

de un nuevo orden mundial de la información y de la comunicación, no ha podido enterrarla. Muestras de ello son las mesas redondas sobre el tema realizadas entre 1982 y 1989 y, en terreno latinoamericano, la denominada Declaración de Lima por una Nueva Comunicación —proclamada por importantes investigadores de la comunicación, periodistas y otros expertos— que, en noviembre de 1990 y con miras al año 2000, ratificó plenamente los postulados e ideales de una *Nueva Comunicación*: democratización de la comunicación, en un marco de pluralismo y participación; libertad real y efectiva para la emisión y recepción de mensajes; diversidad cultural y soberanía nacional; constitución de sociedades productoras de mensajes, en el horizonte de metas mínimas de equilibrio, reciprocidad e integración; calidad de los mensajes; y suficiencia de los recursos e infraestructura de la comunicación<sup>51</sup>.

Empero, habrá que asumir —sin matices— que esa reactualización del ideal, sustentada en el hecho de que el problema de la injusticia comunicacional en el mundo no se ha desvanecido y, más bien, los desequilibrios fueron ensanchados, no puede plantearse ni mínimamente en los mismos términos en que se lo hizo en las décadas del setenta y del ochenta, pues hacerlo sería reeditar la derrota. Si bien la esencia del problema continúa, las estrategias de acción no deberían dejar de adecuarse, como condición *sine qua non*, a las profundas transformaciones en el sector información-comunicación —incomprensible sin la base tecnológica que lo sustenta— que, para empezar —como lo demuestra ampliamente Salinas (1984: 12-14)— “saca” a la comunicación de la esfera ideológica y cultural, y “la pone” en el centro de la economía y la organización política.

En esos términos, de manera general, se planteó la evolución del debate internacional sobre la comunicación. Pero, ¿qué pasó específicamente con el tema de las políticas nacionales de comunicación? Veamos este aspecto en el siguiente capítulo.

51 La Declaración de Lima emergió como resultado de la discusión del tema “El NOMIC cara al año 2000: una nueva comunicación”, en un encuentro organizado por la Asociación Mundial para las Comunicaciones Cristianas (WACC) y el Instituto para América Latina (IPAL). El texto completo del documento, así como el contenido de algunas exposiciones (Díaz Rangel, Pasquali, Mayobre, Schmucler y Roncagliolo) puede encontrarse en la revista *Apuntes. Cuadernos de la Escuela de Comunicación Social* (Caracas, UCV, N° 27, abril de 1991).

### 3. Las PNC: latinoamericano atrevimiento

Como ya se explicó, uno de los dos ejes temáticos principales del debate internacional sobre la comunicación —paralelo al NOII— fue el de las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC). Este planteamiento, principalmente durante la década del setenta, supuso una agitada confrontación política y conceptual, e implicó la toma de posiciones estratégicas tanto a nivel internacional como nacional en América Latina. En cuanto a sus impulsores, si la introducción de las formulaciones y propuestas sobre el NOII en el debate internacional se debió fundamentalmente al Movimiento de Países no Alineados, la base de discusión y análisis sobre las PNC se aglutinó en el marco de la UNESCO impulsada por actores políticos e investigadores de la región.

Históricamente, las políticas de comunicación nacieron y se conciben en el seno de una triada que conforma una totalidad analítica y propositiva: educación-cultura-comunicación. Así, las PNC son parte de un mismo proceso que engloba también a las políticas educativas y a las políticas culturales. Por lo menos ese fue el curso que siguió en la estrategia general de la UNESCO<sup>52</sup>.

52 Varios estudios abordan la relación entre políticas comunicacionales y políticas de educación y cultura. Véanse el de Capriles: “Acciones y reacciones en San José: el debate de las comunicaciones en la UNESCO” (México D.F., ILET-Nueva Imagen, 1979); y el ya citado de Josep Gifreu: *El debate internacional de la comunicación* (Barcelona, Ariel, 1986).

En el debate internacional sobre la comunicación, la propuesta de PNC es el resultado de un progresivo acercamiento—sobre todo de la UNESCO— a los problemas de la comunicación, luego de transitar los terrenos de educación y de cultura. Si bien puede percibirse un determinado orden histórico correlativo: primero educación, luego cultura y después comunicación, ello no implica necesariamente un orden lógico de sucesión.

El planteamiento de políticas comunicacionales emerge respaldado por el debate en torno a políticas educativas y políticas culturales. Así, en el horizonte del estudio y promoción de la educación como factor de desarrollo (principios del sesenta), se avanzó conceptualmente en la relación entre procesos de comunicación y procesos de desarrollo social y cultural. En tanto que en el marco de los nuevos planteamientos sobre la acción cultural de la UNESCO (finales de los años sesenta)<sup>53</sup>, se definieron importantes principios pertinentes también a la comunicación: el desarrollo cultural como parte integrante del desarrollo general, la identidad cultural como preocupación fundamental, el derecho a la cultura y la democratización de la cultura en términos de acceso y participación (Gifreu, 1986: 95-97).

