

La influencia de Luis Ramiro Beltrán en las reformas estructurales de la segunda generación

El presente trabajo hace mención a 3 periodos históricos específicos, aunque sin detenerse en su caracterización: el primero abarca la década de los '70; cuando la planificación, ya sea desarrollista o marxista, implicaba un secante centralismo y dirigismo: De ese periodo, 1977, fue el año en el que Luis Ramiro Beltrán tendrá una actuación destacada.

El segundo momento está situado a mediados de la década de los '80, cuando se introducen las reformas estructurales de la primera generación que terminarán con el Estado de bienestar. Durante este periodo, la planificación se convierte en una palabra anticuada y pasada de moda: prima la libre iniciativa, las regulaciones dictadas por el mercado y el individualismo exacerbado. Como se verá, durante este proceso la comunicación es relegada a segundo plano.

Finalmente, el tercer periodo se sitúa a comienzos de la década de los '90 y llega hasta nuestros días. Se aprueban e implementan nuevas reformas estructurales de segunda generación y se busca encontrar un punto intermedio entre la libertad extrema del individuo y la planificación dirigida desde el Estado. Además, se revisan algunos de los postulados del neoliberalismo y se impulsan procesos de descentralización sustentados en la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Durante este periodo es cuando se verá con más confianza la influencia de la planificación de la comunicación en las estrategias de comunicación estatales bolivianas, pero también la paradoja mayor: la emergencia de estrategias sin que existan políticas de comunicación.

Finalmente, se mencionarán algunas de las estrategias, agrupadas bajo la políticas sectoriales "Comunicación sin Centro", en la cual se establecen los lineamientos para la descentralización de la planificación de la comunicación. Ambos postulados intentan recoger tanto los principios de la planificación de los '70 como los postulados de la descentralización y la participación ciudadana tan importantes para la discusión de políticas públicas durante los '90.

LA PLANIFICACION DE LA COMUNICACION Y LAS ESTRATEGIAS DE LA COMUNICACION ESTATAL EN BOLIVIA

I. Planificar y Controlar. Historias, antecedentes

En 1971 asumió por la fuerza la Presidencia de la República el Coronel Hugo Banzer Suarez. Una vez en el poder se encontró con una economía estable, favorecida por el auge de la minería, sobre todo del estaño, principal materia prima de exportación boliviana. La coyuntura económica permitió una política de subsidios y control de precios que dará paso a la estabilidad macroeconómica durante varios años. En ese contexto, el régimen decidió crear Corporaciones Regionales del Desarrollo (una por cada departamento del país), en el entendido

de que generarán polos de desarrollo desde los cuales se exportará la riqueza de las zonas más atrasadas. Se buscó Desarrollismo y planificación descentralizada.

Es el mismo gobierno el que en 1977 solicita el Centro Internacional para el Desarrollo del Canadá (CIIC) el diseño de una entidad de comunicación técnico educativa que reordene los flujos comunicacionales con una intervención precisa del Estado. Respondiendo a ese pedido, en julio se presenta el proyecto final del Instituto Nacional de Comunicación para el Desarrollo (INACODE), que se convertirá en el intento más serio que se había hecho hasta entonces por tener una institución de comunicación para el desarrollo.

Lamentablemente, el diseño del INACODE es presentado paralelamente al de otras instituciones de comunicación de diferentes magnitudes y características (como el Sistema Nacional de Información [SNI], más inclinado a los aspectos informativos y de control de medios), lo que genera una fuerte resistencia de los grupos de presión y gremios periodísticos que no diferencian ambas propuestas.

El Diseño de ICONADE – elaborado entre el 7 de febrero y el 22 de julio de 1977 –, desaparecerá junto a los 200 ejemplares en los que había sido presentado por un equipo de 16 especialistas encabezados por Luis Ramiro Beltrán. Habrá que encontrar en las vacilaciones del gobierno – pero también en sus contenidos que ocasionaron esas vacila-

ciones –, los motivos para que no se aplicara uno de los intentos más avanzados de planificación de la comunicación realizados en Bolivia.

