

Bases para la Planificación de la Comunicación

en la década del noventa

Lic. José Luis Exeni R

1. Premisas para la reubicación

Tras constar que en nuestros países -con excepción de las “aleccionadoras” experiencias parciales y frustradas en México, Perú, Venezuela y Brasil- las políticas nacionales de comunicación nunca llegaron a formularse y menos a implementarse, hoy el desafío de insistir en la planificación de la comunicación para el desarrollo debería sustentarse en algunas premisas necesarias.

Por muy paradójico y pragmático que parezca, la premisa número uno para “recolocar” el debate de las políticas comunicacionales es abandonar por inviables, las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC).

La segunda premisa radica en abandonar la idea lineal de que una PNC democrática es condición y causa de una sociedad democrática. La democratización de la comunicación se inserta dentro del proceso de democratización de la sociedad, pero no la condiciona ni determina.

Una tercera premisa global consiste en ubicarse en el contexto de creciente globalización de la economía de mercado y transformación del Estado, que modifica notablemente tanto el sentido de la planeación como orientación de las políticas públicas y el tipo de intervención estatal.

No olvidemos que dentro de las definidas como variables de orden externo, la globalización “permite entender por qué cada vez más las políticas de los diferentes Estados son similares (...), y por qué es cada vez más difícil pensar en políticas ajenas al contexto internacional” (Salazar, 1995: 71-72). En el proceso de globalización “el que lleva la iniciativa es el mercado, es el que ahora regula las relaciones entre los pueblos, las naciones y las culturas, el que pone los modelos de

comunicación y dinamiza las redes” (Martín Barbero, 1995: 140).

Finalmente, una cuarta premisa general es asumir un diagnóstico crítico sobre la situación actual de la comunicación que hoy, superalterada tecnológicamente - en la informática, las telecomunicaciones y el audiovisual -, como parte de una revolución industrial y cultural, asiste a “una nueva articulación entre vida cotidiana y relaciones mediadas” (Roncagliolo, 1995: 105).

Considerando estas cuatro premisas, y para efectos de replantear la noción de políticas de comunicación, es necesario abordar con más detalle los cambios específicos y nuevas implicaciones en tres aspectos centrales: los nuevos actores de las políticas de comunicación en el marco del rediseño del (sujeto), la reconfiguración del peso estratégico de los componentes del sistema de comunicación (objeto) y la transformación de los ámbitos comunicativos en la relación e interrelación - coexistencia- entre transnacionalización y localización.

En cuanto al rediseño del Estado, es fundamental dar un salto cualitativo que nos permita: primero, redefinir el papel del Estado en una estructura descentralizada con participación ciudadana; segundo, identificar con precisión actores sociales, políticas e institucionales y definir para cada uno de ellos, en función de su nivel de relación con la política comunicacional,

diferentes grados de intervención; y, tercero, resolver por la vía de la diferenciación y complementación la conflictiva relación entre el sector privado, fundamentalmente en el crítico tema de los medios de difusión masiva.

Por otra parte, un replanteamiento de la noción de políticas de comunicación implica la redefinición precisa y sistemática de los ámbitos comunicativos en los cuales debería -y podría- insertarse en la actualidad, esencialmente en dos dimensiones: la territorial y la sectorial.

En principio, asumiendo una lógica descentralizada de la Nación-Estado y en el marco de la dimensión territorial, deberían distinguirse cuatro ámbitos de la comunicación:

- transnacional / mundial,
- nación / central,
- departamental / regional, y
- local / municipal.

En tanto que en base a la dimensión sectorial, asumiendo las reformas estructurales en curso y el desafío de la consolidación democrática y una modernización económica socialmente integradora, se distinguen tres ejes que configurando el llamado "triángulo del desarrollo" son los siguientes (Calderón, 1995: 21-43):

- a) Gobernabilidad democrática.
- b) Competividad económica.
- c) Integración social.

Ambas dimensiones (territorial y sectorial), deben distinguir de manera inequívoca tres escenarios tan diferentes como complementarios: por una parte, replantear críticamente la relación entre lo estatal y lo privado; y, por otra, recatar-proporcionar lo público,

asumiendo "la heterogeneidad como un valor articulable a la construcción de un nuevo tejido de lo colectivo" (Martín Barbero, 1995: 69).