Pero, ¿cuál fue la esencia del planteamiento de políticas comunicacionales globales a nivel nacional? En principio, la idea de PNC estaba directamente enraizada en la línea de la comunicación para el desarrollo, lo que suponía, claro, una particular concepción tanto de la comunicación como del tipo de desarrollo<sup>54</sup>. Ello, en el marco de dos principios centrales: a) la comunicación-información es un recurso planificable, en tanto indicador-inductor del desarrollo; y b) el Estado es un actor central en el proceso de formulación y aplicación de políticas y estrategias en este campo. Todos estos temas fueron puestos en

53 El interés de la UNESCO por la promoción de políticas culturales se tradujo en la realización de dos Conferencias Mundiales sobre el tema (Venecia, 1970 y México, 1982), y cuatro conferencias intergubernamentales regionales para Europa (1973), África (1975), América Latina y el Caribe (1978) y Países Arabes (1981). La UNESCO también promovió la publicación de monografías sobre políticas culturales de los Estados miembros, llegando a editarse un total de 44 trabajos entre 1969 y 1977 (Gifreu, 1986: 96).

54 Debe recordarse que la posición de la UNESCO en materia de comunicación fue dominada hasta los años setenta por el enfoque difusionista de la modernización (adopción de innovaciones), lo cual implicaba una distorsionada concepción del desarrollo. Sobre este tema véanse especialmente los trabajos de Beltrán (1993a y 1994) y Hancock (1981).

discusión como efecto de la irrupción de las Políticas Nacionales de Comunicación en el debate internacional.

### 3.1 De expertos a "conspiradores"

La preocupación efectiva de la UNESCO por los problemas de la comunicación, superando el interés inicial por la información y la libre circulación, se produjo cuando el sistema de las Naciones Unidas le encargó prestar atención preferente a los problemas de desarrollo, a principios de los años sesenta (Gifreu, 1986: 95). La mesa redonda sobre *Cultura y mass-media*, realizada en Montreal en junio de 1969, marca el paso de la futura transformación de los esfuerzos de la UNESCO en materia de comunicación (1986: 87)<sup>55</sup>.

En ese horizonte de cambio de dirección, el interés de la UNESCO por las políticas nacionales de comunicación se dio, oficialmente, en su 16a. Conferencia General, celebrada en 1970, en la que se autorizó al Director General "a ayudar a los Estados miembros a formular sus políticas relativas a los grandes medios de información" (Resolución 4.21). En esa ocasión, como primera medida de carácter práctico, se encargó a la subdirección general de comunicación la organización de una serie de reuniones de expertos para precisar los conceptos y el alcance de las PNC.

#### a) Los primeros expertos

Con el objeto de determinar las consideraciones que suscitaban 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 podrían llevarse a la práctica en el nivel nacional, 21 expertos independientes de 20 países se reunieron en París, en 1972, en la *Primera Reunión de Expertos sobre Políticas y Planificación de la Comunicación*.

Conceptualmente, esta reunión práctica exploratoria, en la que confluyeron especialistas de varias especialidades científicas, definió

55 Un referente propositivo y analítico fundamental en este campo es el documento de Beltrán: *Communication and modernization: the case of Latin America*, presentado en noviembre de 1969 en la 19ª Conferencia Mundial de la Sociedad Internacional de Desarrollo, celebrada en Nueva Delhi, India. Mimeo, pp. 41.

la identificación entre poder y medios, la relación entre tecnologías de comunicación y un posible imperialismo de la información, el desplazamiento de las economías desarrolladas hacia actividades de información y comunicación, el manejo comercial o político de los medios de control social, la imposición de modelos de conducta, la "igualación por lo bajo" en el plano cultural que produce la industria cultural, y la reducción de la información por las tendencias monopolísticas a nivel nacional e internacional (Capriles, 1979: 88-90).

En cuanto a políticas nacionales de comunicación, el evento estableció criterios para su formulación y la necesidad de impulsar la creación de consejos nacionales de comunicación. Además, propuso una aproximación a la definición de políticas de comunicación. En todo caso, como sostiene Beltrán (1976: 14-15), "la reunión no trató de proponer un solo método (...) sino de sugerir líneas directrices generales para guiar la actividad nacional gubernamental voluntaria".

Con todas esas proposiciones teórico-conceptuales, el Informe final de la Reunión fue difundido en todo el mundo por la UNESCO como documento de trabajo. De ese modo, constituyó un aporte fundamental para la posterior evolución del debate y de la toma de decisiones a distintos niveles (Capriles, 1979: 88-90).

Poco después de la reunión de expertos de París, la preocupación de la UNESCO por las PNC adquirió un nivel de claridad y de compromiso mayor. Así, en la introducción del Proyecto de Programa y de Presupuesto para 1973-74, el Director General del organismo, René Maheu, sostuvo que "la principal idea nueva que caracteriza el programa de la información es la de una política nacional de comunicación".

En la perspectiva de impulsar la toma de decisiones sobre PNC a nivel regional, la XVII Conferencia General de la UNESCO, reunida en 1974, aprobó la realización de una Primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación, eligiendo a América Latina y el Caribe como sujeto de la misma. Se trataba de una Conferencia de gran importancia porque, por una parte, constituía la primera iniciativa de esa magnitud de la UNESCO en el sector y en América Latina; y, por otra —como explica Capriles (1979: 94)—, era una reunión de *policy-makers*, de ministros, para impulsar la toma de decisiones a nivel regional, de manera coordinada, sobre las comunicaciones. Y se daba en una región con indicadores culturales cercanos a los de los países "desarrollados" y con un movimiento crítico de la investigación en la materia.