Las circunstancias políticas en que se desarrolló la propuesta impiden formular cualquier hipótesis sobre lo que hubiera ocurrido de cristalizarse la iniciativa; aún hoy, no existe documentación que haga un balance exhaustivo del asunto.

En definitiva, obedecía plenamente el espíritu de la época, a las discusiones sobre planificación, políticas de comunicación y dirigismo estatal que atravesaron toda la década en medio de las cruentas dictaduras.

II. Neoliberalismo y ausencia de planificación. Las reformas estructurales de primera generación (1985-1989)

En 1982, Bolivia recupera la democracia luego de una sucesión de gobiernos civiles y militares; pero será recién en 1985, ante el hundimiento del gobierno populista de izquierda de la **U n i d a d Democrática y Popular**, que Victor Paz Estenssoro implementará las reformas estructurales de primera generación. El creador del Estado de bienestar en 1952 será

también el encargado de destruirlo.

Paz aprueba una serie de medidas económicas a través del Decreto Supremo 21060, similares a las que sacudirán a todo el continente durante esa década. Se trata de reformas neoliberales que imponen el fin de los subsidios, el redimensionamiento de las empresas estatales, disciplina fiscal, libertad de cambios y de precios, en fin, reordenamiento macroeconómico para estabilizar una economía que había alcanzado niveles hiperinflacionarios sin precedentes.

La planificación de la comunicación no figuraba en ninguna de esas reformas: se convierte en una asignatura pendiente. Por el contrario, durante estos años (si bien habían nacido antes) se desata el “boom” de los medios privados sin ningún tipo de regulación o pasando por sobre la que existía: El Estado en todo lo referido a la comunicación deja hacer y deja pasar. No se concibe, como años antes, que pudiera planificarse y reordenarse los procesos y flujos comunicacionales ya sean públicos o privados.

El olvido consciente de la planificación de la comunicación genera un desfase entre el proceso de modernización económica y comunicacional; en esta materia, hubo un profundo estancamiento que continúa aún hoy.

Tendremos que esperar hasta 1993 para volver a encontrar el discurso de la planificación de la comunicación, sólo que esta vez lo escucharemos modernizado y en otras circunstancias.

III. Planificar y participar. Las reformas estructurales de segunda generación (1993–1997)

En 1993, asume la Presidencia de la República por amplia mayoría, Gonzalo Sánchez de Lozada, un industrial minero con acento extranjero que había participado decididamente en las reformas de 1985. Su programa de gobierno denominado “Plan de Todos” se asumirá en tres medidas fundamentales: Reforma Educativa, Capitalización de las empresas estatales y Participación Popular, propuestas que se convertirán en leyes de la República en los siguientes meses. Estas reformas estructurales de segunda generación, orientadas a consolidar e institucionalizar los procesos de modernización económica y democratización política, permitirán la irrupción de nuevos actores de la sociedad civil, pero también ocasionarán el surgimiento de una problemática mucho más compleja que aún hoy no se puede resolver. Nos limitaremos a señalar dos de las reformas mencionadas y sus implicaciones comunicacionales: la Ley 1493 de Reforma del Poder Ejecutivo; y la Ley 1551 de Participación Popular. La primera, porque permite entender cómo el Estado comienza a asumir la comunicación aunque de forma muy embrionaria, y la segunda, porque permitirá la cristalización de la descentralización y la participación ciudadana en Bolivia. Serán éstas las primeras interpelaciones a la asignatura pendiente que había dejado el periodo precedente: la planificación de la comunicación.

La Ley de Reforma del Poder Ejecutivo reorganizó la estructura del gobierno nacional; redujo la cantidad de Ministerios y creó 3 Ministerios de Sistemas (Desarrollo Humano, Desarrollo Sostenible y Desarrollo Económico), además del Ministerio de Comunicación Social encargado de todas las actividades gubernamentales referidas a la materia.

