una permanente insuficiencia de recursos en comparación a la magnitud de sus responsabilidades.

El cuadro que normalmente resulta de ello es el de un aparato estatal desvinculado de la realidad colectiva e incapaz de contrarrestar y controlar aquella conducta de los medios de comunicación, de propiedad privada que pudiera conspirar contra los fines del desarrollo nacional.

Por una parte, el Estado no tiene mecanismos adecuados de comunicación para informar a todo el pueblo sobre sus metas, actividades y dificultades. Por otra, el Estado carece de un sistema de detección continua de las necesidades, aspiraciones y reacciones de la población. En tales circunstancias, el Estado hace lo que cree conveniente y no tiene manera de saber, pronta y sistemáticamente, si ello estuvo bien o mal hecho. A su vez, el pueblo no tiene posibilidades de ejercer su derecho de vigilarlo que el Estado está haciendo o lo que debe hacer en su servicio. La programación y evaluación del desarrollo es, en semejantes condiciones,

más una cuestión de improvisación y conjeturas que una actividad de proyección y mediación científica del esfuerzo nacional en pos de ese desarrollo.

Todo ello beneficia, a menudo, a los grupos de interés que no favorecen cambios en la sociedad, a los sectores políticos empeñados en negar a las mayorías acceso al sistema de decisiones políticas, y a quienes siguen aferrados a la convicción de que el mejor gobierno es necesariamente el que se limita a dejar hacer y dejar pasar.

LAS RAZONES DE LA INCOMPETENCIA ESTATAL EN LA COMUNICACION

No hay estudios que definan rigurosamente las causas de la situación que acaba de describirse brevemente. Pero la continua observación del fenómeno permite proponer a los investigadores algunas explicaciones. Estas parecerían hallarse principalmente en las esferas de algunos conceptos y actitudes de los dirigentes políticos y de los funcionarios gubernamentales respecto del desarrollo, de la comunicación y de la conexión entre ambos.

Contrariamente a las manifestaciones oficiales interamericanas, la filosofía de desarrollo que parece prevalecer en la mayoría de los países latinoamericanos es una filosofía eminentemente materialista importada de países de avanzado desarrollo capitalista. Políticos y planificadores parecen alentar, salvo raras excepciones, la certeza de que el desarrollo racional es simplemente el producto de una apropiada combinación de factores económicos, ecológicos y tecnológicos. Dada una mezcla óptima de ellos, se supone, la conducta humana de por sí gira en servicio del desarrollo, y, satisfechas las aspiraciones materiales de las personas, las naciones avanzan infalible e incontinentemente hacia los más altos niveles de progreso económico, social y político.

Dentro de tal convicción resulta innecesaria toda previsión para organizar cambios en la conducta de las masas. Y, sin embargo, la experiencia indica, cada día con mayor claridad, que modificar la conducta de los seres humanos es infinitamente más difícil que regular el comportamiento de plantas, animales, suelos y aguas o el de las máquinas y las fuerzas del mercado. Pese a ello, como no se percibe la necesidad de forjar alguna suerte de ingeniería del comportamiento colectivo para el desarrollo, no se piensa que haga falta crear un sistema de comunicación social mediante el que se pueda, por persuasión democrática y por establecimiento de un diálogo multitudinario, lograr tal comportamiento.

En otros términos, es la propia percepción utilitaria y dehumanizada del desarrollo que prevalece en la región la que impide que el Estado organice debidamente la comunicación social para que el pueblo conquiste ese desarrollo.

La percepción materialista del desarrollo se expresa inclusive en la forma en que el Estado gasta los pocos recursos que en general, asigna a la comunicación. Por ejemplo, el Estado no titubea en hacer erogaciones para la dotación de

equipos de comunicación, desde postes de telégrafo hasta innecesariamente avanzadas y costosas instalaciones de televisión. Pero el mismo Estado que está dispuesto a comprometer ingentes recursos en la construcción de torres para satélites, no está dispuesto, normalmente, a invertir modestas sumas en investigación y en capacitación que permitan al país contar no sólo con los operadores mecánicos de los artefactos electrónicos sino con expertos en una pedagogía de masas que permita cambiar la conducta de toda la población con dirección al desarrollo.

