

LA HISTORIA EFECTIVA DE UNA UTOPIA

POLITICAS Y PLANIFICACION DE LA COMUNICACION EN AMERICA LATINA MAX TELLO

1. LA HISTORIA EFECTIVA

Es muy tentador decir que nada cambió y que entre 1976 y 1988 el discurso sobre las políticas de comunicación cayó en el vacío sin mayor fruto que la discusión teórica o la retórica política. Pero para quienes fuimos formados en el espíritu de este discurso y en el contexto de vertiginosos cambios sucedidos en estos doce años en las comunicaciones en América latina, se nos hace difícil creer en un fracaso absoluto de tantos esfuerzos. Es preferible pensar que la situación actual de las comunicaciones en la región es producto de las múltiples presiones por el cambio, la democratización, el desarrollo empresarial, la innovación tecnológica y la eficiencia de los procesos.

En estos doce años todo se transformó y una generación de comunicadores, decisores y empresarios provista de una nueva forma de pensar su práctica tomó la posta. Quizás ya no se trataba de los modelos ideales de los 70, de la sociedad deseable democrática y de participación plena. Pero junto con la paulatina democratización de la región, la ampliación de los públicos y la acumulación empresarial, industriales, académicos y políticos respondieron a tendencias crecientes en los sistemas de comunicación: producción nacional, libertad de expresión, información regional, exigencias de integración, niveles de calidad, racionalización económica.

Pese a que aún no terminan de reconocerlo, hay un lenguaje común que opera desde adentro de ellos sin que se den cuenta. Este no es producto de la incidencia de recomendaciones de expertos, sino es expresión de la tendencia general de las sociedades hacia un cambio inevitable.

El mérito de quienes participaron en la discusión teórica y política no se mide por la efectividad cuantificable de las recomendaciones tenidas en cuenta o no, sino por el aporte que significa haber sido los primeros en decirlo o en intentar formalizarlo.

La preocupación gubernamental por las comunicaciones es anterior a la reunión de Costa Rica: en Chile Frei y Allende, en Perú Velasco, en Venezuela Carlos Andrés Pérez, en México Echeverría, dieron pasos sustantivos hacia lograr un flujo más equilibrado y generar políticas orgánicas y coherentes.

Por otra parte la exigencia del cambio en el sector se convierte en demanda de diferentes sectores sociales. Esto pasó en el Perú de Velasco, en México de López Portillo y en Argentina de Alfonsín.

Sólo el ser expresión de la demanda social permitió que los proyectos tuvieran cierta convergencia más allá de la diversidad de apoyos financieros.

Y es esta capacidad de expresar la demanda lo que hay que rescatar de la situación actual en tanto síntesis. No nos atreveríamos a reducir la evaluación de esta coyuntura a la efectividad ejecutoria de las intervenciones gubernamentales en el sector. Los gobiernos militares fueron muy ejecutivos en sus intervenciones, pero no transparentaron la demanda. Los gobiernos democráticos fueron menos ejecutivos, pero crearon condiciones para transparentar la complejidad social.

Definitivamente en la actual coyuntura hay mucho reconocible como característico desde hace dos décadas: vacíos legales, incoherencia política, falta de explicitación, alianzas privadas frente a las iniciativas estatales que pudieran significar cambios, no trasgredir el concepto clásico de libertad de expresión.

Son todos rasgos de sociedades donde las fuerzas que exigen libertad de comercio tienen aún una fuerte capacidad de presión.

Sin embargo grandes cambios se produjeron, cambios que merecen el esfuerzo desplegado y comprueban que lo que vislumbraban los hombres del 76 era en cierta forma inevitable. Casi todas las legislaciones tienen en cuenta el problema de la concentración y los monopolios, la necesidad de contemplar una cuota de programación nacional y de normar la publicidad.

Los medios de comunicación deben ser accesibles a toda la población y la oferta debe ser diversificada. El estado debe velar porque se procuren los servicios complementarios necesarios.

Los estados son conscientes de la importancia del recurso espectro electromagnético y los países ecuatoriales disputan por la soberanía de la órbita geoestacionaria.

Las tempranas experiencias colombiana y mexicana en el uso de la radio para la educación y la promoción social se han extendido a toda América Latina.

La presión popular pugna por expresarse. En todas partes surgen radios populares, productoras de video alternativo, centros multimedia de apoyo a sindicatos, organizaciones barriales y comunidades campesinas.

Los media tienden a extenderse descentralizadamente dentro de los países. Y a la vez tienden a integrarse para la producción y la circulación de programas regionales.

Se ha impuesto la racionalidad en el empleo de la comunicación como un recurso para el desarrollo nacional. La conciencia de que la comunicación es un recurso planificable.

En todos los países se han creado instituciones reguladoras y de decisión: Ministerios de telecomunicaciones, comunicaciones e información, Sistemas Nacionales de Comunicación Social, Oficinas Centrales de Información, Consejos de Cultura.

El tema se ha legitimado, es parte del discurso legal, empresarial y académico. Al punto que la innovación tecnológica ya no encuentra el vacío crítico de décadas anteriores. La evaluación social de la tecnología es condición de necesidad.

Y es que todo cambió, no porque hubieran premeditadas intervenciones, sino porque como toda utopía, ésta no dejaba de tener razón.

2. OSCILACIONES DEL EQUILIBRIO DESEABLE

Hablar de políticas, legislación y planes para un flujo más equilibrado de información es remontarse a los años sesenta, cuando se dieron las bases para la definición de los dos sistemas televisivos heterodoxos de la región: Colombia y Chile.