Para preparar el orden del día de dicha Conferencia, prevista en principio para 1975, se convocó a una importante reunión de expertos de la región en Bogotá.

#### b) Los últimos "conspiradores"

Una función específica, de incuestionable orientación político-estratégica, congregó a 17 especialistas de 14 países de América Latina y el Caribe en la *Segunda Reunión de Expertos sobre Políticas de Comunicación*: "ilustrar a gobiernos y responsables de medios masivos de comunicación la urgente necesidad de implantar políticas coherentes y de conferir a los diferentes sistemas nacionales de comunicación la mayor organicidad y racionalidad posibles en vista de metas nacionales de desarrollo" (UNESCO, 1974: 8).

En ese marco, la consulta a expertos realizada en Bogotá en 1974, se guió por tres objetivos: expresar las conclusiones de la reunión anterior de expertos (París, 1972) en términos realistas y aplicables a los países de América Latina, ayudar a la UNESCO a formular el orden del día de la Conferencia Intergubernamental de ministros, y ayudar a preparar los trabajos preparatorios para el efecto.

La reunión contó con un documento de trabajo preparado por Luis Ramiro Beltrán que, entre otras cosas, "proponía una primera definición de políticas de comunicación, que haría fortuna, así como una visión crítica de las relaciones entre PC y desarrollo" (Gifreu, 1986: 99)<sup>56</sup>. El estudio propuesto por Beltrán (1974): *Las políticas nacionales de comunicación en América Latina*, exponía en 100 párrafos temáticamente ordenados lo que serían las bases teórico-conceptuales más importantes del planteamiento de las PNC.

En ese marco, y luego de diez días de trabajo, la Reunión recomendó la necesidad de (Capriles, 1979: 90-94):

- a) formular PNC (globales, explícitas, interdisciplinarias, integradas y coherentes),
- b) planificar la comunicación e información para el desarrollo,

<sup>56</sup> Como sostiene Gifreu, y como lo comprobamos en el primer capítulo de este libro, la definición beltrániana de PNC constituye el eje innegable sobre el cual se propusieron más tarde otros intentos de definición.

- c) superar la identificación falaz entre libertad de expresión y libertad de empresa,
- d) defender las culturas nacionales,
- e) hacer que la comunicación responda a los requerimientos socioeconómicos y culturales de la población y el país,
- f) exigir la participación de todos los sectores sociales en las PC, y
- g) asignar al Estado la responsabilidad exclusiva en su formulación y ejecución.

Dichas recomendaciones se sustentaron en un diagnóstico consensuado entre los expertos, que puede sintetizarse en dos percepciones generales: concentración aguda en manos de intereses privados minoritarios de las comunicaciones en Latinoamérica, e influencia y sometimiento a intereses económicos y políticos extra-regionales; y cuatros convicciones: las PNC serán un instrumento capital de solución, deberían ser democrática y pluralmente formuladas, cada Estado debe jugar –como un derecho y un deber– el papel de conductor en el establecimiento de las PNC, y todos los países de la región deben tener políticas conjuntas relativas al comportamiento de las fuerzas internacionales de comunicación (Beltrán, 1976: 17).

Finalmente, la reunión culminó con un Informe final que proponía una definición de PC y determinaba sus funciones, elementos y prioridades; hacía un cuestionamiento crítico a la relación entre política de comunicación y desarrollo; y consideraba la comunicación e información como servicio público. Este informe, que debía servir como documento de trabajo de la Conferencia Intergubernamental sobre PC, se convirtió pronto en “fantasma de las organizaciones patronales de medios en América Latina y –como corresponde a un verdadero fantasma– sufrió una súbita desaparición como material preparatorio (...)” (Capriles, 1979: 91).

Otros dos momentos importantes previos a la Conferencia Intergubernamental de PC son la Reunión de Expertos convocada por Ciespal, realizada en abril de 1975 en San José; y la Reunión de Expertos sobre Promoción e Intercambio de Noticias, realizada ese mismo año en Quito. Ambos eventos, entre otras cosas, recomendaron a los gobiernos la necesidad de formular y establecer PNC en el más breve plazo posible<sup>57</sup>. Y parecía que el tiempo era importante, porque ya para

57 Para conocer con mayor detalle las características y recomendaciones de estas dos reuniones, puede consultarse el trabajo de Beltrán: “PNC en América Latina: los primeros pasos” (Caracas, *Nueva Sociedad*, 1976), pp. 17-21.

entonces –sometida a una agresiva campaña de distorsión y desprestigio por parte de dos organismos internacionales empresariales de medios de comunicación–, la Conferencia había sufrido tres cambios de sede y se había postergado para 1976<sup>58</sup>.

### 3.2 Declaración de San José: ¿hito, credo, paliativo, retórica?

Marcando un hito en la historia de las definiciones institucionales –que no es lo mismo que de las acciones institucionales– (Salinas, 1984: 22), y en un escenario completamente agitado y adverso, se realizó en San José, Costa Rica, la *Primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe*. La reunión, que tuvo lugar en junio de 1976, congregó a *policy-makers* de toda la región con el propósito de impulsar la toma de decisiones, a nivel nacional, en materia de PNC.