Además de la influencia del modelo físico-económico de desarrollo que predomina en Latinoamérica, existe otro factor decisivo para que la región no cuente aún con un sistema de comunicación adecuado a los requerimientos de ese desarrollo. Este consiste en el desconocimiento que, en general, exhiben los dirigentes políticos y los expertos en planificación del desarrollo de lo que la comunicación social organizado pueda hacer un servicio del mismo.

Por una parte, esas autoridades tienden, como ya se ha dicho, a dar por descontado que la comunicación eficiente se produce en forma automática y necesaria. Por otro parte, ellas perciben con facilidad sólo una de las funciones de la comunicación pública: la propaganda gubernamental.

Las funciones educativas y promotivas de la comunicación, sus virtudes como instrumento promotor y agilizador del cambio social, su potencial como agente de la transformación estructural, pasan desapercibidas para la mayoría de los jefes políticos y de los programadores del desarrollo, quienes son por lo general economistas, geólogos, ingenieros, abogados y administradores.

El análisis más elemental de las partidas presupuestarias que los organismos estatales emplean en fines de comunicación social muestra una clara predominancia de los dos tipos de gastos ya anotados: 1) los de compra de equipos y 2) los de publicidad institucional. En cambio, los gastos en información técnica para el desarrollo —por ejemplo, las partidas para comunicación con campesinos— son los más bajos. Y los gastos en investigación sobre problemas de comunicación y en formación de especialistas en este ramo son mínimos, cuando los hay.

Un análisis un poco más prolijo revela, además, que los pocos fondos que el Estado asigna a la comunicación para el desarrollo, especialmente en relación con la población rural, son frecuentemente mal gastados. Se pone un gran énfasis a la tarea de producción de mensajes sin haber prestado atención a la investigación en que esa producción debe basarse, sin asegurar la distribución y uso adecuados de esos materiales, y sin preocuparse por la evaluación del impacto de los mismos en sus destinatarios. Paradójicamente, en una región caracterizada porque su población tiene elevados índices de analfabetismo, la mayoría de los fondos de las agencias de comunicación técnico-educativa de los gobiernos se emplea en producir materiales escritos cuyo contenido y estilo, como ya se ha dicho, corresponden exclusiva y obsesivamente a los patrones culturales de las minorías urbanas.

LA FALTA DE INTEGRACION DE ESTRATEGIAS

Todas las observaciones precedentes indican que no existe en Latinoamérica nada parecido a una política nacional de comunicación para el desarrollo.

Los gobiernos, desde hace unos diez años, trazan para el desarrollo planes (trienales o quinquenales o decenales), formulan programas anuales y diseñan proyectos específicos de tiempo corto y espacio limitado. Poco o nada en esa planificación revela una preocupación con la organización de la conducta colectiva. Y, por tanto, no se formula para cada estrategia de desarrollo una correspondiente estrategia de comunicación que le sirva como instrumento para su realización.

En otros términos, existen unas estrategias para el desarrollo nacional, y existen otras estrategias de comunicación que pudieran servir a éste. Pero no hay integración alguna entre ellas.

Ese es un doble contrasentido. El desarrollo no puede alcanzarse, por lo menos con la profundidad, extensión y celeridad deseables, sin comunicación. Y la comunicación que opera sin una conexión directa con el afán nacional de desarrollo carece de justificación.

Lo que los países necesitan es forjar una total integración de los dos tipos de estrategias. Pero hacer esto no está, en modo alguno, en manos de los especialistas en comunicación. Está en manos de quienes tienen el poder político para lograrlo y de quienes tienen la jerarquía técnica para facilitarlo. O sea, está en manos de los líderes nacionales y de los expertos en planificación del desarrollo.

En los países en que el cambio de la sociedad hacia la modernidad es producto de una revolución, la comunicación social organizada cumple papeles importantes pero limitados. Ello se debe a que la revolución sustituye unos modos de conducta por otros mediante la imposición.

En los países en que se aspira a lograr ese cambio por reforma, los papeles de la comunicación son vastos y muy importantes. Ello se debe a que la reforma sustituye los modos de conducta mediante la persuasión.

Pero persuadir democráticamente a millones de seres humanos no es tarea fácil ni rápida. Por eso es que los gobiernos americanos, que en su mayoría han optado por la ruta reformista hacia el desarrollo, debería contar con sistemas imaginativos y avanzados de comunicación para el desarrollo que se ajusten a sus necesidades. Casi nada hay, sin embargo, que indique que ellos lo hayan entendido así:

EXCEPCIONES ALENTADORAS Y PERSPECTIVAS DE MEJORAMIENTO

El diagnóstico, apretado y presuroso, que aquí se ha hecho de la situación deja, en conjunto, una impresión negativa. Corresponde ella, cree sinceramente este observador, a la realidad.