Los retos son claros: no insistir en la visión dicotómica estatal versus privado, no subsumir lo público a lo estatal, no buscar beneficio privado bajo el pretexto de lo público y no pensar lo público desde una visión nacional que ignora la diferencia.

Finalmente, en relación a lo que sería el objeto de las políticas de comunicación, es necesario identificar y diferenciar con claridad tres componentes ligados al proceso comunicacional: la producción, la emisión y la recepción. A esa cadena debe añadirse un cuarto factor, esta vez estructural, que hace a la esencia misma: del tema: la propiedad de los medios. Es decir, estamos otra vez ante el tema de la democratización de la comunicación, entendida en términos de acceso, participación y propiedad.

Todo este conjunto de variables, dimensiones y categorías no tendría sentido si no se inserta, desde un a perspectiva analítica y propositiva, en una doble relación.

a) La producida entre los fenómenos cada vez más nítidos de transnacionalización y localización, tanto en la emergencia de ámbitos comunicativos transnacionales que superan toda frontera nacional-estatal, como en la revalorización de los ámbitos y medios locales-comunitarios de comunicación y las identidades culturales.

b) El "contradictorio movimiento de globalización y fragmentación que configura el espacio-mundo de la economía y la cultura hoy": complementario en el ámbito del mercado y la política, pero contrapuesto en el de las sociedades y las culturas (véase Martín Barbero, 1995: 62-63).

En ese nuevo escenario, con actores diversos y objetos transformados, es fundamental avanzar en una nueva definición de tipos de políticas comunicacionales.

2. Bases mínimas para la reformulación, apuesta por lo viable

Para encarar el desafío de avanzar en un rediseño de las políticas públicas para la comunicación es fundamental puntualizar la reflexión en tres campos que llamaremos: a) principios elementales, b) supuestos asumidos y c) equilibrios necesarios. Veamos.

Hay por lo menos tres asunciones principistas que, con carácter general, deberían hacerse, desde una realidad como la latinoamericana, para replantear el tema de las políticas de comunicación en el presente. La primera es reconocer la estrecha relación que existe entre comunicación y desarrollo, considerando tres salvedades: la comunicación para el desarrollo no se da en oposición, ni como alternativa, frente a la "comunicación para la dependencia", sino como alternativa, frente a la "comunicación para la dependencia", sino como espacio de democratización; la comunicación no es ni indicador exclusivo ni inductor principal del desarrollo, sino un referente cualitativo; y el vínculo de la comunicación con el desarrollo no es instrumental, sino procesual.

El segundo principio es asumir la necesidad e importancia de la planeación en la comunicación, entendida ésta como la opción por la racionalidad e intencionalidad en el marco de la definición de políticas, estrategias y planes. Aquí el aporte conceptual reciente de

Beltrán –el padre de las políticas de comunicación- es invaluable. ¿Cuál es la relación y orden generatriz de los instrumentos de la planificación? Luis Ramiro responde (1993b: 2): la política, en tanto esbozo escueto del ideal, sustenta a la estrategia; ésta, a su vez, se presenta como el diseño preciso para construir una realidad. Así, “la política contiene a la estrategia como la estrategia contiene al plan. Y en la aplicación la secuencia es (1) política, (2) estrategia y (3) plan”.

En ese marco, la política será el “conjunto de principios, normas y aspiraciones”; la estrategia el “conjunto de previsiones sobre fines y procedimientos”; y el plan el “conjunto de prescripciones para regir operaciones”. Y en vista de su “naturaleza integrado y derivativa”, prosigue Beltrán (1993b: 3-4), los planes deberán guardar coherencia con las estrategias y éstas con las políticas.

Y la tercera definición principista supone la necesidad de dotarle a las políticas comunicacionales de tres contenido-esencias concretos: carácter democrático, naturaleza plural y práctica participativa.

Respecto a los supuestos asumidos, proponemos considerar mínimamente tres de ellos. El primero en sentido de que las prácticas políticas (politics) tienen relación directa y casual con la construcción de políticas (policies), lo que genera arenas específicas y estructuras particulares de poder, así como escenarios diversos de conflictualidad y concentración entre los actores, decisores y operadores –también determinados- de las políticas.

El otro supuesto radica en el hecho de sostener que la política pública (comunicacional) implica tres planos inseparables y complementarios claramente definidos: la predicción, la decisión (conjunto de) y la acción (curso de).

