

Las Políticas Nacionales de Comunicación en el pensamiento de Luis Ramiro Beltrán

Por: Martha Paz (*)

RESUMEN

Luis Ramiro Beltrán es considerado como el padre de las Políticas Nacionales de Comunicación o, para ser más precisos, como el padre de la conceptualización de Políticas Nacionales de Comunicación. Esta idea, al amparo de la UNESCO, se debatió mundialmente en la década de los años '70. Fue promovida y defendida por los investigadores latinoamericanos de la Comunicación pero resistida y atacada por las asociaciones también latinoamericanas de propietarios de medios de comunicación.

En otras palabras, Luis Ramiro Beltrán, cuando tenía un poco más de 40 años, desarrolló proposiciones conceptuales precursoras para la formulación, por consenso público, de políticas nacionales de comunicación propicias al cambio para el desarrollo verdaderamente democrático. Sus ideas calaron hondo, tanto que el mundo, especialmente el continente latinoamericano, debatió muchos años sobre ellas.

Pero, durante mucho tiempo, las políticas nacionales de comunicación, en Latinoamérica, quedaron en eso, en ideas, porque los propietarios latinoamericanos de medios de comunicación apuntalados por gobernantes y empresarios estadounidenses se encargaron de amedrentar a quienes tenían en sus manos la posibilidad de diseñarlas e implementarlas en nuestros diferentes países. Argumentaban, como siempre lo hacen, que constituían un atentado a la libertad de expresión. Fue la fuerza de la propiedad que venció a la fuerza de la idea.

En los últimos años, la idea ha vuelto a tener fuerza, aunque con otros nombres, porque se están implementando en diferentes países algunos ejercicios que tienen que ver con la planificación nacional de la comunicación: articulados específicos en nuevas Constituciones, reglamentaciones, leyes, consejos de comunicación, entre otros. Es que así como se planifica y se diseñan políticas para la salud, para la educación y para el cuidado del medio ambiente, entre otros aspectos, así debe planificarse la comunicación. Es que la comunicación, no aristotélica sino horizontal como por fin ya se la entiende, es reconocida como un derecho de todos y, como tal, se debe discutir, diseñar y escribir políticas sobre ella.

(*) Martha Paz es licenciada en Comunicación Social con por la Universidad Evangélica Boliviana (UEB), con Máster en Comunicación y Cultura en Ciencia y Tecnología de la Universidad de Salamanca. Decana de la Facultad de Comunicación y Cultura de la UEB desde 2004, ha sido presidenta cuatro años de la Asociación Boliviana de Carreras de Comunicación Social (ABOCCS). Promueve al interior de la UEB ciclos anuales de estudios de autor; el primero de ellos, dedicado a la vida, obra y pensamiento de Luis Ramiro Beltrán, dio como resultado el libro *Los sueños de hadas de Luis Ramiro Beltrán*.

EL TEÓRICO DE COMUNICACIÓN LATINOAMERICANO MÁS CITADO

A fines de los años '80 ¹, Luis Ramiro Beltrán se convirtió en el teórico latinoamericano más citado en Estados Unidos, presente hasta ese momento en la obra de 51 autores de ese país. También era el latinoamericano más citado en artículos de las siete principales revistas científicas norteamericanas.

Realizó estudios sobre diversas áreas temáticas de la Comunicación, que fueron publicados por varias revistas académicas de diversos países y difundidos por el propio autor en numerosos encuentros profesionales en varias partes del mundo. Sobresalen ²: 1) su diagnóstico de la situación de incomunicación que padecía la mayoría de los pobladores de la región, especialmente en las áreas rurales, por obra de la dominación interna impuesta por la oligarquía y de la dependencia externa generada por la intervención mercantil y política de los Estados Unidos de América; (2) sus proposiciones conceptuales para la formulación de políticas nacionales de comunicación; (3) sus aportes a la reflexión para forjar un nuevo orden internacional de la información y la comunicación; (4) su propuesta de bases para la configuración de un modelo crítico de comunicación 'horizontal' y 'alternativa' que -centrado en el acceso, el diálogo y la participación- sustituya al modelo clásico 'vertical' y sea instrumental a un nuevo modelo de desarrollo nacional verdaderamente democrático; (5) el primer inventario regional crítico de estudios sobre comunicación; y (6) su crítica a las premisas, los objetos y los métodos foráneos de investigación por no ser condicentes con las realidades de Latinoamérica y resultar inadecuados, si es que no contraproducentes, al empeño por democratizar la comunicación con miras a que ella contribuya a democratizar la sociedad y su desarrollo.