Si bien el ambiente que se vivió antes y durante la Conferencia estaba ciertamente oscurecido y amenazado como efecto de la poderosa presión internacional ejercida por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) y la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR)<sup>59</sup>, la reunión siguió su curso aprobando treinta importantes recomendaciones y una *Declaración de principios*, que constituyen un referente esencial en los esfuerzos nacionales e internacionales por la democratización de la comunicación.

Las recomendaciones incluidas en el Informe de la Conferencia pueden integrarse en *seis grandes categorías*:

58 Originalmente la Conferencia Intergubernamental debía realizarse en Buenos Aires, en 1975; luego fue anunciada en Lima; después, el país sede que parecía definitivo, Ecuador, retiró su oferta. De esa manera la reunión tuvo lugar en Costa Rica con un año de retraso. Véase al respecto Capriles (1979:103-113) y Gifreu (1986: 97-102).

59 La SIP y la AIR expresan las posiciones de la industria privada de comunicación impresa y audiovisual de América Latina, y de la industria periodística de Estados Unidos. “Ambas son federaciones de gerentes, directores y propietarios de los medios de comunicación y operan de consumo en virtud de un acuerdo de defensa mutua” (Beltrán, 1976: 21). Así se explica que hayan desatado una virulenta campaña contra la formulación de PNC y en especial con el propósito de impedir y distorsionar la realización de la Conferencia Intergubernamental sobre el tema. Para ampliar este punto véase Beltrán (1976), Capriles (1979) y Schenkel (1980).

- a) circulación equilibrada de la información,
- b) políticas nacionales y planes de comunicación,
- c) formación y capacitación de recursos humanos,
- d) investigación y documentación,
- e) tecnología de comunicación, y
- f) cooperación regional en materia de comunicación.

En criterio de la investigadora estadounidense Elizabeth Fox (1989: 22), tales recomendaciones apuntaban a lograr un intercambio internacional más equilibrado de noticias y programas de entretenimiento, garantizar acceso y participación en los *mass-media* a todos los miembros de la sociedad, proteger los derechos individuales y libertades de comunicación y expresión, y asegurar la aplicación de los media a objetivos de desarrollo nacional y regional.

En materia de PNC, la Conferencia planteó elementos importantes tales como: conceptos del derecho a la comunicación y del flujo equilibrado de la información, legislación en materia de comunicación, planificación de la comunicación, consejos nacionales de comunicación, implementación de las políticas y planes nacionales a través del desarrollo de un sistema nacional de información y comunicación, relaciones entre el sector público y el privado (véase UNESCO, 1981: Anexo IV, 22).

En general, como sostiene Salinas (1984:22-23), la Conferencia señaló que al definir los objetivos generales de la PNC deben tenerse en cuenta los siguientes principios: definición de las responsabilidades sociales de los sectores público y privado, consideración de los medios de comunicación en relación con su empleo, necesidades y prioridades reales de la población en este campo, garantías de acceso y participación colectiva en los sistemas de comunicación, definición nacional sobre la problemática tecnológica en el sector, coherencia entre las metas y estrategias del sector de comunicación con las de los restantes sectores, y resguardo de la soberanía histórica y cultural de los Estados-naciones.

Por su parte, la *Declaración de San José* —en catorce puntos más bien generales—, formuló principios centrales en cuanto al papel del Estado en nuestros países, la responsabilidad estatal y social de establecer planes y programas en comunicación, la naturaleza y objetivos de las PNC, y el rol de los organismos internacionales en este “proceso universal”.

En todo caso, si bien hay coincidencia en reconocer esta Declaración como un momento cúlpe en el tema (Gómez, 1976: 35-36), exis-

ten divergencias en cuanto a su importancia estratégica. Así se explica que sea concebida, por unos, como un “credo de la democratización de la comunicación” (Beltrán, 1993a: 23) y un “pequeño pero importante hito en la formulación de los principios sobre los que debían basarse las nuevas estrategias de desarrollo de la comunicación” (Gifreu, 1986: 102); y, por otros, como “un conjunto de términos moderadores, paliativos, ambigüedades y generalizaciones” (Capriles, 1979: 113), y “un ejercicio de retórica de las burocracias latinoamericanas” (Motta, 1982: 15).

Pero si habían diferencias de percepción, como las señaladas, entre quienes creían en la necesidad de PNC, la confrontación se tornaba antagónica cuando oponía a los impulsores de las políticas comunicacionales contra sus “satanizadores” —SIP y AIR a la cabeza—, que veían en la planificación de la comunicación una “visión totalizadora de cultura (...) destinada a servir las aspiraciones de fascistas y marxistas” (véase Beltrán, 1976: 23-26); y que hablaban de “complot comunista”, “totalitarismo informativo”, “infiltración de la UNESCO por expertos extremistas”, “trampa en favor de dictaduras de derecha e izquierda” y un explosivo etcétera (Capriles 1979: 111-112)<sup>60</sup>. Distorsiones de esa naturaleza, llevadas al terreno nacional, generaron una serie de confusiones y diferencias que limitaron notablemente las posibilidades prácticas del denominado “Espíritu de Costa Rica”.

### 3.3 Lecciones del “Espíritu de Costa Rica”

Pocos días después de realizada la Conferencia Intergubernamental sobre PC en América Latina y el Caribe, el investigador venezolano Luis Aníbal Gómez (1976:46) —con un inocultable entusiasmo y marcada expectativa—, escribió que lo importante era el *follow up*: llevar a cabo, hasta el fin, lo acordado en Costa Rica. “La iniciativa está en manos de los Estados”, dijo. Y así era.