Y el tercer supuesto es asumir que las políticas públicas de comunicación, independiente de su sujeto, objeto y ámbito comunicativo, y considerando situaciones específicas, deben ser necesariamente, como ya enseñó Beltrán hace dos décadas: explícitas (no implícitas), integradas (no parciales) y duraderas (no transitorias).

Finalmente, en cuanto a los equilibrios necesarios –que hacen referencia a las relaciones e interrelaciones no dicotómicas sino, más bien, complementarias-, se identifican fundamentalmente seis que, enunciativamente, son los siguientes.

- a) Estado + sociedad.
- b) Lo público + lo privado.
- c) Individuo + colectividad.
- d) Homogeneidad + modernidad.
- e) Tradición + modernidad.
- f) Globalización + fragmentación.

En el marco de todo lo expuesto, podemos plantear cinco bases mínimas para la formulación de políticas públicas para la comunicación pública viables hoy en nuestros países; que son las siguientes.

a) Un adiós a la PNC

Descartar la propuesta de formular una Política Nacional de Comunicación (PNC) como horizonte normativo y principista omniabarcante con alcance universal, y optar por el diseño y ejecución de varias Políticas Públicas para la Comunicación Pública (PPCP), en el marco de lineamientos comunes que permitan una articulación –y coordinación- tanto sectorial como territorial.

b) Del Consejo único a los actores varios

Renunciar a la idea de crear un macro Consejo Nacional de Comunicación (CNC), como sujeto único y centralizado monitoreado desde el Estado para el diseño y ejecución de una política comunicacional; y trabajar, más bien, en una lógica descentralizada

tanto geográfica como temáticamente que, en el marco de la institucionalidad establecida –estatal, pública y privada-, responde a las necesidades y demandas de planeación de la comunicación en ámbitos específicos. Esto sustituye la sumatoria de actores –propia de los consejos multisectoriales e interdisciplinarios-, por la inclusión de actores, en base a objetivos comunes de decisión y acción; e implica, de manera central, la reversión de la lógica de imposición de políticas –burocráticas- de arriba hacia abajo, por la práctica de construcción de políticas –participativas- de abajo hacia arriba.

c) Más objetos, menos sistema

Abandonar el totalitario Sistema Nacional de Comunicación (SNC), como objeto de una PC que incluya, sin diferenciación, a todas las entidades y procesos que tengan algo que ver con la comunicación en un país; y asumir, claramente, la distinción y relaciones de tres potenciales objetos de principios y normas en materia comunicacional: lo estatal, lo público y lo privado. Esta opción por los objetos, que pueden multiplicarse si se los variables territorial y sectorial, en lugar del objetos, que pueden multiplicarse si se los cruza con las variables territorial y sectorial, en lugar del objeto (sistema) único nacional, permite identificar con mayor precisión la relación entre sujeto y objetos de las políticas de comunicación; así como discriminar los medios y los procesos comunicacionales en función de su fuente, lo cual es determinante para la definición de tipos y el diseño-ejecución de políticas comunicacionales.

d) El espacio-nación entre el espacio-mundo y la comunidad.

Cesar de apelar a la Nación como ámbito comunicativo único de las políticas comunicacionales, cual si se tratara de un espacio homogéneo e indivisible, y reconocer otros dos ámbitos fundamentales ignorados en la lógica de las Políticas Nacionales de Comunicación: la religión y el municipio, con todo lo que ello implica en términos de

revalorización de las provincias y asunción del espacio rural. A ello debe añadirse, como referente permanente y esencial, el espacio-mundo, que en la dinámica de los fenómenos de globalización y transnacionalización, incide directamente en la orientación de las políticas públicas para la comunicación pública, sobre todo en la variable temática-sectorial y en el nivel de intervención de los actores estatal y privado.

e) Lo público y lo privado, relaciones necesarias.

Rechazar las políticas estatales que subsumen a los ámbitos público y privado como parte de su alcance normativo, sin considerar el carácter específico que tienen; o ignoran tales ámbitos como si lo único que existiera fuese la estructura estatal, en una mirada que resta valor -por desconocimiento- a lo público y guarda distancia- por temor- con lo privado.

Estas cinco bases se enmarcan -y orientan- en lo que constituye una definición central de esta propuesta: las políticas públicas para la comunicación estructura y prácticas estatales de comunicación, en una relación estrecha con los ámbitos público y privado, y en una perspectiva de descentralización de la planificación en comunicación que considere el territorio y lo sectorial como ejes principales. Además, como bien señaló el profesor Márques de Melo (1983: 25), “pensar nuevas PNC implica, en primer lugar, sensibilizar a la sociedad civil, movilizándola para comprender mejor la cuestión de comunicación”.