La segunda reforma mencionada es la Ley de Participación Popular. Esta medida se sustenta en la participación ciudadana, la redistribución equitativa de recursos económicos y el acercamiento del Estado a la sociedad –por la vía del fortalecimiento del poder local–municipal y el reconocimiento jurídico de las Organizaciones Territoriales de Base–.

En ambas reformas se puede constatar un hecho innegable. Comienza la irrupción de la planificación democrática y racional del desarrollo; se revisan algunos de los extremos más nocivos del neoliberalismo sin tocar sus postulados principales. Es la década en la que se buscará encontrar un punto de equilibrio entre la planificación centralizada y la ausencia de ésta. Surgen políticas de Estado como la “Planificación Participativa” que buscan adecuarse a la planificación indicativa nacional que tiene como paradigma el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES).

En ese marco nace, en septiembre de 1993, el Ministerio de Comunicación Social y, un año después, se aprueban las primeras estrategias de comunicación de Participación Popular.

III.I Ensayo y error en la planificación. El Ministerio de Comunicación

Antes de analizar los logros y los errores en la planificación de comunicación durante este pro-

ceso, conviene caracterizar al Ministerio de Comunicación Social. Según la Ley de Ministerios, en su Art. 22, compete a ese Ministerio: a) Formular y aplicar políticas de comunicación social asegurando su compatibilidad con las estrategias aprobadas por el Presidente de la República; b) Organizar y desarrollar un sistema de información que investigue y sistematice demandas sociales y de opinión pública; c) Dirigir y coordinar la comunicación interministerial y las acciones de difusión de las políticas de gobierno...; d) Planificar, orientar y ejecutar la política de relación del Poder Ejecutivo con los medios de comunicación masiva, representando al gobierno como el portavoz del Presidente de la República y del gabinete ministerial.

Casi 4 años después de su creación, se puede hacer un balance de la creación del Ministerio de Comunicación: su actuación estuvo dominada por el inmediatismo y la improvisación; se preocupó más por la conyuntura que por desarrollar acciones a mediano y largo plazo; finalmente, la difícil situación política y la crisis económica absorbieron sus energías.

Ahora bien, hay que rescatar la creación de un actor que es el encargado de definir las políticas de comunicación estatales y algunas de las transformaciones que se produjeron en el imaginario de la clase política boliviana durante esa época:

1. Se concibe a la comunicación como un proceso mucho más complejo que simplemente la difusión de las acciones realizadas por el ejecutivo y su relación con los medios masivos de comunicación.

2. Se entiende a la comuni-

cación como un fenómeno mediatizado por una serie de procesos culturales y sociales.

Se transforma el lugar que ocupa la comunicación en el discurso estatal; esta transformación significa un avance sustancial en el proceso de afianzamiento de la cultura democrática y es parte de la modernización, esta vez integral, del Estado.

Sin embargo, la primerísima tarea encomendada al Ministerio de Comunicación no fue cumplida. A juicio de Luis Ramiro Beltrán, la gestión de gobierno iniciada en 1993 no pudo formular una política general para normar el manejo de los recursos de comunicación del Estado.

Ahora bien, ¿a qué hacemos referencia cuando se menciona el término políticas de comunicación ?

Nos remitimos únicamente a los conceptos acuñados durante los '70 y que tuvieron en Luis Ramiro Beltrán a uno de sus principales impulsores.

Casi 20 años después, el concepto de política de comunicación parece renacer en Bolivia, entre otras cosas, con la creación del Ministerio de Comunicación Social, pero sin modernizarse ni adecuarse a los nuevos tiempos, sin entender la emergencia de nuevos actores y de nuevos escenarios. Quizá ésa sea la explicación de la incapacidad que se tuvo para elaborar una política de comunicación acorde a las nuevas circunstancias. Surge aquí la primera paradoja: Cuando el concepto toma carta de ciudadanía, no puede concretarse. Pero el propio Beltrán sostiene que esa falencia (formulación de medidas para normar el manejo de los recursos de comunicación del Estado) no la encuentra a niveles más bajos de la estructura estatal, pero, esta vez, en el marco de las estrategias.