En la definición de la televisión colombiana y la creación de Inravisión (1963) constituyendo un sistema mixto, dentro de un gran esfuerzo de concertación entre los sectores público y privado, se dan los primeros pasos hacia una ampliación del número de emisores. Y si bien inicialmente se da una alianza entre tres programadoras privadas para copar el tiempo de transmisión ofrecido por el Estado a través de Inravisión, paulatinamente surgen otras propuestas comerciales e ideológicas. Así desde 1975 se incrementa gradualmente la posibilidad del gobierno de controlar el equilibrio en la oferta informativa de los dos principales partidos políticos a través de la televisión.

En el caso de Chile el gobierno demócrata cristiano de Frei (1964-70) promulgó la ley 17.377 que define la gestión universitaria y estatal de la televisión, con el propósito de garantizar el pluralismo y el nivel cultural de la programación. El gobierno socialista de Allende a través del Estatuto de Garantías Constitucionales reafirmó este espíritu. Y pese al uso represivo y propagandístico que dio Pinochet a la televisión, esta sigue en manos de las instituciones que demócrata cristianos y socialistas pensaron como las más pertinentes.

Entonces el problema de base es tomar la decisión política en el momento oportuno. En la década del 60, cuando se incorporaba la tecnología en América Latina y no se habían constituido aún poderosos conglomerados industriales, era más sencillo optar por fórmulas innovadoras que supusieran una mayor participación. De hecho la retórica de la incorporación televisiva remitía siempre a la educación y la promoción cultural.

Y estas fórmulas eran innovadoras porque otros medios como la prensa y la radio eran y son predominantemente privados. Pero disuadir resistencias en los 60 era tarea realizable.

Pese a las notables intervenciones de gobiernos como los de Carlos Andrés Pérez y Herrera Campíns en Venezuela, Velasco Alvarado en Perú, Echeverría y López Portillo en México, el sistema de comunicaciones permaneció predominantemente privado y comercial, sostenido en recursos publicitarios. Las intervenciones gubernamentales por parte de regímenes de fácto en Brasil, Chile o Argentina no modificaron este modelo.

Sin embargo hay que precisar que no todos los medios fueron objeto de similar tratamiento. Mientras la prensa y los medios impresos eran dejados al libre mercado, la radio era descuidada y se convertía en el mejor canal del discurso alternativo, y la televisión era objeto de reiterados controles y propósitos intervencionistas. Esto corresponde a las tendencias de diferenciación de públicos entre medios impresos y audiovisuales. Los últimos alcanzan las masas, por lo tanto son objeto de mayor atención.

La intervención gubernamental no siempre significó censura, concentración o mecanismos reductores de la complejidad social. Pudo haber significado apertura como en Colombia y Chile democrático, negociación y convergencia de intereses como en México o la imposición de un discurso socializante como en Perú.

En general podríamos decir que los gobiernos militares fueron muy ejecutivos en su acción sobre el sector, pero transparentaron menos la demanda social. Y los gobiernos democráticos fueron más discursivos que ejecutivos, pero crearon condiciones para transparentar más la demanda social.

Esto es importante porque el discurso que expresa la tendencia al cambio en el sector fue recogido por gobiernos socialdemócratas como los de Carlos Andrés Pérez, Echeverría, López Portillo y García, por gobiernos socialistas como los de Allende y el general Velasco Alvarado, o por demócrata cristianos como el antecedente que significó Frei y la continuidad pluralista de Herrera Campíns.

Salvo el caso de Velasco Alvarado, los gobiernos militares mantuvieron una posición liberal y privatizante convergente con los promotores de la libertad de mercado como Belaunde y Lusinchi.

Las políticas militares eran por lo general las de un estratega: la comunicación sirve para el desarrollo, la integración nacional, la defensa y el control, por lo tanto había que ampliar las redes e innovar la tecnología. Esto se expresa en la preocupación por la cobertura de las telecomunicaciones y por el fundamento geopolítico de los sistemas satelitales, el caso Brasilsat es prueba palpable de este interés.

Pero cuando la ejecutiva militar interviene directamente los medios con una preocupación en el discurso y con fines socializantes como en Perú (1968-75), la resistencia empresarial y la escasez de recursos públicos se constituyen en variables intervinientes que afectan el desarrollo industrial del sector y sacan del mercado internacional a los productos del país. Así la expropiación del 51 % de las acciones de los canales de

televisión y la creación de un monopolio estatal de programación significaron el atraso tecnológico del medio y el corte de la exportación de telenovelas.

Radio y Televisión (1973) y permitió el acceso de los partidos a los medios estatales. El presidente López Portillo (1976-82) continuó con la misma línea. Durante su administración se dio el gran debate nacional sobre el derecho a la información. Este debate sobrepasó las intenciones gubernamentales y las dimensiones del tema, surgiendo de sectores políticos, laborales y académicos la demanda por políticas nacionales de comunicación, legislación pertinente y participación. Rebasado el gobierno, la imposibilidad de tomar decisiones demostró una vez más la fuerte presencia empresarial, los límites de la regulación gubernamental y las contradicciones al interior del aparato estatal.

Las propuestas venezolanas estuvieron marcadas por un espíritu de concertación con el sector privado y por el interés por brindar servicios complementarios. Los presidentes Pérez (74-79) y Herrera Campíns (79-84) realizaron planteamientos de políticas de comunicación en una continuidad pluralista, pese a las presiones empresariales, la crisis económica y las limitaciones del Estado.

Los corpus políticos venezolanos han sido los más coherentes e integrados de América Latina. La razón es que siempre se han sostenido en un esfuerzo de investigación previa. Durante la administración del presidente Pérez se reguló la publicidad, se crearon y reorganizaron los Ministerios de Comunicación e Información, se creó la Oficina Central de Información y la Comisión Nacional de Cultura. Esta última encargó la producción del informe Ratelvé, que contenía propuestas sobre radiodifusión de servicio público, concertación entre los sectores público y privado, servicios complementarios, calidad de infraestructura y programación y ampliación de la cobertura.