Su propuesta de Políticas Nacionales de Comunicación, que hoy nos ocupa, fue, pues, una de las que se habló mucho en Latinoamérica y el mundo. Él elaboró el concepto ³ de que *“una Política Nacional de Comunicación es un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidos a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación en un país”*. Tal conceptualización fue, a decir, del comunicólogo español Josep Gifreu ⁴ *“... una primera definición de políticas de comunicación que haría fortuna ...”*; según el investigador boliviano José Luis Exeni, *“los desarrollos posteriores del tema [sólo] ⁵ introdujeron básicamente*

¹ Son estudios de Chaffee, Gómez-Palacio y Rogers (1990), citados por la comunicóloga estadounidense Brenda Dervin en la memoria del evento *A trajetória comunicacional de Luis Ramiro Beltrán* que, a iniciativa del comunicólogo brasileño José Marques de Melo, se realizó en 1997 en la Universidad Metodista de San Pablo.

² Esta enumeración de las áreas temáticas estudiadas por Luis Ramiro Beltrán se encuentra en el libro *Los cuentos de hadas de Luis Ramiro Beltrán* (2009), memoria del I Ciclo de Estudios de Autor en Comunicación de la Universidad Evangélica Boliviana.

³ La redactó, a solicitud de la UNESCO, en 1974, para que sea el documento de estudio base de la Reunión de Expertos sobre Planificación y Políticas de Comunicación en Latinoamérica que se llevó a cabo en Bogotá ese mismo año.

⁴ Es citado por Luis Ramiro Beltrán en la entrevista que le hizo Jucara Brittes y que fue publicada en la *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, nº 105, marzo 2009.

⁵ Lo que está entre corchetes es nuestro.

variaciones y profundización de las bases definidas [por Luis Ramiro Beltrán]”; y de acuerdo al comunicólogo venezolano Alejandro Alfonzo ⁶: “esta definición tuvo gran resonancia (...) contribuyó de manera sustancial, por una parte, a dar mayor impulso y motivación a las discusiones que el tema planteó de manera singular en Latinoamérica y, por la otra, a concretar al menos diseños de políticas nacionales en algunos países de la región ...”

DEL DIFUSIONISMO A LA TEORÍA DE LA DEPENDENCIA

Pero para haber llegado a definiciones y reflexiones profundas sobre Políticas Nacionales de Comunicación, Luis Ramiro Beltrán primero cuestionó el modelo de desarrollo estadounidense que, desde después de la Segunda Mundial, se aplicaba en Latinoamérica por medio de la asistencia técnica y financiera foráneas.

El paradigma que guiaba en ese entonces a los estadounidenses, el difusionismo, consideraba que el desarrollo se obtenía por medio de la extensión y difusión de las innovaciones y los conocimientos en las sociedades subdesarrolladas y que, por lo tanto, la comunicación y los medios de comunicación ejercían un papel imprescindible en la transformación y crecimiento de estas sociedades, a tal punto que la sola presencia de ellos era garantía de desarrollo y progreso.

Quienes sustentaban teóricamente este paradigma, entre otros pensadores norteamericanos, eran Everett Rogers y David Berlo,. Fue en la misma casa de ellos, o sea, en universidades norteamericanas, que Luis Ramiro Beltrán hizo su Maestría y Doctorado en Comunicación y Sociología, concretamente en la Universidad de Michigan. Pero no porque ellos lo cobijaron y le enseñaron así, el joven Beltrán, de un poco más de 35 años, repitió el discurso. Más bien, Beltrán criticó constructivamente el pensamiento difusionista norteamericano ⁷. Por eso, dice la comunicóloga estadounidense Brenda Dervin, *“para el campo de la comunicación en Estados Unidos, hay una especie de momento pre y post Beltrán”*. Por eso, Everett Rogers dijo en 1994: *“...El nuevo modelo de desarrollo ve a éste de una manera que, cuando lo propuse, era ligeramente revolucionario. La definición de desarrollo que yo propuse fue muy influenciada por un académico latinoamericano, Luis Ramiro Beltrán. Si alguien debe recibir reconocimiento por esa definición, ése debe ser él...”* Por eso, David Berlo afirmó en 1997 que *“...las tres personas que habían provocado un cambio profundo en su manera de pensar la comunicación eran Wilbur Schramm, Paulo Freire y Luis Ramiro Beltrán”*.