Segunda paradoja: existe una "deplorable carencia de políticas de comunicación y (sin embargo, hay una) plausible presencia de estrategias de comunicación"; veremos porqué.

III.II. La planificación hoy. Emergencia de estrategias sin políticas.

Durante los últimos cuatro años se realizan los intentos más sistemáticos de planificación de la comunicación desde el Estado en Bolivia, pero esta vez no a nivel ministerial sino desde estructuras menores de la jerarquía estatal. Hay que hacer referencia por lo menos a las siguientes áreas: asuntos étnicos, género, salud y desarrollo sostenible.

De todos estos intentos, destacan por su originalidad y sus resultados, las estrategias de comunicación de género (sobre todo la que se desarrolló en contra de la violencia familiar); las estrategias de comunicación de salud (aunque hay que atribuir sus logros a muchas organizaciones que trabajaron en el tema por fuera del Estado, sobre todo en salud reproductiva); finalmente, en su diseño -no así en su aplicación, hay que mencionar la estrategia de comunicación de asuntos étnicos. Esta emergencia de estrategias sectoriales encuentra su paradigma en las estrategias comunicacionales desarrolladas en participación popular, denominadas "Comunicación sin Centro", sobre las que volveremos más adelante.

Todas las estrategias mencionadas son intentos de planificación comunicacional sectorial, sin preocuparse por (o ante la ausencia de) políti-

cas de comunicación por parte de los organismos estatales encargados, y procurando planificar acciones, métodos y recursos para cumplir un mandato específico.

Asimismo, todas ellas -aunque en grados diferentes-, pueden agruparse bajo el concepto de "búsqueda planificada". No existen grandes certezas ni se sabe exactamente a dónde conduce el camino, pero hay que recorrerlo planificando los pasos que se van a dar.

Nuevamente, surca acá el fantasma de la discusión sobre políticas de comunicación de los '70; pero esta vez desde otra perspectiva, en medio de procesos democráticos, producto del consenso social; y no sólo esta discusión sino muchas otras como la de la comunicación popular, que en el nuevo contexto ya no es el instrumento de agitación, subversión para alcanzar la revolución, sino un método de construcción del consenso social.

Es en esta contraposición entre teoría y realidad, entre los fantasmas del '70 y el pragmatismo de los '90, que surgen las estrategias agrupadas bajo el denominador común de "Comunicación sin Centro", un esbozo de política sectorial.

Desde ahí se asumen los nuevos desafíos, se ensayan respuestas a la nueva problemática: tanto en las teorías de planificación de la comunicación como en la práctica de la comunicación estatal.

IV. Nuevas formas de planificación: La "Comunicación sin Centro"

Las estrategias de Comunicación sectoriales mencionadas unas líneas atrás tienen muchos elementos comunes, pero se distancian al referirse a los procesos de participación ciudadana y descentralización. El esbozo de política sectorial "Comunicación sin Centro" asume ambos desafíos.

Producto de este planteamiento han surgido, en los últimos años, iniciativas de radio y de televisión local, Jornadas de Participación Popular, donde se expresan -a través de la fiesta y del juego- profundas pulsiones sociales y desde las cuales se intenta generar espacios de diálogo entre el Estado

y la sociedad. En resumen, catalizador de un fecundo trabajo cultural que, sin olvidar los medios masivos, se sustente en procesos de comunicación diversos.

Este acercamiento al diseño de una política sectorial denominada "

- 1. La descentralización de la Comunicación; y**
- 2. La descentralización de la Planificación de la Comunicación.**

Comunicación sin Centro" está atravesado por dos campos que tienen como denominador común los procesos de descentralización:

1. La descentralización de la Comunicación

Hoy la descentralización y la participación ciudadana son discursos indisolubles a los del desarrollo y se han convertido en esenciales para alcanzarlo; en la política contemporánea no se concibe uno sin el otro.