El V Plan de la Nación (1976-80) -durante la administración de Pérez- vincula la comunicación al desarrollo, reconoce la necesidad de control estatal, plantea la creación del Sistema Nacional de Comunicación Social, la participación colectiva, la integración regional y la evaluación de la tecnología a incorporar. Finalmente se pronuncia en favor del Nuevo Orden Económico Internacional

Durante la administración de Herrera Campíns el VI Plan (81-84) define las políticas de la comunicación en razón del desarrollo, el acceso y la participación, la consolidación del sistema de medios del Estado y el apoyo al Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación.

Los esfuerzos por un flujo más equilibrado no han sido solamente nacionales, sino también regionales. Hay que mencionar las experiencias de ASIN (1979), Acción de Sistemas Informativos Nacionales, y ALASEI (1983), Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información.

ASIN es una red que integra las agencias oficiales nacionales. ALASEI es un servicio regional que ofrece material de información complementario. Ambas experiencias son asesoradas y apoyadas por Inter Press Service. A través de ASIN los Estados han establecido una real vinculación directa más allá de las coyunturas políticas, distribuyendo información latinoamericana entre medios masivos estatales y privados. ALASEI ha logrado una regular aceptación y mantiene una línea independiente de los gobiernos y comprometida con el Nuevo Orden Económico Internacional y el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación.

Pero la tendencia a potenciar el flujo. sur-sur también ha llegado al sector comercial. Los canales de televisión latinoamericanos tienden a incluir cada vez más programación local y regional, la cual tiene los mayores ratings de la televisión.

Y la ampliación de los emisores se extiende al video, la radio alternativa y toda la gama de la comunicación popular. Esta ampliación responde más a la presión de sectores sociales que pugnan por hacerse escuchar que a la legislación que formalizaría tal expresión.

De hecho el vacío legal en algunos países ha posibilitado la extensión de la oferta de mensajes, la recomposición de grupos y la introducción de nuevas tecnologías como prolongación de conglomerados ya existentes. Y probablemente estos sean los retos más urgentes de la presente coyuntura.

3. NO MAS ALLA DE LA LIBERTAD DE EXPRESION

La historia demuestra que ha sido mucho pedir que el ejercicio de la libertad de expresión vaya más allá de los límites liberales del concepto. En toda América Latina los periodistas exigen el respeto a una libertad que se sostiene en la posibilidad de conseguir y cubrir información dentro de los parámetros de tratamiento y selección impuestos por la dirección de sus medios. La libertad de expresión se limita a la libertad de mercado, no trasgrede esta premisa porque no hay demanda para hacerlo y porque en la convulsionada historia de golpes de estado y revoluciones militares lo primero en desaparecer era el mito de una libertad sostenida en el vacío de la desregulación.

Esta libertad fue víctima de los intentos socializantes de Velasco y de los retrocesos estratégicos de Morales Bermúdez. Primero liberales y luego socialistas, los periodistas peruanos sufrieron la intervención a la prensa, clausuras, confiscación de ediciones, presiones políticas, deportaciones, restricciones gubernamentales.

Los estilos brasileño, argentino y chileno fueron mucho más duros. En la década de los presidentes Castelo Branco y Da Costa e Silva se produjo un eficiente aparato legal para la censura y la represión. La Ley de seguridad nacional y el Acta Institucional Nº 5 cerraron el congreso, suspendieron las libertades, instalaron la censura previa, posibilitaron la prisión y acallaron a la prensa.

El régimen chileno fue muy preciso: expropió empresas, radios y diarios. La razón estratégica militar lleva a estos gobiernos a limitar la conglomeración y los monopolios. La concentración privada podía hacer fuerte a la oposición en Perú y Argentina. Oposiciones empresariales ante gobiernos que se representaban excesivamente izquierdistas o derechistas. Así la ley 19020, Ley General de Telecomunicaciones del Perú (1971) restringe la concentración y la ley 22285, Ley de Radiodifusión de Argentina (1980) hace lo propio.

Cuando los gobiernos democráticos tienen iniciativas políticas la claridad y la precisión de sus propósitos va desde la confusión hasta el rigor de la incorporación del sector en la planificación nacional.

El caso más evidente de confusión es el de la Argentina de Alfonsín. El gobierno no ha logrado definir una clara política respecto a las comunicaciones. Desde 1985 el congreso discute sucesivos proyectos de ley de radiodifusión en los que se comprueba que no hay una correspondencia constante entre las propuestas y los proyectos políticos de los partidos. Una explicación es que la preocupación respecto a las políticas recorre toda la sociedad civil y probablemente esto se manifieste en una continuidad entre propuestas provenientes de diversas posiciones. Una explicación similar es útil para entender la continuidad entre los planes nacionales de social demócratas y demócrata cristianos en Venezuela. Sin embargo los proyectos argentinos en sus diferencias específicas evidencian que la actual indecisión se sostiene en la importante presencia de grupos empresariales y segmentos de la sociedad civil a través de las diversas propuestas radicales y justicialistas. La convergencia se ubica en razón de propuestas antimonopólicas o limitantes de la concentración; pero a la vez ampliando las posibilidades de relativa conglomeración más allá de los márgenes impuestos por los militares. Las propuestas siguen siendo privatistas, pero se enfatizan en la programación nacional y en la legislación publicitaria. Pero lo realmente vanguardista es que se hable de promover la apertura a otros emisores: universidades, municipalidad, asociaciones intermedias.

El discurso de la participación también fue empleado en Perú. El general Velasco hablaba de que se estaba creando una sociedad de participación plena. En razón de esta participación en 1974 se expropiaron los diarios de circulación nacional para ser entregados a los sectores organizados de la sociedad; pero mientras

se producía la organización necesaria de estos sectores el gobierno cumplía con administrar la prensa. Definitivamente nunca se produjo la transferencia esperada y los sucesivos gobiernos procedieron a devolver los medios expropiados otorgando en resarcimiento a los empresarios afectados indemnizaciones, exoneraciones de impuestos e incentivos financieros que hacen del sector privado de los media un grupo privilegiado de la industria nacional.