Pero en lo que Gómez parecía no tener razón, y se demostraría pronto en el terreno de los resultados a nivel nacional, era en su con-

60 Schenkel (1981: 61-67) sintetiza en tres las “críticas no justificadas” a las PNC: que pretenden estatizar y socializar los medios de comunicación, que buscan coartar la libertad de expresión y prensa, y que son una amenaza a la rentabilidad de los medios privados.

cepción de la Conferencia como "un éxito sin precedente en cuanto a la revalorización del sistema de comunicación e información por parte de los Estados de la región" (1976: 36). Si en realidad se hubiera producido tal "revalorización", ¿por qué los resultados de la Conferencia fueron "decepcionantes" en términos de pasar de las exigencias teóricas a la práctica política (toma de decisiones)? (Capriles, 1979: 113).

Si bien es cierto que la Conferencia, por la naturaleza misma de la UNESCO, sólo tenía carácter propositivo y se limitaba a ofrecer a los Estados miembros recomendaciones y guías de acción —sin potestad para determinar práctica concreta alguna—, la explicación de los infirmos resultados posteriores parece encontrarse en el terreno político más que en el propiamente comunicacional. Incluso parecería que la Conferencia, en cuanto a los destinatarios del cambio, acusaba serios problemas de nacimiento que hacían inviable transitar de las intenciones a las realizaciones, del debate político doctrinario a la organización y operatividad de acciones específicas. Quizás el mayor escollo del "Espíritu de Costa Rica" fueron, vaya paradoja, los propios gobiernos que suscribieron la Declaración de San José<sup>61</sup>.

Entonces, las interrogantes merecen un cambio de escenario. ¿Cuál era la situación a nivel nacional? ¿Qué posibilidades reales había de pasar de las "altisonantes declaraciones principistas" a los "empíricos planes de acción" (Pasquali, 1991a: 14)? ¿Cuál era la naturaleza de los Estados nacionales de la región y qué carácter tenían los gobiernos de esa década?

Elizabeth Fox (1989: 21-22), en lo que denomina "mala sincronización", identifica tres desencuentros esenciales que permiten abonar elementos orientados a explicar el fracaso práctico de la Conferencia de San José.

- a) Cuando se realizó la Conferencia, varios gobiernos y planificadores ya habían abandonado la búsqueda de una PNC y daban marcha atrás en sus reformas nacionales.
- b) En 1976, revertidos los pocos intentos por formular PNC, el escenario era adverso; los medios privados volvieron a la improvisación, explotación y abuso comercial, y los gobiernos retornaron a la negligencia.

61 Con excepción de Argentina, todos los países asistentes a la Conferencia Intergubernamental asumieron las treinta recomendaciones y suscribieron la Declaración de San José.

c) Cuando se celebró la Conferencia, casi toda la región estaba gobernada por militares<sup>62</sup>, lo que generó disidencias sobre la aplicación estatal —más bien gubernamental— de las PNC. Beltrán (1989: 16-17) también encuentra en este hecho la causa de la inviabilidad práctica de las PNC, pues ni los gobiernos militares ni los pocos climas democráticos de la región "pudieron albergar la transformación". Coincidentemente, Capriles (1979: 101-103) considera que la posición de "debilidad y retroceso" en el campo de la comunicación a nivel nacional está directamente ligada al panorama político sudamericano y centroamericano, "dominado por regímenes de fuerza".

Es decir, podríamos decir entonces que el "Espíritu de Costa Rica" acusaba un *triple déficit* que lo hería de muerte: a) de oportunidad (llegó tarde), b) de pertinencia (avanzó mal) y c) de legitimidad (nació desnaturalizado)<sup>63</sup>.

Si a ello se añade el repliegue de la UNESCO que, acosada por poderosos grupos de presión internacionales, dejó el papel de impulsor para asumir el de mediador —haciendo una serie de concesiones, incluída la eliminación de documentos como el Informe de la Reunión de Expertos de Bogotá, cuyo "espíritu", pese a todo, se reflejó en la Conferencia y su Declaración—; el generalizado boicot internacional dirigido y orquestado por la SIP y la AIR antes, durante y después de su realización<sup>64</sup>; los "intocables" intereses económicos y corporativos en

62 Con excepción de cuatro países de la región (México, Costa Rica, Venezuela y Colombia), los Estados latinoamericanos tenían regímenes de facto, no democráticos.

63 Para empezar, la Conferencia careció de representatividad política necesaria: sólo cuatro ministros asistieron al encuentro; el resto eran viceministros, jefes de información o simplemente embajadores en Costa Rica; además, los equipos asistentes eran poco numerosos y, con excepción de Venezuela, no habían asesores técnicos de alto nivel.