Sin embargo, ello no quiere decir que no se haya hecho progreso alguno en el campo de la comunicación social para el desarrollo en Latinoamérica. Se han producido algunos avances que no por ser la excepción dejan de ser valiosos y alentadores. Por ejemplo:

1.— En los últimos veinte años, se ha operado un apreciable incremento en el empleo de ayudas visuales en la educación escolar.

2.— En el mismo período, se ha registrado considerable mejoramiento en las técnicas de comunicación con individuos y con grupos en el orden de la extensión agrícola.

3.— En varios países de la región se ha difundido el uso combinado de la radio con grupos rurales de audición organizada, basados en el experimento colombiano de Radio Sutatenza, la creación de un sacerdote católico.

4.— Se han establecido, en los últimos cinco años, en varios países, sistemas de televisión educativa escolar y se está comenzando en algunos países, a expandir tal servicio a grupos de adultos urbanos y rurales.

5.— Bajo la inspiración de CIESPAL, muchas Escuelas de Periodismo de la región están evolucionando a convertirse en centro de formación de especialistas en comunicación social para el desarrollo.

6.— Se han establecido, en el último lustro, dos programas de enseñanza graduada, al nivel de "Master" en comunicación social para el desarrollo rural.

7.— Se han realizado, en los últimos diez años, aproximadamente un centenar de investigaciones científicas sobre problemas de comunicación a menudo relacionados con problemas de desarrollo, principalmente de orden rural.

8.— Se están fortaleciendo las asociaciones nacionales y las federaciones interamericanas de comunicadores profesionales.

9.— Ha nacido, al fin, lo que parece ser una perdurable agencia de noticias latinoamericana.

10.— A las actividades interamericanas pioneras en el campo de la comunicación agrícola, se han sumado, en los últimos dos años, actividades interamericanas de promoción de la televisión educativa, de la educación audiovisual y de la difusión de materiales científicos y tecnológicos.

Nadie puede desconocer el mérito y la utilidad de actividades como las que acaban de enumerarse. Pero todavía es mucho y quizás bien distinto, lo que tiene que hacerse para que la comunicación en América Latina deje de ser, como a menudo es, un impedimento para el desarrollo.

No existen, por supuesto, recetas universales para la acción correctiva. Existen sí ciertas posibilidades definidas para esa acción, ciertas áreas prioritarias para ella, y ciertas medidas que, de ser aplicadas, podrían contribuir a montar un eficiente sistema, público y privado, de comunicación funcional para el desarrollo. La descripción de esas opciones cae sin embargo, por fuera de los límites del presente trabajo.

Lo que sí puede adelantarse es que, si los líderes políticos y los programadores del desarrollo lo quieren, la comunicación social organizada puede convertirse, en plazo relativamente corto, en un poderoso motor del desarrollo nacional en América Latina.



**temas
documentos**

comunicación de campo en países subdesarrollados

Por Benjamín Ortiz Brennan.

Publicamos la segunda y última parte del trabajo sobre "Comunicación de campo en países subdesarrollados". La primera fue incluida en el número inicial de esta revista. El autor enfoca la validez y eficacia de algunos tipos de programas de comunicación para el sector rural, entre ellos las páginas agropecuarias, folletos, revistas y cuartillas, los canales interpersonales, la radiodifusión y las películas, dando a cada cual su valor, de acuerdo a varias experiencias. Hace hincapié, igualmente, en los problemas prácticos que se presentan en esa materia, entre ellos el analfabetismo, que hace menos efectivos los medios de comunicación impresos, y la escasa electrificación de las zonas rurales que disminuye la utilización de la radio, la televisión y el cinematógrafo. Llega a la conclusión de que es necesario cambiar la filosofía de la comunicación rural y abandonar la actitud redentora que pretende imponer por la fuerza una mentalidad y que hasta hoy ha encontrado incompreensión y aún rechazo entre los campesinos.

1 I P A R T E

V. *LOS PROGRAMAS DE COMUNICACION RURAL EN AMERICA LATINA*

En la primera parte de este documento, analicé, en términos generales, algunos problemas que se presentan en los programas de comunicación rural. Además, intenté buscar una explicación a esas dificultades, en función de las diferencias de orden cultural que existen dentro de los países y en la región, y a base de los fines que sus auspiciadores se habían propuesto alcanzar.