Por ello se hizo imprescindible trasladar ambos conceptos al campo comunicacional.

La "Comunicación sin Centro" plantea descentralizar la comunicación pero asumiendo que esto sólo es posible si se lo hace en tres niveles: a nivel de actores, de ámbito y de objeto.

a) Descentralización de la comunicación en cuanto actores

Se parte de la certeza de que hay nuevos actores sociales. No sólo el Estado es el protagonista de este proceso; pero tampoco sólo la sociedad civil. Todos los actores interactúan estrechamente, y en función a su relacionamiento y sus transacciones se puede planificar la comunicación. Esto es una superación esencial del planteamiento maximalista de que el pueblo (así en general) lo es todo, y de las teorías autoritarias que sobrevaloraron el Estado. Partimos ahora de actores públicos, privados también estatales profundamente fragmentados e interconectados que se convierten en los nuevos protagonistas del proceso de comunicación.

b) Descentralización de la comunicación en cuanto ámbito

Se trata de analizar las diferencias y particularidades de los procesos de comunicación en función de la territorialidad. Así, los niveles nacional (central); el nivel regional (departamental), y local (municipal) son los nuevos ámbitos de la comunicación. No se conciben los procesos de comunicación estatales como una unidad, sino claramente diferenciados de manera subsidiaria entre estos tres niveles.

c) Descentralización de la comunicación en cuanto objeto

Se hace referencia al objeto de la comunicación misma: la descentralización de los procesos de comunicación en tanto emisión, producción y recepción de los mensajes.

No es suficiente que todos reciban por igual y democráticamente los mensajes emitidos porque no permite la democratización de la comunicación; por tanto, se hace imprescindible también la descen-

tralización de la producción y emisión de los mensajes (lo cual, inevitablemente, nos interpela la propiedad de los medios).

En resumen, descentralización de comunicación (en cuanto actores, ámbito y objeto) es uno de los planteamientos esenciales del proyecto de política sectorial "Comunicación sin Centro"

2) Descentralización de la planificación de la comunicación

El segundo campo mencionado dentro de la "Comunicación sin Centro", es el de la descentralización de la planificación, que acompaña a la descentralización de la comunicación.

Se parte del supuesto de que la comunicación es un recurso planificable y de que sus instrumentos (políticas, estrategias y planes) deben ser reade cuados en función a variables territoriales y sectoriales.

a) Descentralización de la planificación territorial

Descentralización de la planificación de la comunicación a nivel territorial implica entenderla en función a determinada organización territorial política y administrativa; así, el nivel central nacional sería la instancia responsable de la elaboración de políticas.

El nivel intermedio regional es responsable de la elaboración de estrategias. Y, finalmente, la responsabilidad de la elaboración y ejecución de planes de comunicación sería competencia de nivel local o municipal. Se trata de asumir la variable territorial como un factor determinante para el éxito de los procesos de planificación.

Nuevamente, se plantea el desafío de trasladar la teoría de la planificación a la práctica.

b) Descentralización de la planificación sectorial

Finalmente, se pretende descentralizar la planificación de la comunicación a nivel sectorial. Esto es adecuarla a los nuevos paradigmas del desarrollo: Desarrollo humano, desarrollo económico y, atravesando ambos, desarrollo sostenible.

Se trata de adecuar la comunicación a la nueva problemática internacional, a los desafíos de la transnacionalización y a la irrupción de lo local en el mundo contemporáneo.

En resumen, estos esbozos de política sectorial, denominados "Comunicación sin Centro" buscan resolver en la práctica las interrogantes planteadas sobre la planificación de la comunicación entre las décadas de los '70s, '80s y '90s.

Descentralización de la comunicación y descentralización de la planificación de la comunicación son los nuevos desafíos y nuevos paradigmas para democratizarla.