Pero, en realidad, Beltrán no estaba solo en la redefinición de la comunicación y del desarrollo. Pensaban como él, casi a modo de una insurgencia intelectual rebelde y espontánea, muchos investigadores latinoamericanos

⁶ Es citado por Luis Ramiro Beltrán en la entrevista que le hizo Jucara Brittes y que fue publicada en la *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, nº 105, marzo 2009.

⁷ Lo hizo a través, primero, de su tesis de Maestría, cuyo guía fue el propio Everett Rogers y, después, a través de su tesis de Doctorado, tutorada por David Berlo.

geográficamente dispersos desde México hasta Uruguay que trabajaban independientemente entre sí y de ninguna manera conformaban una agrupación formal⁸. Así surgió la Teoría de la Dependencia y así empezó a nacer la Escuela Latinoamericana de Comunicación.

La Teoría de la Dependencia, a decir del analista norteamericano Herbert Schiller⁹, transformó a la comunicación de un lago de aguas tranquilas, como la concebían los norteamericanos, a una nueva arena de lucha social, en un campo de conflicto mayor, porque se la conectaba con implicaciones económicas, políticas y culturales, y no se la dejaba más aparentar como inocente y neutral.

Surgieron cientos de estudios que verificaron sistemáticamente y denunciaron la dominación cultural norteamericana sobre América Latina a través de la comunicación: los intereses económicos y políticos de Estados Unidos insertos directa o indirectamente en los medios de comunicación de la región; el desequilibrio informativo en términos cuantitativos y cualitativos, tanto respecto a lo que de América Latina se informaba hacia afuera como respecto a las noticias 'desarrollistas' que ella recibía del exterior; y las influencias culturales que las agencias de noticias, la televisión, la publicidad, el cine y las revistas ejercían sobre América Latina.

No, decía la Teoría de la Dependencia, la comunicación no es un proceso simple, sino complejo y plagado de intereses. Obviamente, también lo es cualquier concepción de desarrollo que se maneje.

Por eso, la relación dialógica entre comunicación y desarrollo nunca dejó de ser la esencia de las preocupaciones intelectuales de Luis Ramiro Beltrán.

LAS POLÍTICAS NACIONALES DE COMUNICACIÓN

Así como el sector profesional puede trazar sus propias políticas (de servicios médicos, por ejemplo), el institucional también puede hacerlo (una política en materia de importaciones, otro ejemplo) y, obviamente, también el Estado (que puede aplicar una política de educación que abarque a todo el sistema nacional de universidades y centros de enseñanza privados y públicos)¹⁰. Es obvio que para alcanzar unos objetivos dados hay que plantearse un conjunto de prescripciones, tanto positivas como negativas, de comportamiento social.

⁸ Sólo por mencionar algunos nombres: Antonio Pasquali y Eleazar Díaz Rangel, de Venezuela; Paulo Freire y Joao Bosco Pinto, de Brasil; Juan Díaz Bordenave, de Paraguay; Eliseo Verón y Héctor Schmucler, de Argentina; y Armand Mattelart y Fernando Reyes Matta, desde Chile. Luis Ramiro Beltrán habla de 300 voces de investigadores de Latinoamérica en el libro *Los cuentos de hadas de Luis Ramiro Beltrán* (2009).

⁹ Citado en el libro *A comunicacao dominada. Os Estados Unidos e os meios de comunicacao da América Latina*, escrito en 1980 por Luis Ramiro Beltrán y Elizabeth Fox, y publicado por la editorial Paz e Terra.