En esta segunda parte, me propongo citar algunas experiencias concretas de programas de comunicación y revisar, aunque sea brevemente, las dificultades y reflexiones que los funcionarios encargados de aquellos trabajos han encontrado en el campo de aplicación.

Por lo demás, quiero dejar en claro que a pesar de que no comparto la orientación que tienen la mayoría de los planes de extensión agrícola y comunicación en América Latina, ello no obsta para reconocer los éxitos alcanzados y revisar las experiencias de quienes han venido trabajando en el difícil campo de la comunicación rural.

1.— *ALGUNOS TIPOS DE PROGRAMAS DE COMUNICACION*

Los ejemplos que aparecen a continuación no son un estudio exhaustivo de la materia, sino más bien, ejemplos concretos, que podrían servir como elemento de juicio para ayudar a formar opiniones más generales.

a.— Páginas Agropecuarias: los diarios de las principales ciudades de América Latina, así como algunos periódicos de provincias suelen publicar pá-

Benjamín Ortiz Brennan, joven periodista ecuatoriano, es Director de Formación de Personal del Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para América Latina. Ha participado en varios seminarios, entre ellos algunos sobre comunicación de campo, y es autor de trabajos sobre diversos aspectos de la comunicación. Profesor, ha participado en la cátedra de cursos de comunicación.

ginas agropecuarias, que se financian con publicidad de abonos, maquinaria y otros insumos agrícolas. El ICA de Colombia publicó en septiembre de 1971 un "Análisis de Contenido de las Páginas Agropecuarias de ocho periódicos colombianos" que refleja la naturaleza de esta clase de publicaciones. Dice, entre otras cosas, el citado estudio:

"Aunque la tendencia de los periódicos fue únicamente informar y promover, se encontró que en los diarios regionales hay una ligera tendencia hacia la divulgación de mensajes educativos".

En otra parte expresa lo siguiente:

"La información divulgada por los periódicos durante los tres años estudiados (1967, 1968, 1969) sobre los productos que el Ministerio de Agricultura considera básicos para la alimentación del pueblo colombiano y sobre los cultivos que ayudarán a sustituir las importaciones, fue realmente mínima. Se encontró que algunos cultivos considerados por los planes cuadrienes del Ministerio de Agricultura, no fueron tratados por ningún periódico".

En cambio, cuando son publicaciones con algún grado mayor de especialización, no simplemente las páginas de los periódicos preparadas con fines de tipo publicitario, se consigue mayor aceptación al menos entre los líderes de las comunidades más desarrolladas. En efecto, en un estudio hecho también en Colombia, en marzo de 1970, por Víctor Alba y Hernán Rincón sobre los "Canales que usan los líderes para obtener información agropecuaria" se encuentra la siguiente afirmación: "en cuanto a la prensa, el semanario El Campesino es el que más consultan los líderes".

b.— Folletos, revistas y cartillas suelen ser medios utilizados para comunicación en el campo; el estudio citado líneas arriba dice al respecto que "los folletos y revistas son medios poco utilizados, en cambio las cartillas tienen buena aceptación".

c.— Los canales interpersonales: probablemente tienen mayor influencia que los medios masivos porque tienen mayor proximidad a la audiencia. A propósito, Herbert F. Lionberger, profesor de sociología rural en la Universidad de Missouri, dice:

"En sociedades en donde el nivel general de capacidad para tratar con abstracciones es más alto que en los países en desarrollo, y donde la gente es más sofisticada que los agricultores, ha sido generalmente demostrado que el efecto de "bola de nieve" en las tasas de adopción, es esencialmente el efecto de la comunicación interpersonal y no el resultado de información que viene de fuera, ni de los esfuerzos de los agentes de cambio".

Convendría también en este punto recordar las ideas de Lazarsfeld, Berelson y Gaudet al respecto:

"Comunmente se supone que los individuos obtienen directamente su información de los periódicos, radios u otros medios. Nuestras conclusiones, sin

embargo, no lo confirman. La mayoría de la gente adquiere gran parte de su información y muchas de sus ideas a través del contacto directo con los líderes de opinión de sus grupos”.