3 El fantasma: La democratización de la comunicación.

Todo lo planeado sería inútil si se queda en la sola propuesta, e instrumental si se lo asume desde una óptica meramente funcional administrativa. El fin último del proceso de planeación es la democratización de la comunicación.

De lo que se trata es de orientar los procesos comunicacionales tanto estatales como públicos y privados -y su correspondiente

planeación- hacia el fortalecimiento y unificación de nuestras sociedades y sus lazos y condiciones de reproducción social; así como “empezar a resolver seriamente los problemas de exclusión social y de pobreza” -en el marco de un crecimiento económico sostenible- (Calderón y Toranzo, 1996: 12).

Además, para enfrentar las paradojas y perplejidades de nuestra época, es fundamental que el diseño y ejecución de políticas públicas para la comunicación pública en Latinoamérica nos permita realizar previsiones, tomar decisiones y ejecutar acciones orientadas a fortalecer nuestra inserción en los dos fenómenos que marcan el mundo de hoy: la globalización -des-socialización- de la economía y el creciente repliegue -sobre sí mismas- de las identidades culturales, lo que da lugar a una “ruptura fundamental, tanto cultural como política, (que) conlleva consecuencias sociales” (Touraine, 1996: 5).

Es tiempo de sentar nuestras quimeras en el banquillo de la realidad y de orientar nuestros actos en el horizonte de la utopía. En Bolivia, desde la institucionalidad estatal hemos asumido esto como un reto. La “Comunicación sin Centro”, para la comunicación democrática, es un paso en esa construcción incesante.

La Paz-Cochabamba, Julio de 1997.

Bibliografía

ALFONZO, Alejandro (1990): Bases para una política estatal de comunicación para el desarrollo en Bolivia. Informe de asesoramiento al Ministerio de Informaciones. La Paz-Caracas, Documento, pp. 106 + 5 anexos.

CALDERÓN, Fernando (editor) (1995): Ahora sí que sí y si no porqué. Gobernabilidad, competitividad e integración social en Bolivia. La Paz, CEDLA- CERES, pp. 202.

CALDERÓN, Fernando y TORANZO, Carlos (1996): “La Seguridad Humana en Bolivia” (sinópsis), en la Seguridad Humana en Bolivia. Percepciones políticas, sociales y económicas de los bolivianos hoy (La Paz, PRONAFOP-PNUD-IDIS), 1996).

CAPRILES Arias, Oswaldo (1989): “El debate sobre políticas de comunicación en América Latina”, en el Instituto de Investigaciones de la Comunicación, Anuario ININCO-Temas de comunicación de comunicación y cultura, Caracas, pp. 13-40.

EXENI, José Luis (1997): Políticas Públicas para la comunicación Pública. La Paz, pp. 225.

GIFREU, Josep (1986): El debate internacional de la comunicación. Barcelona, Ariel Comunicación, pp. 239.

MARQUES de Melo, José (1983): Democracia e Comunicacao na América Latina: repensando a questao das políticas nacionais de comunicacao”, en Comunicacao: teoría e política. Brasil, Summus editorial, pp 18-26.

MARTÍN-BARBERO, Jesus (1995): “La comunicación plural. Paradojas y desafíos”, en Nueva Sociedad. Caracas, N 140, noviembre-diciembre, pp. 60-69.

PASQUALI, Antonio (1991) :El orden reina. Escritos sobre comunicaciones. Caracas, Monte Avila Editores, pp. 379.

----- (1995): “Reinventar los servicios públicos”, en Nueva Sociedad. Caracas, N 140, noviembre-diciembre, pp. 70 89.

RONCAGLIO, Rafael (1995): “De las políticas de comunicación a la incomunicación de la política”, en Nueva Sociedad. Caracas, N 140, noviembre-diciembre, pp. 102-111.

SALAZAR, Carlos (1995): “Las políticas públicas: nueva perspectiva de análisis”, en Ciencia Política. Bogotá, I Trimestre, pp 59-78.

TOURAINÉ, Alain (1996): “El silencio del fin de siglo”, en Presencia Literaria. La Paz Presencia, 6 de octubre, pp. 5-6.