64 Capriles (1979: 111-112) ilustra muy bien este hecho en el plano informativo: inundación de la prensa norte y sudamericana, por parte de la SIP y sus afiliados, unidos a las agencias UPI, AP y AFP, con su campaña contra la UNESCO; confusión deliberada de acontecimientos diversos, acusando a la UNESCO de complicidad con los No Alineados; boicot casi general a los documentos reales de la Conferencia y boletines de la UNESCO; deformación de los debates y resultados de las sesiones de la Conferencia; ataques de la AIR y campañas desatadas en radio y televisión de varios países; concentración de los ataques, a nivel nacional, en países impulsores de la Conferencia.

juego, sustentados en relaciones de poder internacionales imbricadas en la estructura sociopolítica interna de los propios países; y, además, la cuasi monopolización del tema por un reducido grupo de *policy makers* e investigadores en comunicación—esto es, el no involucramiento de actores sociales y políticos esenciales—, parecería que las realizaciones infirmas, los intentos mínimos y el olvido gubernamental del tema (Beltrán, 1991: 32), fueron resultado de múltiples limitaciones y problemas.

En ese horizonte, la Conferencia no marcó el “fin del monólogo y el comienzo de un diálogo de múltiples dimensiones” —como había pronosticado Gómez (1976: 35-36)—; sino más bien, a modo de paradoja, la conclusión del avance y la consolidación de la ruptura y retroceso sobre el tema de las PNC. Otra vez, como en el caso del NOI, el momento más alto en el debate se transformaba en el punto de inflexión y el rumbo a la derrota.

¿Qué pasó después de Costa Rica con el debate internacional sobre las políticas nacionales de comunicación? A nivel general, muy poco. Luego de la Conferencia de San José, hubo otras dos reuniones intergubernamentales también auspiciadas por la UNESCO: la *Segunda Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en Asia y Oceanía*, celebrada en Kuala Lumpur (Malasia), en febrero de 1979; y la *Tercera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en África*, realizada en Yaoundé (Camerún), en julio de 1980. Como resultado de tales encuentros se produjeron las declaraciones de Kuala Lumpur y de Yaoundé —en la línea de la Declaración de San José—, que representan un avance en la precisión de posiciones teóricas y estratégicas sobre la cuestión; asimismo, introducen temas novedosos, en el caso africano, como la relación entre políticas de comunicación y proceso de descolonización<sup>65</sup>.

Por otra parte, de las cinco conclusiones a las que se llegó en el Informe MacBride en 1980, como ya vimos, una se refiere a las PNC. Se plantea como indispensable que los países formulen políticas nacionales globales de comunicación, ligadas a la totalidad de los objetivos de desarrollo social, cultural y económico, como condición de democratización de la comunicación. Ello, en el marco de la máxima consulta y participación social y con arreglo a la realidad particular de cada país (MacBride, 1981: 432).

Después, como en el caso del debate sobre el NOMIC, se mandó a callar. Y el retroceso en el equilibrio informativo a nivel internacional

65 Para ampliar información sobre estas dos Conferencias, véase Gifreu (1986: 103-104).

vino de la mano del repliegue, en el terreno nacional, de la propuesta de formular e implementar políticas nacionales de comunicación. Así, bajo el dominio de una estrategia globalizante en materia de comunicación, información y cultura devino una suerte de entierro impuesto del tema. Los impulsores del movimiento no habían sido capaces de vender su causa ni a los partidos políticos ni a los sindicatos, ni menos a las fuerzas progresistas de América Latina. Sin defensores, la idea de PNC democráticas quedó tendida en el camino.

### 3.4 América Latina sin PNC, tiempo de frustración

Volviendo a la perspectiva de balance, si bien puede afirmarse que la Conferencia de San José influyó de manera importante en la creación de un mayor nivel de conciencia sobre las PNC, estimuló el análisis y discusión (Motta, 1982: 15) y sembró “semillas de debates futuros” (Fox, 1989: 22), en el terreno de aplicación de las recomendaciones la mayor parte no fueron llevadas a cabo ni por la UNESCO ni por los Estados miembros; y las pocas recomendaciones ejecutadas tuvieron carácter parcial (UNESCO, 1981: Anexo IV, 1-2). Así, radicalizando el análisis se podría decir, con Raquel Salinas (1984: 22), que “los documentos (de la Conferencia) se convirtieron en fósiles de una historia que nadie conoce”. Y que, a pesar de declaraciones, discursos y formulaciones diversas, faltó la voluntad política de llevar a la práctica el establecimiento de PNC.

Pero, ¿por qué la historia de la reforma de las comunicaciones en América Latina, a través de políticas democratizadoras, es una “historia de fracasos”? En la percepción de Beltrán (1989: 17-18), las explicaciones son numerosas: represión gubernamental; oposición de la empresa privada; debilidad de las democracias (sometidas a crisis económica, dependencia frente a los media privados y favoritismo de los políticos con éstos); y transformaciones tecnológicas, de mercados y públicos (compleja gestión de la industria internacional de comunicación). Estos hechos, sin duda, dificultaron la regulación jurídica de la comunicación—información a nivel nacional<sup>66</sup>.

66 En criterio del investigador venezolano y decidido impulsor de las políticas comunicacionales, Guido Groscors (1989: 17); “el gran error que se ha cometido al tratar el tema de las PC ha sido la reiteración excesiva de la estrecha vinculación entre éstas, los medios y su contenido”.

Empero, aunque algunos investigadores como el brasileño Luis Gonzaga Motta (1982: 15) plantean la hipótesis de la "poca validez" de la propuesta de PNC desarrollada en la Conferencia de San José, no todo se restringió a "lo simbólico y ritual" (Fox, 1989: 22). Pese a las limitaciones y frustraciones, América Latina registró importantes intentos —aun que parciales, débiles y poco sistemáticos— de llevar a la práctica el "Espíritu de Costa Rica".