Tanto las observaciones sobre el efecto “bola de nieve” como el análisis de flujos informativos en sociedades desarrolladas muestran que no son los canales masivos los más importantes para inducir al cambio o siquiera para proporcionar información e ideas. Por consiguiente es lícito pensar que tal fenómeno es aún más notorio e importante en las comunidades menos desarrolladas o en los sectores rurales en donde los canales masivos son extraños y funcionan dentro de un marco de referencia cultural distinto.

A propósito, vuelve a citar uno de los resultados del estudio de Alba y Rincón sobre las fuentes de información, en la parte que dice: “los vendedores de productos agrícolas, el papá y el amigo son las fuentes principales de consulta verbal”.

d.— La Radiodifusión: en esta materia quiero recurrir a la autoridad de Luis Ramiro Beltrán, uno de los mejores y más serios especialistas en comunicación con que contamos en el continente, quien en un estudio titulado “La Radio en la Extensión Agrícola preparado por la Zona Andina del ICA dentro del Programa de Cooperación Técnica con el Perú, propone las siguientes recomendaciones:

“La radiodifusión puede ser un instrumento de trabajo muy valioso para el extensionista, siempre que sepa emplearlo adecuadamente. Como todo medio de comunicación no visual, la radio no se presta bien, por ejemplo, para enseñar métodos. El mensaje audible es difícil de ser captado y, más aún, de ser retenido. Por eso, casi siempre, describir procedimientos por radio es impráctico. El auditorio halla el mensaje abstracto; como la comunicación se emite sin ocasión de reparar lo no obtenido, la percepción se hace más difícil. En cambio, si el propósito de la comunicación es de tipo puramente informativo o promotivo, la radio se constituye en excelente vehículo. Puede repartir rápidamente, en una amplia latitud, un mensaje entre gran cantidad de personas”.

Después añade Beltrán:

“El éxito del empleo de la radio depende del propósito que tenga la comunicación. Use usted la radio para aquellas comunicaciones que tienden a informar a la gente sobre algo o promover cierta actitud en el auditorio. No pretenda enseñar por radio métodos complicados. Pero no basta con determinar claramente el propósito de la comunicación. También hay que fijar el público y hay que analizar el medio en sí. Si se trata de alcanzar al campesino habrá que preguntarse el porcentaje de tal público que dispone de radiorreceptores. Si la cifra es mínima, el extensionista deberá hacer uso limitado de la radio para no desperdiciar tiempo y esfuerzo”.

Numerosos estudios han destacado la utilidad de la radio para alcanzar audiencias campesinas. Desde hace bastante tiempo se repite que el transistor

constituye un importante medio de penetración cultural y agente de cambio. Creo que están fuera de duda las virtualidades de la radio, pero también deberíamos considerar sus limitaciones, tal como señala el doctor Luis Ramiro Beltrán.

Debo añadir que el estudio de Alba y Rincón, varias veces citado, pone de manifiesto que “la radio es el medio más utilizado para los líderes campesinos para obtener información agropecuaria”; y añade que “el 40% de los líderes creen que la radio es el medio más indicado para alcanzar audiencias campesinas”.

En materia de radiodifusión como medio de comunicación rural en América Latina, merece un lugar especial el programa de Escuelas Radiofónicas que iniciara en 1947 el Padre José Joaquín Salcedo, en La “Vereda” de Sutatenza, en Colombia, y que posteriormente se ha ampliado a otros países, como el Ecuador.

Las escuelas radiofónicas se constituyeron para instruir y difundir el evangelio en una población dispersa. Tenían pues dos propósitos simultáneos: enseñar y catequizar. Las cifras de su crecimiento en los primeros 10 años, de acuerdo a los datos que tengo a mano, de 1 en 1948 a 871 en 1958, revelan el éxito de este sistema que aprovecha la radio acompañada de otros elementos didácticos complementarios para programas de cultura básica, preparación social y económica y formación religiosa.

No es este el lugar para explicar detenidamente el sistema de operar de tales escuelas. Prefiero ofrecer a ustedes un juicio que se halla contenido en un estudio un poco viejo, publicado en 1961, por el Padre Camilo Torres y la señorita Berta Corredor, que en síntesis dice lo siguiente: la Acción Cultural Popular (entidad que mantiene las escuelas) se está constituyendo en factor de cambio social, el cual se manifiesta en nuevas actitudes respecto al valor del progreso técnico y del progreso cultural, aunque el campesino y el pequeño propietario siguen refractarios al cambio. Pero el mejoramiento obtenido no corresponde a las necesidades vivas, ni a las necesidades sentidas de los campesinos. Es peligroso lanzar campañas —expresa el estudio en mención— sin tener garantía de cumplimiento. Si el desnivel entre necesidades y satisfacciones no se disminuye a un ritmo satisfactorio, es fácil que surja el descontento respecto de ACPO, como respecto de la Iglesia, del Gobierno, y de la sociedad en general. El descontento podría llevar a un estado revolucionario violento.