El actual gobierno peruano del presidente García, siguiendo la tradición socialdemócrata, intentó a inicios de su administración convocar a una comisión de políticas de comunicación que representara a los diversos sectores comprometidos. Sin embargo la instalación e implementación de la comisión nunca se realizó y el progresivo debilitamiento del régimen condicionó que su intervención en el sector no se manifestara.

Pero la tendencia al cambio también se hace patente en el sistema peruano. Los empresarios descubrieron las ventajas de la programación nacional y de la promoción cultural. Los públicos son convergentes respecto a esta tendencia y se evidencia un incremento en la calidad del producto local.

Estas tendencias se dan antes y en mucho mayor medida en grandes productores como Brasil y México. No se trata de procesos similares, pero sí paralelos.

En Brasil el nacionalismo fue una de las peticiones de principio que impusieron los sucesivos gobiernos militares a cambio de facilitar la expansión del sector privado. A los gobiernos no les faltaban armas: licencias, recursos financieros y subsidios publicitarios eran razones más que convincentes para la concertación.

En México el nacionalismo es una tradición que remite hasta 1934 con las leyes de incentivo del cine y la música nacional. El sector privado es predominante, concentrado en la televisión y disperso en la radio y la prensa. Pero la fuerte presencia gubernamental y la concordancia política han facilitado intervenciones reguladoras en la programación, publicidad, producción nacional y promoción cultural. El Estado cuenta con recursos como el control de insumos, créditos y auspicio publicitario.

El presidente Echeverría (1970-76) se expresó críticamente de los empresarios, intervino en la regulación de la publicidad y la programación, promulgó el reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión (1973) y permitió el acceso de los partidos a los medios estatales. El presidente López Portillo (1976-82) continuó con la misma línea. Durante su administración se dio el gran debate nacional sobre el derecho a la información. Este debate sobrepasó las intenciones gubernamentales y las dimensiones del tema, surgiendo de sectores políticos, laborales y académicos la demanda por políticas nacionales de comunicación, legislación pertinente y participación. Rebasado el gobierno, la imposibilidad de tomar decisiones demostró una vez más la fuerte presencia empresarial, los límites de la regulación gubernamental y las contradicciones al interior del aparato estatal.

Las propuestas venezolanas estuvieron marcadas por un espíritu de concertación con el sector privado y por el interés por brindar servicios complementarios. Los presidentes Pérez (74-79) y Herrera Campíns (79-84) realizaron planteamientos de políticas de comunicación en una continuidad pluralista, pese a las presiones empresariales, la crisis económica y las limitaciones del Estado.

Los corpus políticos venezolanos han sido los más coherentes e integrados de América Latina. La razón es que siempre se han sostenido en un esfuerzo de investigación previa. Durante la administración del presidente Pérez se reguló la publicidad, se crearon y reorganizaron los Ministerios de Comunicación e Información, se creó la Oficina Central de Información y la Comisión Nacional de Cultura. Esta última encargó la producción del informe Ratelvé, que contenía propuestas sobre radiodifusión de servicio público, concertación entre los sectores público y privado, servicios complementarios, calidad de infraestructura y programación y ampliación de la cobertura.

El V Plan de la Nación (1976-80) -durante la administración de Pérez- vincula la comunicación al desarrollo, reconoce la necesidad de control estatal, plantea la creación del Sistema Nacional de Comunicación Social, la participación colectiva, la integración regional y la evaluación de la tecnología a incorporar. Finalmente se pronuncia en favor del Nuevo Orden Económico Internacional.

Durante la administración de Herrera Campíns el VI Plan (81-84) define las políticas de la comunicación en razón del desarrollo, el acceso y la participación, la consolidación del sistema de medios del Estado y el apoyo al Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación.

Los esfuerzos por un flujo más equilibrado no han sido solamente nacionales, sino también regionales. Hay que mencionar las experiencias de ASIN (1979), Acción de Sistemas Informativos Nacionales, y ALASEI (1983), Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información.

ASIN es una red que integra las agencias oficiales nacionales. ALASEI es un servicio regional que ofrece material de información complementario. Ambas experiencias son asesoradas y apoyadas por Inter Press Service. A través de ASIN los Estados han establecido una real vinculación directa más allá de las coyunturas políticas, distribuyendo información latinoamericana entre medios masivos estatales y privados. ALASEI ha logrado una regular aceptación y mantiene una línea independiente de los gobiernos y comprometida con el Nuevo Orden Económico Internacional y el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación.

Pero la tendencia a potenciar el flujo sur-sur también ha llegado al sector comercial. Los canales de televisión latinoamericanos tienden a incluir cada vez más programación local y regional, la cual tiene los mayores ratings de la televisión.

Y la ampliación de los emisores se extiende al video, la radio alternativa y toda la gama de la comunicación popular. Esta ampliación responde más a la presión de sectores sociales que pugnan por hacerse escuchar que a la legislación que formalizaría tal expresión.

De hecho el vacío legal en algunos países ha posibilitado la extensión de la oferta de mensajes, la recomposición de grupos y la introducción de nuevas tecnologías como prolongación de conglomerados ya existentes. Y probablemente estos sean los retos más urgentes de la presente coyuntura.

NO MAS ALLA DE LA LIBERTAD DE EXPRESION

La historia demuestra que ha sido mucho pedir que el ejercicio de la libertad de expresión vaya más allá de los límites liberales del concepto. En toda América Latina los periodistas exigen el respeto a una libertad que se sostiene en la posibilidad de conseguir y cubrir información dentro de los parámetros de tratamiento y selección impuestos por la dirección de sus medios. La libertad de expresión se limita a la libertad de mercado, no trasgrede esta premisa porque no hay demanda para hacerlo y porque en la convulsionada historia de golpes de estado y revoluciones militares lo primero en desaparecer era el mito de una libertad sostenida en el vacío de la desregulación.