A fines de 1981, con el propósito de revitalizar los principios de la Declaración de San José y de revisar todas y cada una de las recomendaciones del encuentro intergubernamental realizado cinco años antes, tuvo lugar en Quito la *Primera Reunión del Grupo de Monitoría* sobre el seguimiento de la Conferencia Intergubernamental de Costa Rica. En la ocasión, a convocatoria de la UNESCO, los cinco miembros del Grupo —presididos por Luis Ramiro Beltrán y respaldados por trece especialistas latinoamericanos y caribeños—, analizaron "lo válido" (que mantenía su relevancia), "lo obsoleto" (que ya no tenía pertinencia) y "lo reforzable" (que requería ser reinterpretado) de las treinta recomendaciones de San José<sup>67</sup>.

El balance determinó que (UNESCO, 1981: Anexo IV, 26-30):

- los gobiernos de la región no definieron PC en forma explícita, no establecieron planes nacionales de comunicación, ni adoptaron medidas jurídicas que modificaran el estado del flujo de la información dentro de sus países;
- hay esfuerzos parciales en varios países en materia de modificaciones legislativas para la adecuación de los sistemas nacionales de información;
- se garantizó la creación de agencias nacionales de noticias y la regional Acción de Servicios Informativos Nacionales (ASIN);
- excepto uno, ningún país constituyó jamás consejos nacionales de comunicación;
- pocos países dedicaron esfuerzos a la formulación de planes nacionales de comunicación que se inserten en los sistemas nacionales de planificación del desarrollo;

67 El balance de los resultados de la Conferencia se articuló alrededor de cinco ejes temáticos principales: proceso de legitimación y de ampliación del debate, avances en políticas y legislación, desarrollo de la organización y la producción, recursos humanos y tecnología. Al respecto, véase el Informe Final de la Reunión del Grupo de Monitoría y sus seis anexos (Quito, UNESCO, 1981).

- hubo muchas limitaciones para planificar la comunicación (falta de voluntad política, de recursos financieros, técnicos y de infraestructura, de tecnología, de recursos humanos y de organización político-administrativa);
- en ningún caso se establecieron verdaderos sistemas de comunicación; y,
- no se han desarrollado programas de formación de recursos humanos capacitados en PNC.

En cuanto a las acciones que tocaban a la UNESCO, de las ocho recomendaciones que la Conferencia formuló, solamente una fue implementada (estudio de derecho comparado sobre los medios de comunicación en América Latina), y otra apenas parcialmente (estudio sobre la introducción y la comercialización de nuevas tecnologías de comunicación) (véase UNESCO, 1981: Anexo IV, 30-31).

Y respecto a los avances concretos en políticas y legislación, la reunión del Grupo de Monitoría destacó la experiencia de cuatro países de la región como "especialmente alocionadoras": México, Perú, Venezuela y Brasil<sup>68</sup>. Sintéticamente, y en una visión general, se pueden describir esos avances en los siguientes términos:

- a) *México*: A nivel de proyectos para la creación de un sistema nacional de comunicación participativo, plural y democrático, México —en dos gestiones gubernamentales: Luis Echevarría y José López Portillo— constituyó "el ejercicio más integrado, completo y profundo que se haya hecho en un país para cambiar toda la comunicación" (Beltrán, 1991: 34). En el marco de un conjunto de reformas políticas y sociales, se intentó crear canales estatales de comunicación a fin de "liberarse de la dependencia de los medios privados" (Fox, 1989:38). Además, se promovió la consulta más amplia que se haya registrado en Parlamento alguno en torno al derecho a la información, que fue incorporado en 1978 a su Constitución, pero cuya regulación fracasó por efecto de la fuerte presión de los medios privados, sus vínculos con miembros del gobierno y su funcionalidad al sistema político.

68 Para ampliar este punto véase UNESCO (1981: 9-17); Beltrán (1976: 8-13, 1982: 9-10 y 1991: 32-34); Salinas (1984: 21-23) y Fox (1989: 38-42).



b) *Perú*: Buscando transformar el sistema de comunicación en el marco de la limitación y control de la propiedad privada y el robustecimiento de la propiedad estatal de los medios, a principios de la década del setenta —como parte del proceso de reformas emprendido por el gobierno militar nacionalista de Velasco Alvarado— Perú formuló la Ley de Radio y Televisión “más avanzada que ha habido en América Latina” (Beltrán, 1991: 32-34). Además, con la Ley de Prensa, dio pasos para la expropiación de los grandes diarios de circulación nacional y su frustrada socialización (su transferencia a “comunidades nacionales de trabajo”). Creó también un sistema nacional de información a nivel ministerial y sentó las bases para una PNC. Y una Ley de Telecomunicaciones reorganizó y reorientó completamente los servicios de radio y televisión, prohibiendo abusos de la publicidad comercial.

c) *Venezuela*: Con gran claridad conceptual pero sin efectos prácticos, a principios de los setenta —impulsado por el gobierno democrático de Carlos Andrés Pérez, su ministro de Informaciones Guido Groscors y un conjunto de comunicólogos (el “núcleo académico combatiente más importante de América Latina” (Beltrán, 1982: 9-10)— Venezuela propuso la creación del Consejo Nacional de Cultura y del Instituto Nacional de Radio y Televisión (Proyecto RATELVE), que planteaba la armonización de los sectores público y privado. Se buscaba establecer una Corporación estatal de Radio y Televisión, y poner en marcha una política nacional para el sector. Además, fue el primer país que incorporó en dos oportunidades, y bajo gobiernos distintos, la comunicación como un capítulo en su Plan Quinquenal de Desarrollo.