El estudio agrega que el sistema en sí es eficaz porque es la respuesta al problema real de la dispersión de la población. Añade que un cambio en la distribución de la población obligaría a adaptar las escuelas radiofónicas a esos movimientos demográficos.

e.— Películas: como parte de los programas de comunicación rural se han elaborado varias películas para introducir nuevos conocimientos y tecnologías. Parece evidente que la novedad de la proyección cinematográfica entre los campesinos despierta grandemente su interés. Además, la utilización de los recursos visuales y auditivos mejora la comprensión del mensaje. El ICA de Colombia realizó en 1970 un estudio sobre Análisis de Comprensión de dos películas edu-

cativas: "Conozca usted su suelo" y "¿Sabe usted ordeñar?". Con este estudio se determinó que la mayoría de los informantes comprendieron las películas. La capacidad de comprensión mejoró con el aumento de la escolaridad. El uso de términos poco familiares y la ausencia de imagen al explicar el proceso o concepto redujeron la comprensión.

Aquel estudio recomienda considerar el nivel de escolaridad del público y darle el tratamiento adecuado a la narración y a la imagen para que vayan juntas. Además, se expresa que la presentación de películas debe completarse con otros métodos de enseñanza y el uso de otros materiales educativos. Se reconoce, por fin, que faltan estudios comparativos sobre el uso de películas y otros medios de divulgación.

Debo reconocer que no conozco ningún estudio sobre uso específico de la televisión en programas de comunicación de campo, por lo cual lamento dejar un vacío tan grande y fundamental en esta parte del trabajo.

2.— PROBLEMAS PRACTICOS DE LOS PROGRAMAS DE COMUNICACION RURAL

En materia de problemas prácticos me propongo también presentar algunas experiencias de expertos que han trabajado en programas de comunicación y han identificado una serie de dificultades para el cumplimiento de sus objetivos. No quisiera que los testimonios que presentaré a continuación hagan olvidar aquellos otros problemas, de carácter estructural, que están desarrollados en la primera parte de este documento y que, a mi juicio, son la fundamental explicación de los reveses sufridos en los planes de comunicación rural.

En este sentido la opinión de Hernán Godoy Urzúa coincide, al menos en parte, con lo que vengo sosteniendo. El expresa lo siguiente:

"Los principales escollos que la difusión de la comunicación masiva encuentra en el medio rural son el alto porcentaje de analfabetismo, que hace menos eficaces los medios de comunicación impresos, y la escasa electrificación de las zonas rurales que disminuyen la utilización de la radio, la televisión o el cinematógrafo. Pero tal vez la dificultad mayor de la comunicación rural consiste en vencer las barreras culturales (lenguas vernáculas, prejuicios, tradición, rutina, ignorancia) para lograr adaptar la comunicación y los mensajes a la mentalidad del campesino y a su lenguaje, de modo que coincidan los marcos de referencia del comunicador con los de su auditorio. La falta de coincidencia en las significaciones origina la tergiversación del mensaje y el fracaso de la comunicación. De ello nos ofrecen numerosos ejemplos los antropólogos sociales que han trabajado en áreas rurales de los países subdesarrollados".

Lo único que me inquieta en el juicio de Godoy es la forma peyorativa con que describe las llamadas "barreras culturales", que por lo demás, muestra otra vez la actitud mesiánica, redentora, que tal vez sin suficiente derecho, se ha mantenido en los programas de comunicación.