¹⁰ Es un ejemplo tomado del mismo Luis Ramiro Beltrán, concretamente de su texto *Las políticas nacionales de la Comunicación en América Latina*, escrito en 1974.

Siendo la comunicación clave para alcanzar el desarrollo verdaderamente democrático, que es al que aspira Luis Ramiro Beltrán, propone, entonces, que se le diseñen e implementen políticas.

¿Cómo son o serían esas políticas?

Él dice que el arte administrativo de la planificación o planeamiento tiene, por lo general, tres instrumentos primordiales: la política, la estrategia y el plan, en ese orden generatriz, para determinar las operaciones a ejecutarse por programas y proyectos.

En la base del planeamiento está la política. Ésta sustenta a la estrategia. Y la estrategia conduce a la acción por medio del plan. O, visto el asunto de otro modo, la política contiene a la estrategia como la estrategia contiene al plan. Y, en la aplicación, la secuencia es: primero, la política; segundo, la estrategia; y tercero, el plan.

Se trata, pues, de un 'gestalt': un conjunto sistémico superior a partes, las que están estrecha y funcionalmente entrelazadas.

Las políticas, las estrategias y los planes comparten una característica primordial: son herramientas para trazar comportamientos conducentes al logro de determinados propósitos. Es decir, son artefactos normativos para moldear convicciones y conductas, tales como -en la religión católica- lo son el credo, los mandamientos y el catecismo. De ahí su natural relación con la comunicación.

La política es un conjunto de principios, normas y aspiraciones.

La estrategia es un conjunto de previsiones sobre fines y procedimientos.

El plan es un conjunto de prescripciones para regir operaciones.

La política es doctrinaria, la estrategia es metodológica y el plan es ejecutivo. Es por eso que la política traza objetivos generales (anchos y de largo aliento), la estrategia plantea objetivos específicos (aumentando la precisión teleológica y, a menudo, acortando tiempo y espacio) y el plan estipula en detalle metas concretas (cuantitativas, tempo-espaciales y medibles).

La política es raigal, la estrategia es troncal y el plan es ramal.

La política es un mandato, la estrategia es un diseño y el plan es un aparato. De una política pueden, por tanto, desprenderse varias estrategias y, para poner a éstas en práctica, se pueden requerir diversos planes tanto paralela como consecutivamente.

La política tiende a ser más amplia; se expresa normalmente en enunciados cortos, a veces hasta comparables con eslóganes o lemas. La estrategia tiende a ser más amplia que profunda; por eso sus enunciados suelen ser de mediana longitud. Y el plan tiende a ser tan amplio como profundo; por eso sus enunciados son usualmente extensos. La precisión -en sentido de grado de

detalle- de los enunciados es mínima en las políticas, mediana en las estrategias y máxima en los planes.

Experto como es Luis Ramiro Beltrán en el tema de las Políticas Nacionales de Comunicación y en el desarrollo en el área de la salud, se hará uso aquí, a manera de ejemplo, de su propuesta de política de comunicación para la promoción de la salud en América Latina que realizó en 1993 en calidad de consejero regional del Centro para Programas de Comunicación de la Universidad Johns Hopkins, con sede en La Paz, Bolivia ¹¹.

En el área de la salud, entonces, son políticas, en este caso mundiales pero de aplicación nacional por acuerdos internacionales oficiales, las siguientes:

La salud es un derecho humano fundamental. La clave para lograr su ejercicio universal es la atención primaria en salud. El pueblo tiene el derecho y el deber de participar en la planificación y ejecución de los programas de salud (Declaración de Alma-Ata, 1978).

Debe lograrse la salud para todos hasta el año 2000 (Decisión de la 34ª Asamblea Mundial de la Salud, 1981).

Hay que promover la salud para habilitar a la gente para que aumente su control sobre la prestación y mejoramiento de servicios en salud. La promoción debe fomentar estilos de vida saludables y contribuir a lograr las condiciones sin las cuales no puede haber salud para el pueblo: paz, albergue, alimento, educación, ingreso, un ecosistema estable, recursos sostenibles, justicia y equidad (Carta de Ottawa, 1986).