Esta libertad fue víctima de los intentos socializantes de Velasco y de los retrocesos estratégicos de Morales Bermúdez. Primero liberales y luego socialistas, los periodistas peruanos sufrieron la intervención a la prensa, clausuras, confiscación de ediciones, presiones políticas, deportaciones, restricciones gubernamentales.

Los estilos brasileño, argentino y chileno fueron mucho más duros. En la década de los presidentes Castelo Branco y Da Costa e Silva se produjo un eficiente aparato legal para la censura y la represión. La Ley de seguridad nacional y el Acta Institucional N° 5 cerraron el congreso, suspendieron las libertades, instalaron la censura previa, posibilitaron la prisión y acallaron a la prensa.

El régimen chileno fue muy preciso: expropió empresas, radios y diarios que tuvieran relación con la Unidad Popular, privó del derecho de expresión a locutores, actores y cantantes. La ley de seguridad interior del Estado permitió la suspensión de medios y la clausura de radios y revistas.

El gobierno de Pinochet, al igual que los regímenes de facto de Argentina y Perú, por diferentes razones tuvieron una fuerte oposición de los gremios empresariales de la prensa. Pero las soluciones a los conflictos fueron diversas: en Perú se expropiaron los diarios de circulación nacional, en Chile se llegó a un estado de autocensura bajo control de la División Nacional de Comunicación (DINACOS) y en Argentina la ley 22285 permitió reiterados atropellos a la libertad de expresión.

En este contexto el nivel de aspiración se redujo a objetivizar la libertad formalizada en las Constituciones. Y los gobiernos democráticos de la región trataron en lo posible de cumplir con este objetivo. No faltaron oportunidades en las que la tenacidad por defender lo logrado les hizo incurrir en contradicciones: los gobiernos venezolanos que proponían una mayor participación no dudaron en suspender algunos programas de radio y televisión o prohibir películas nacionales; el presidente Belaunde, adalid de la irrestricta libertad de prensa, respaldó sutiles intervenciones represivas como las leyes antiterrorista y de desacato.

Sólo el gobierno mexicano de López Portillo incorporó en 1977 el derecho a la información en la Constitución. El Presidente había dejado traslucir el sentido de este derecho: pluralismo ideológico, participación, nacionalismo, consolidación del régimen de libertades y alcanzar una nueva dimensión de la democracia. Haciendo gala de tal derecho la Cámara de Diputados abrió los debates previos para reglamentarlo. Después de más de cien ponencias y de muchas presiones empresariales la Cámara no encontró una fórmula para reglamentar aquello que en el espíritu liberal se considera irreglamentable.

En 1981 el informe sobre la comunicación en México de la Coordinación de Comunicación Social de la presidencia incluía una propuesta legislativa para ordenar la participación social en el ejercicio del derecho a la información. La propuesta se dirigía a promover la democratización y la participación popular en el manejo de los medios, pero por propia decisión gubernamental no progresó. En suma, era imposible ir más allá de reiterar la definición clásica de libertad de expresión.

4. COMUNICACION RECURSO PLANIFICABLE

En general los gobiernos latinoamericanos son conscientes de la necesidad de planificar sus recursos de comunicación e información. Esta planificación se realiza en razón de diferentes intereses. Los gobiernos militares la orientan hacia la integración nacional y el control social.

En Argentina la Secretaría de Estado de Comunicación (SECOM) dependía del Ministerio de Economía. Esta evidente articulación a la gestión económica indicaba el rol instrumental que se asignaba a la comunicación durante la dictadura.

En Chile la División Nacional de Comunicación (DINACOS) desarrollaba un rol de control y policía. La estrategia militar tuvo dos etapas: la primera de guerra psicológica al socialismo y la segunda, de integración social, control y reconocimiento de los logros del gobierno.

Hubo dos experiencias realmente estructurales, la de Venezuela y la de Perú. En Venezuela la planificación nacional es una tradición en la gestión pública. Los V y VI Planes de la Nación incluyeron al sector. Y si bien no se lograron todos los cambios que se propusieron, los efectos legales e institucionales fueron trascendentales: se crearon nuevas instituciones como el Ministerio de Información, el Consejo Nacional de Cultura, el Fondo Cinematográfico y Venezolana de Televisión. Se dieron leyes nacionales como la ley de Cultura, la ley Orgánica de la Administración Pública, la ley de Educación. Se nacionalizó la actividad

publicitaria, se incentivó la producción nacional, la prensa de provincia y la cinematografía. Se realizó el proyecto Ratelve y se impulsó la presencia de Venezuela en la discusión mundial sobre la comunicación.

El caso peruano remite al Plan del Perú de 1971 o Plan Nacional de Desarrollo 1971-75, donde se trataba la creación de un sistema participativo de comunicación y de usar los medios para la educación. En la misma época el Plan de Transpases y Comunicaciones trata el control del espectro y el Plan de Educación contemplaba un programa de extensión educativa y la creación de una Dirección Ministerial de Comunicación Social. La creación del Sistema Nacional de Información y la promulgación de las leyes de telecomunicaciones y de prensa indicaban que se trataba de una planificación del sistema total de comunicaciones en razón de los objetivos estratégicos del gobierno del general Velasco.

Los posteriores gobiernos civiles argentino y peruanos no han tenido una concepción de la comunicación más allá del criterio instrumental. Han priorizado ordenar y planificar otros sectores ante las urgencias de la coyuntura actual.