Por otra parte, Susana Amaya Puerto, cuya idea básica de comunicación analicé en otra parte de este trabajo, expone los siguientes problemas de la comunicación gubernamental en planes de reforma:

a.— Prescindiendo de las diferencias idiomáticas, dice ella, el lenguaje empleado por los comunicadores es a menudo extraño para el público rural, por su contenido conceptual, y por las técnicas con que se expresa.

b.— El programa de gobierno se interpreta con frecuencia como asalto a la buena fe y a la condición de inferioridad de los campesinos.

c.— Los medios de comunicación masiva llegan al sector urbano y sólo a una minoría dirigente y privilegiada del rural.

d.— El radio transistorizado está rompiendo la incomunicación campesina, aunque el gobierno tropieza con la competencia de los programas recreativos de la radiodifusión comercial.

e.— La prensa campesina, paralela al sistema de radiodifusión, inspirada en la prensa ciudadana, no llega a las mayorías campesinas analfabetas.

f.— El mensaje del gobierno es visto primero con desconfianza, hostilidad; después, con desdén o indiferencia, según sea el caso y más tratándose de un público rural campesino, para quien es completamente remoto y propio de un mundo que le es ajeno.

g.— Falta personal de comunicadores.

h.— Falta conocer los sistemas de comunicación de los grupos rurales.

i.— Es necesario experimentar nuevos sistemas de penetración.

j.— El cine es todavía un instrumento eficaz.

Valdría la pena añadir a esta lista de dificultades otras que son muy importantes y que han sido determinadas por Delbert T. Myren, funcionario del Programa Agrícola Mexicano de la Fundación Rockefeller quien sostiene que la introducción de nuevos métodos en campesinos que mantienen economías de subsistencia, está seriamente limitada por la diseminación inadecuada de información sobre prácticas mejores y la gran incertidumbre que confrontan los agricultores de subsistencia cuando ellos consideran cambios en sus operaciones. Por lo demás, Díaz Bordenave sugiere la necesidad de estudiar cómo se enteran los gobiernos de las necesidades de los campesinos, lo que suele llamarse el "feedback" o comunicación de retorno porque a lo mejor estamos pensando siempre en términos de transmisión, o sea en un flujo informativo de la fuente al receptor y no en comunicación que entraña el intercambio de mensajes.

VI.— CONCLUSION

No quisiera dejar la impresión de una actitud negativa al analizar la filosofía y experiencias concretas de los programas de comunicación. He tratado de dar una opinión sobre lo que me parece la mentalidad básica que ha orientado estas actividades y de proponer varios ejemplos y reflexiones sobre programas de comunicación rural, tal vez recogidos desordenadamente, con el propósito de proporcionar elementos de juicio para los interesados en esta materia.

Es evidente la necesidad de cambiar la filosofía de la comunicación rural. Abandonar la actitud redentora que pretende imponer por la fuerza una mentalidad y que, hasta la fecha se ha estrellado con la incomprensión e incluso rechazo de los campesinos. Los comunicadores, tal como se dice en algunas de las citas que constan en este mismo documento, han palpado con sus propias manos los conflictos de carácter cultural que les separa de las masas campesinas, han sido conscientes de que funcionan con marcos de referencia diferentes, pero a pesar de eso todavía el estudio de los problemas antropológicos no es el antecedente necesario de los programas de comunicación.