d) *Brasil*: Constituyendo el precursor en la formulación y aplicación de una PNC sobre radio y televisión, Brasil planteó en 1975 —con un gobierno militar conservador— el Proyecto RADIOBRAS, orientado a fundar una compañía nacional de telecomunicaciones que administre todas las estaciones públicas de radiodifusión. Se propuso también el uso social de los medios, en el marco de un cierto grado de centralización de los sistemas de comunicación.

Si bien hay coincidencia en el reconocimiento de esas experiencias —sobre todo de las tres primeras— como los intentos más avanzados de América Latina en el horizonte de la planificación de la comunicación, algunos autores incluyen otros tres casos importantes que “intentaron cambiar la distribución de la riqueza y el poder, incluyendo los medios” (Fox, 1989: 35-38): *Chile*, del gobierno popular de Allende (1970-71), que propuso acabar con la estructura capitalista y monopolista de los medios de comunicación; *Cuba*, del régimen socialista de Fidel Castro (década del sesenta), que suprimió la propiedad privada de los medios de comunicación y, con base en la expropiación, estableció un modelo centralizado controlado por el Estado; y la *Nicaragua* sandinista (1979), que planteó el monopolio estatal de la televisión, creó el Instituto de Cinematografía y dio gran impulso a la educación de masas y participación en otras formas de comunicación (véase Roncagliolo, 1985 y Fox, 1989).

Curiosamente, de las siete experiencias señaladas, sólo una (México) puede ser considerada como parte del “Espíritu de Costa Rica”, pues de las restantes, cinco tuvieron lugar en la década del sesenta y principios del setenta, esto es, antes de la realización de la Conferencia de San José; en tanto que la última (Nicaragua) no tiene relación directa con el debate internacional sobre la comunicación, sino forma parte de un proceso de transformación global en ese país.

¿En qué quedaron estos intentos? Con excepción de los casos cubano y nicaragüense, que tienen otra naturaleza —más bien política-ideológica—, todos fracasaron. En México el tema se archivó; en Perú, fue revertido; en Venezuela, se relegó y truncó; en Brasil, se frustró; en Chile, fue “borrado”. Sólo quedaron logros parciales, casi insignificantes<sup>69</sup>. Esto se debe en parte, como explica Fox (1989: 40-41), a que las experiencias en torno a PC en América Latina “compartieron la oposición unánime e irreductible de los propietarios privados y anunciantes”, bajo el supuesto y falso criterio de que cualquier forma de intervención estatal o pública en los medios constituía “el comienzo del totalitarismo y el fin de la libertad de expresión”.

Si eso ocurrió en los países que dieron más pasos hacia el logro del ideal, en el resto de las naciones de la región, que ni siquiera avanzaron en intentos parciales de transformar sus sistemas de comunicación-información, el “Espíritu de Costa Rica” pasó como un fantasma. Y los

69 Si bien debe afirmarse que en los años posteriores hubo importantes avances en relación al diseño y ejecución de principios y normas para el sector de la comunicación.

pocos gobiernos que prestaron atención al tema, lo hicieron con una visión reduccionista y distorsionada. Como sostiene Salinas (1984: 23), dejaron todo el paquete en manos de los ministerios de información y, en la práctica, se limitaron a la cuestión de los medios masivos (el punto neurálgico).

¿En qué se convirtieron los intentos por diseñar y ejecutar en la región políticas nacionales de comunicación democráticas y democratizantes? Hoy el escenario es radicalmente adverso respecto a la utopía de planificación de la comunicación para el desarrollo. Las contundentes políticas de comunicación impuestos en los noventa en nuestros países son de privatización, concentración y transnacionalización de las comunicaciones (Roncagliolo, 1995: 102). Tal el estado de la cuestión, entonces, como punto de partida para su replanteamiento.

## 4. Políticas públicas para la comunicación pública

Una vez expuestas, y ubicadas históricamente, las líneas teórico-conceptuales fundamentales que guiaron el debate internacional para un nuevo orden informativo y especialmente las propuestas sobre las políticas nacionales de comunicación –con énfasis en los intentos de definición, así como sus alcances en relación al sujeto, objeto y ámbito comunicativo–, en este capítulo discurriremos en torno a la planificación, sus instrumentos, las políticas públicas, la comunicación pública y, como síntesis, la que será una de las nociones principales de esta investigación: las políticas públicas para la comunicación pública.

### 4.1 La opción por la planificación

Si bien se conciben diferentes formas de planificar y variados alcances en esa dirección, parece haber consenso entre los especialistas respecto a la concepción e importancia de la planificación, así como sobre sus instrumentos.

Cuando se hace referencia a la planificación, se está apelando a dos rasgos centrales, concebidos en función de la acción: la racionalidad y la intencionalidad. Y pensar en acciones racionales e intencionales es concentrarse en la búsqueda de dos resultados-objetivo esenciales: *eficacia*, en términos de lograr hacer efectivo un intento o propósito;