El caso mexicano es prototípico de una actitud diferente. Los intentos gubernamentales por planificar el sector han devenido en rotundos fracasos ante la presión empresarial.

En el país latinoamericano de los grandes sistemas la planificación empresarial arrastra consigo la decisión gubernamental. El Estado se limita a ser un regulador de propuestas privadas y multinacionales.

El modelo colombiano es más discreto y equilibrado. Desde 1976 el Ministerio de Comunicaciones articula su planificación al Departamento de Planeación de la Presidencia. TELECOM, la empresa nacional de telecomunicaciones, es factor primordial del Plan Nacional de Desarrollo. Y el control estatal de la infraestructura de transmisión de televisión lo podemos entender como un esfuerzo por responder a la política cultural predefinida o por mantener el equilibrio político del país.

En todos los casos mencionados la conciencia de planificar las comunicaciones surge paralelamente a las recomendaciones de Costa Rica. Se sostiene en la estrategia militar, en las doctrinas socialdemócratas o socialistas y en la urgencia de racionalizar el sector.

Pero la necesidad de planificar demandó un esfuerzo académico al respecto. Así, siguiendo las recomendaciones, el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL) con auspicios de la Fundación Ebert, viene desarrollando desde 1981 un programa de capacitación, asesoría y publicaciones especializadas.

La experiencia del CIESPAL ha tenido un gran intercambio con los promotores de la planificación de la comunicación en Venezuela. En términos específicos la formación que ofrece CIESPAL responde a las necesidades de capacitar especialistas en políticas de comunicación y diseño de proyectos. Su radio de influencia es el público académico y el de los proyectos de comunicación para el desarrollo. A ellos se dirigen cursos y publicaciones.

Los consultores de CIESPAL y FES han llevado a cabo asesorías en casi todos los países de la región, dirigidas principalmente a proyectos y organismos públicos. Hasta el momento han capacitado a más de mil personas en la región, proporcionándoles formación técnica y constituyéndose en el mayor espacio de intercambio de experiencias de proyectos que se lleven a cabo en toda América Latina.

El efecto multiplicador de CIESPAL está en los orígenes de la creación de cuatro Maestrías especializadas en Planificación de la Comunicación: la del ITESO (Guadalajara), la de la Universidad Iberoamericana (México), la de la Universidad Central de Venezuela y la de la 1 Universidad Autónoma de Santo Domingo.

Otro efecto importante es la racionalidad que ha impuesto entre quienes manejan proyectos de desarrollo que tienen componentes de comunicación. En América Latina existe la conciencia de que la comunicación es un recurso planificable. Esto ya es un gran cambio.

6. NIVELES DE DECISION

Nunca se llegó a instalar un Consejo Nacional de Políticas de Comunicación. El tema no pasó de la etapa de propuestas y discusiones. El principio de participación que supone un Consejo era incompatible con gobiernos liberales, militares y con las presiones empresariales que actuaban sobre las administraciones que sacaran a luz la sola posibilidad de instalarlo.

Lo que sí se encuentra en casi todos los países son instancias gubernamentales de decisión respecto a las comunicaciones. Estas instituciones tienen orígenes diversos: racionalidad administrativa, promoción cultural, ejecutar una política orgánica o control social. El nivel de integración dentro del aparato de estado también es heterogéneo.

Difícilmente las instituciones creadas eran desmontadas por gobiernos sucesivos. Se les reorganizaba de acuerdo a la nueva estrategia y los principios políticos del partido gobernante, pero la conciencia de necesidad permanecía.

Estas instituciones eran de dos tipos: las relativas a las telecomunicaciones y las relativas a los contenidos. Por lo general las primeras lograban legitimidad con mayor facilidad que las segundas. Estas eran asociadas con mecanismos de censura, control y represión.

Los casos de Venezuela y Colombia son los más representativos de la aceptación por parte de la sociedad civil de la conformación de instituciones políticas en el sector. En 1974, durante la administración del presidente Pérez, se creó el Ministerio de Información de Venezuela. El órgano ministerial para manejar la política de comunicación era la Oficina Central de Información. Las funciones de esta oficina eran: coordinar la información y asesorar al Presidente a fin de que el ejecutivo pudiera llevar a cabo programas y proyectos específicos; coordinar con diferentes niveles gubernamentales lo concerniente a la información oficial; proponer al ejecutivo programas y proyectos para incorporarlos a los planes nacionales y sectoriales. El mismo año se crea la Comisión Nacional de Cultura, encargada de diseñar políticas de producción, difusión y conservación culturales. El resultado más notorio de su labor fue el informe Ratelvé, en cuya elaboración estuvieron representados los sectores público y privado.

En Colombia el Ministerio de Comunicaciones tiene a su cargo adoptar la política de comunicaciones del país. Comprende la administración postal, la empresa nacional de telecomunicaciones y el instituto de radio y televisión.

Los mecanismos de mayor participación se encuentran al interior de INRAVISION: el Consejo Nacional de Televisión, conformado por tres miembros del sector gubernamental -representantes del Ministerio de Comunicaciones, del Director de Colcultura y del Presidente, y un conjunto de representantes no gubernamentales, de los periodistas, las Academias de Historia y Lengua, las Facultades de Comunicación, de los exdirectores de Inravisión y de los miembros de la Comisión de Vigilancia. Esta última está conformada por representantes de diversos sectores sociales: padres de familia, Universidades, artistas, iglesia, consumidores, organizaciones campesinas y sindicales, gremios de la producción, profesionales de salud, críticos de TV, anunciantes y empresas de publicidad.

En México la ley federal de radio y televisión de 1960 contemplaba la creación de un Consejo Nacional de Radio y Televisión con una estructura semejante; pero nunca se instaló. Lo mismo ocurrió con el Consejo Nacional de Comunicación Social propuesto en el anteproyecto presentado por la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República durante la administración de López Portillo.