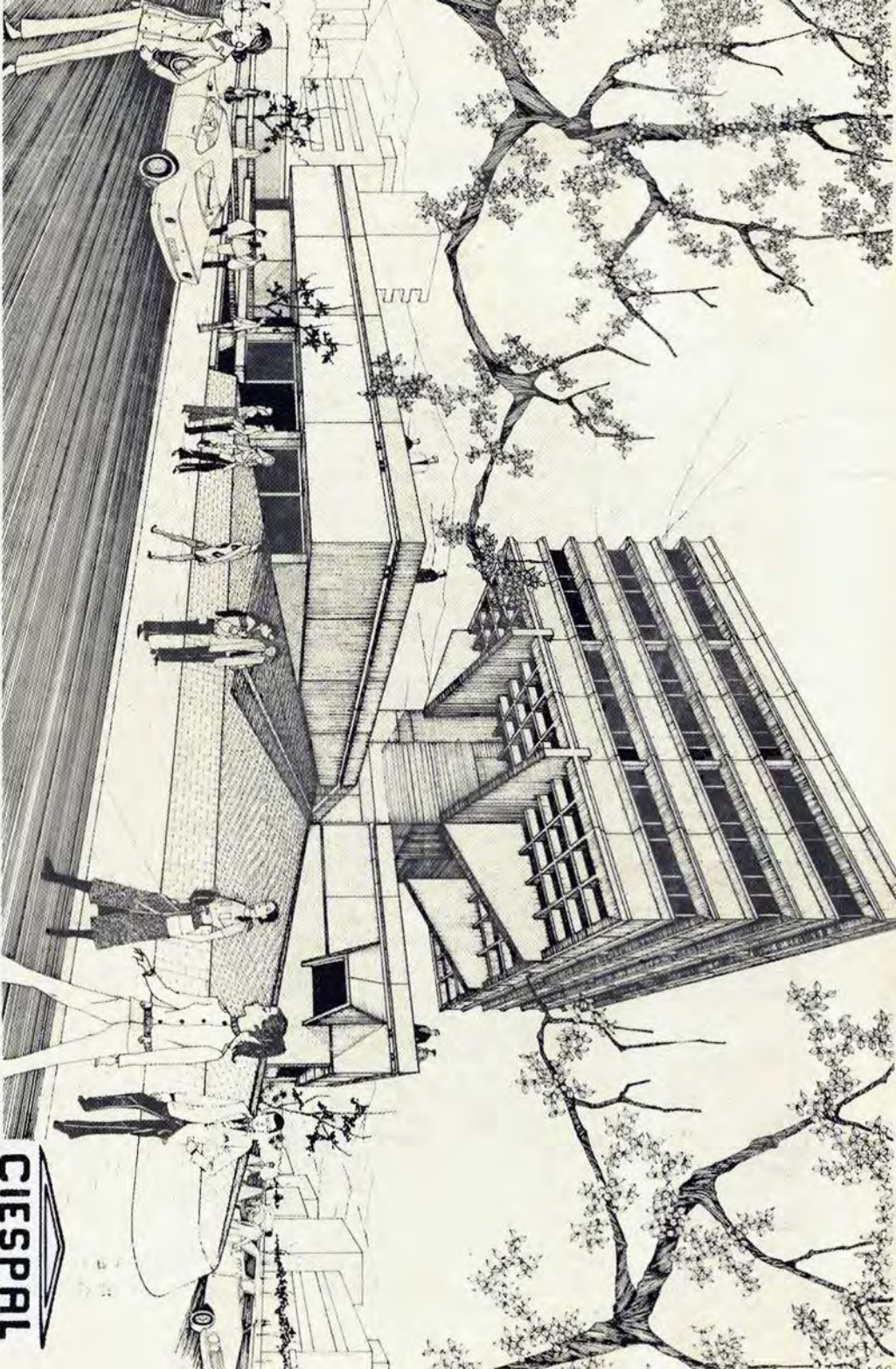
No debemos tampoco olvidar que no nos asiste ningún derecho para romper modos de ser culturales, ni tampoco estamos facultados para ejercer un nuevo colonialismo desde la ciudad hacia el campo. Nuestro trabajo debería tener como meta despertar las energías adormecidas por los antiguos colonialismos o los actuales sistemas de sometimiento humano, para que esas comunidades se desarrollen desde dentro y, también difundir en ellas las prácticas que les permitirán alcanzar niveles de vida más decorosos.

En toda esta tarea serán valiosas las experiencias de quienes vienen bajando en la comunicación rural. Sus éxitos nos abrirán el camino para nuevos éxitos y sus fracasos nos enseñarán en donde debemos enmendar nuestra tarea.

No quisiera terminar sin referirme brevemente a que CIESPAL, ha diseñado una investigación denominada "Periodismo de Comunidad", para estudiar las condiciones sociales, económicas y culturales de cuatro grupos de marginados, considerados típicos en el Ecuador, en relación con los flujos informativos. El estudio servirá para diseñar sistemas y técnicas de comunicación en sectores marginales de población. La investigación se realizó tomando en cuenta la conexión existente entre marginalidad y comunicación y el grave hecho de que en América Latina más que comunicación existe incomunicación. Este programa cuenta con el auspicio de la Organización de los Estados Americanos.

Además, con el fin de aprovechar las experiencias anteriores es necesario que exista la posibilidad técnica de intercambiar información, porque también a nivel de comunicadores existe incomunicación. Pues bien, la UNESCO encargó a CIESPAL que organice un Centro de Documentación sobre Investigación de la Comunicación Colectiva. Nos proponemos recopilar todas las investigaciones sobre ese tema que se realicen en América Latina, España y Portugal. Los documentos serán reducidos a resúmenes y archivados técnicamente siguiendo los métodos de la documentación y bibliotecología.

Editorial “La Unión”
García Moreno N° 226 — Teléfono 213885.
Quito - Ecuador.



NUEVO LOCAL DE CIESPAL Perspectiva del edificio cuya terminación está prevista para 1974