El presidente López Portillo privilegió la secretaría de Estado de Gobernación, encargada de vigilar el contenido de las transmisiones comerciales y de difundir las transmisiones gubernamentales. Creó dentro de ella la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, desapareciendo la subsecretaría de radiodifusión dentro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y trasladando sus funciones de producción a la Productora Nacional de Radio y Televisión (PRONARTE), dependiente de la nueva Dirección General. Este cambio define a los medios de comunicación como instrumentos de política interna.

En 1983, durante la administración del presidente La Madrid se anunció la creación del Sistema Nacional de Comunicación Social, con el propósito de definir la política de comunicación del gobierno federal y usar coherentemente los recursos estatales. En razón de esta propuesta el gobierno convocó a un Foro de Consulta Popular muy amplio, pero la iniciativa no avanzó más allá de la discusión y publicación de las ponencias.

Los gobiernos militares fueron más expeditivos en la constitución de organismos. El gobierno del general Velasco creó el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (1968) y el Sistema Nacional de Información (1974). Eran organismos estratégicos que formulaban políticas y ejecutaban planes, cumpliendo un rol ordenador en el sector.

El SINADI concentró mucho poder. Su oficina principal era la OCI (Oficina Central de Información), la que tenía por funciones normar, coordinar y controlar las actividades de información del Estado, normar y racionalizar el empleo de la cinematografía y los servicios de radiodifusión. El jefe de la OCI debía formular la política nacional de información y someterla a consideración del Presidente. Este aparato se consolidó tras las expropiaciones de la prensa, televisión y radio. Posteriormente fue debilitado por diferentes gobiernos, pero aún mantiene su rango ministerial .

En Brasil hasta 1967 las decisiones respecto a las comunicaciones se concentraban en el Presidente. Ese año se crea el Ministerio de Comunicaciones. En 1979 se crea la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República (SECOM), con la competencia de definir políticas de comunicación y divulgar actividades gubernamentales.

La dictadura militar chilena heredó el Consejo Nacional de Televisión, un mecanismo ejemplarmente democrático, y desvirtuó conformándolo con representantes controlados por el régimen. En 1976 se crea la División Nacional de Comunicación (DINACOS), con el propósito de regir las comunicaciones desde la Secretaría de Gobierno. El DINACOS es una instancia directriz de control y represiva. Entre sus funciones están el asesorar al Ministerio en la formulación de políticas de comunicación y vigilar los abusos de publicidad y prensa.

Las instituciones argentinas tenían igualmente una función predominantemente represiva. La Secretaría de Estado de Comunicaciones (SECOM), encargada de fijar políticas, objetivos y lineamientos, era dependiente del Ministerio de Economía, cumpliendo un rol fundamentalmente instrumental.

Durante la administración del presidente Alfonsín la confusión respecto a la política de comunicación se ha institucionalizado en las contradicciones al interior del aparato de estado.

6. INVESTIGACION Y DEMANDA

Sólo en tres ocasiones la investigación respondió directamente ala demanda de la decisión gubernamental: en Perú, México y Venezuela. Esto no significa que en el continente la investigación se mantenga al margen de la demanda social; por el contrario, los gobiernos suelen no dar la debida importancia a las voces de alerta que provienen del sector académico o de los centros privados de investigación.

En el Perú el gobierno militar sustentó la toma de decisiones en la investigación. Es célebre el estudio sobre la radio y televisión realizado en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para decidir las características de la Nueva Ley General de Telecomunicaciones. Las decisiones del Ministerio de Educación sobre control de contenidos en la programación y publicidad también se sustentaron en investigaciones realizadas en la Dirección de Comunicación Social de dicho Ministerio. El Instituto Nacional de Investigación y Capacitación en Telecomunicaciones -creado en la Primera Fase del gobierno militar- desarrolló investigación para la innovación tecnológica en el sistema de telecomunicaciones.

Durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez la división de Planificación e Investigación del Ministerio de Información realizó sucesivas investigaciones que alimentaron la toma de decisiones y constituyeron sustento para los Planes de la Nación.

En México la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República desarrolló en la década del 70 una intensa actividad de investigación que dio por resultado el anteproyecto de Bases Estratégicas para la Estructura del Sistema Nacional de Comunicación Social.

En la década de los 80 en el sector privado destaca la acción de instituciones como INTERCOM en Brasil, CIESPAL en Ecuador, CENECA, ECO y ILET en Chile, CINEP en Colombia, ILET en México, ININCO en Venezuela, IPAL en Perú, CEDES en Argentina.

Las Universidades también han aportado a la discusión teórica y política sobre las comunicaciones en la región; es el caso de la Universidad Central de Venezuela, la Universidad Autónoma de México y la Universidad de Lima.

Finalmente los investigadores asociados en cada país han conformado a nivel regional la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación, que constituye un foro de intercambio y discusión de los problemas de la comunicación en el continente, contribuyendo con diferentes organizaciones académicas y regionales.

En conclusión, el tema de las políticas está en la agenda de los investigadores y de los centros privados de investigación; pero en contadas ocasiones de los núcleos de decisión gubernamental han tomado contacto con estos recursos. Las razones para esta brecha son de orden político y profesional. Los investigadores suelen tener una mayor actitud crítica que los decisores. Los primeros son profesionales expertos que llevan mucho tiempo trabajando el tema, los segundos son funcionarios coyunturales que no mantienen la continuidad necesaria entre sí, y se limitan a mantener o regular el sistema establecido.

7. INTEGRACION PARA LA PRODUCCION Y LA CAPACITACION

En este punto es pertinente mencionar los logros de proyectos integrados como el Programa Expedición Andina, el Programa de Televisión Andino y la Unión Latinoamericana y Caribeña de Radiodifusión; la acción de las organizaciones de la iglesia UCLAP, UN-DA-AL y OCIC-AL, y la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social.

En todos estos proyectos participan representantes de varios países latinoamericanos, la representatividad puede o no ser gubernamental. El apoyo financiero proviene de la UNESCO, la Fundación Ebert, la Fundación Konrad Adenauer, la Comunidad Económica Europea y otras fuentes. Pero cabe destacar la convergencia de todos estos proyectos, el interés por la integración, la participación y por elevar los niveles de performance tecnológica.

El Programa Expedición Andina se inicia en 1981 con la participación de los países miembros del Convenio Andrés Bello: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, España, Panamá, Perú y Venezuela. Sus objetivos son intercambiar materiales audiovisuales y contribuir a la formación de la conciencia latinoamericana. En su contexto se han producido casi 150 programas de televisión. Cuenta con apoyo de la fundación Konrad Adenauer.

El programa de Televisión Andino se inicia en 1980 con la participación de los países miembros del Acuerdo de Cartagena. Su objetivo es producir programas de televisión de alta calidad que fomenten la conciencia integradora de los habitantes del grupo andino. El proyecto ha producido 50 programas, 3 especiales, 25 documentales técnicos, 160 microprogramas y 50 spots. Los recursos para la producción provienen de la cooperación de organismos internacionales, principalmente de UNESCO y la Comunidad Económica Europea.

Ambos proyectos de televisión son intergubernamentales. La Unión latinoamericana y Caribeña de Radiodifusión congrega a instituciones no gubernamentales y estatales de servicio público y sin fines de lucro. ULCRA se fundó el año 1985 con los objetivos de contribuir al mutuo conocimiento entre los pueblos de la región, promover el desarrollo en el campo de la comunicación, mejorar la calidad técnica y de programación en las emisiones. ULCRA ha organizado tres mercados latinoamericanos del audiovisual, produce un programa informativo semanal de televisión llamado "El Latinoamericano" y se apresta a lanzar un servicio diario de información televisiva vía satélite para toda la región: el proyecto "Latinvisión". ULCRA cuenta con el apoyo de la Fundación Ebert.

Las organizaciones católicas de carácter continental y nacional han manifestado su convergencia parcial con los planteamientos de políticas y con el NOMIC. Estas organizaciones son tres: Unión Católica Latinoamericana de Prensa (UCLAP), la Organización Católica Latinoamericana de Radio y Televisión (UNDA-AL) y la Oficina Católica Internacional del Cine de América Latina (OCIC-AL).

Estas organizaciones cuentan con afiliados vinculados a la iglesia en todos los países de América Latina. Sus objetivos son profundizar la opción evangélica por los pobres, favorecer los valores propios de nuestras culturas, desarrollar un programa de formación, producir y distribuir piezas propias y de los miembros, promover en el seno de la Iglesia el debate sobre un orden democrático y transformador de la comunicación. El Secretario Conjunto de las tres organizaciones ha publicado libros, revistas, fichas de material audiovisual latinoamericano. Se han realizado investigaciones sobre la situación del video en la región, seminarios sobre el uso pastoral de los medios, se están produciendo videos para la formación pastoral se han organizado múltiples encuentros, seminarios y conferencias sobre la problemática de los medios en la región; múltiples cursos de capacitación sobre nuevas tecnologías, lectura crítica, producción de radio, edición y prensa popular. En suma, se trata de organizaciones que integran regionalmente actividades de producción y capacitación.

La Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social se crea en 1981. Integra a 200 Facultades en 20 países. Sus objetivos son contribuir al mejoramiento integral de la enseñanza de la comunicación, promover la participación de la Federación y de sus miembros en la formulación de políticas de comunicación y en la elaboración de normas que rigen el desempeño de la profesión. FELAFACS ha alcanzado una presencia regional y se ha constituido en un foro de discusión de los grandes temas de la comunicación.

6. PERSPECTIVAS DEL USO DE SATELITES

En América latina no se han producido acuerdos intergubernamentales respecto al uso de la comunicación por satélites o respecto al contenido de la información que debe circular vía satélite.

La mayor parte de los países son miembros de Intelsat y hacen uso de sus servicios, llegando a comprar uno o dos transpondedores para el servicio doméstico.

México y Brasil tienen sistemas satelitales propios que han sido instalados debido a las demandas de servicios y de la televisión comercial.

Y hay un sólo proyecto multinacional de instalar un sistema satelital: el Proyecto Cóndor de los países del Pacto Andino.

El proyecto Cóndor o Sistema Andino de Telecomunicaciones por Satélite (SATS) es producto de la HI Reunión de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de los países miembros del Acuerdo de Cartagena: en su resolución 111. 41 se declaró prioritario este proyecto, concibiéndolo con el propósito de integrar áreas rurales y fronterizas, lograr una cobertura total de televisión doméstica en los cinco países y optimizar las comunicaciones entre estos. El proyecto ya ha realizado los estudios económicos, técnicos y de diseño del sistema.

Las tendencias generales en la región evidencian una actitud realista frente a innovaciones tecnológicas como la recepción directa de televisión transnacional, respecto a la cual las iniciativas de legislación se limitan a prohibir la comercialización de la señal recibida. Esta innovación no ha provocado mucha preocupación en los sectores empresariales debido a la barrera lingüística y a la notoria preferencia de los públicos por la programación regional. Por el contrario, las mayores empresas de televisión de la región vienen utilizando sistemas satelitales nacionales y privados para emitir internacionalmente su programación. Los gobiernos latinoamericanos se preocupan por utilizar los satélites con propósitos de integración nacional, desarrollo y propaganda gubernamental.

En este sentido, tanto el sector privado como el público son conscientes de la importancia de la nueva tecnología, pero pronto aparecerán nuevas interrogantes respecto a problemas como la competencia en el interior del mercado latinoamericano o la soberanía de los países.