La máxima prioridad en la lucha contra el subdesarrollo se la debe dar a la infancia. La supervivencia y el desarrollo infantil deben tener prelación sobre todas las demás necesidades de salud y educación. Y los gobiernos deben mantener esa preferencia en buenos y malos tiempos (Declaración y Plan de Acción de la Cumbre Mundial por la Infancia, 1990).

A fin de que se cumplan estas políticas sobre salud hay que recurrir a estrategias. Menciona él a la abogacía o sensibilización de la opinión pública para forjar conciencia sobre un asunto de amplia trascendencia nacional, así como la argumentación para ganar la comprensión solidaria de la población y sus dirigentes a favor de una causa de bien común; la movilización social o concertación, voluntaria, intensa y sostenida, de los recursos y esfuerzos de instituciones sociales claves en respaldo y provecho de un programa de acción de alta prioridad y claro beneficio para la mayoría de los ciudadanos de un país; la animación de la participación comunitaria o activación sistemática del proceso de intervención, autónoma y dinámica, de las agrupaciones básicas de la sociedad en la toma de decisiones y en la conducción, participativa o

¹¹ El capítulo 2 de las *Conclusiones de la Reunión del Comité Asesor sobre Políticas de Comunicación Social en los Ministerios de Salud Pública para la Promoción de la Salud* fue escrito por Luis Ramiro Beltrán.

autogestionaria, de los programas de desarrollo, especialmente en cuanto a los servicios de salud y nutrición, educación y cultura, comunicación social, vivienda, transporte y protección del medio ambiente; la inducción de cambio en conductas individuales o mecanismo de influencia social desinteresada por el cual se busca persuadir no manipulativamente a las personas y ayudarlas para que adopten conocimientos, actitudes y prácticas propicias a la salud en todos sus aspectos; y la capacitación formal o proceso de enseñanza-aprendizaje en aula por el cual las instituciones de salud procuran modificar la orientación, las aptitudes y el comportamiento de su personal de manera que éste se ponga al día con las nuevas políticas y estrategias para la salud que ahora norman el cumplimiento de sus funciones.

Sería muy extenso detallar aquí los planes de estas políticas nacionales de comunicación a favor de la promoción de la salud. Pero, además, no justifica, porque se supone que si las políticas son generales y se pueden aplicar a todo un país, las estrategias pueden variar de región a región y, con mucha más razón, los planes que se adecuan a unos marcos dados de espacio, tiempo y recursos.

Si esto se hace en salud, hay que hacerlo en comunicación, dice Beltrán ¹². Deben ser políticas explícitas y de carácter público que se publiquen en una Constitución, en unas leyes, en decretos o en reglamentaciones especiales. Deben a su vez contener políticas parciales, pero integradas y duraderas. Deben fomentar cierto modo de actuar, apoyándolo o recompensándolo, pero también deben coartar, prohibir o incluso sancionar ciertas actividades. Obviamente, antes de diseñarlas, hay que estudiar la realidad nacional del país, levantar un diagnóstico del sistema de comunicación vigente, determinar las necesidades de comunicación y visualizar su rol en el desarrollo.

¿Quién habrá de formular la política nacional de comunicación?

Sin duda, dice el autor, será preciso que unas instituciones estatales de alto nivel desempeñen un papel predominante en esa labor, pero habiendo trabajado y logrado consensos previamente con un Consejo Nacional de Política de Comunicación conformado por grupos cívicos representativos -no vinculados con el negocio o la profesión de la comunicación- y cuyas opiniones reflejen los pareceres de la población.

La ejecución de la política nacional de comunicación tendrá que seguir las fases de divulgación y promoción, aplicación, control y evaluación, y revisión y reajuste.

Una política nacional de comunicación deberá contener resoluciones respecto a ¹³:

¹² BELTRÁN, Luis Ramiro. *Las políticas nacionales de la Comunicación en América Latina* (1974).

¹³ Estas recomendaciones emanaron del Seminario *Políticas nacionales de comunicación en América Latina* que, realizado por CIESPAL con los auspicios de la Fundación Friedrich Ebert y CEDAL, se llevó a cabo del 13 al 19 de abril de 1975, en la localidad de La Catalina, San José, Costa Rica. Luis Ramiro Beltrán participó como expositor.

- a) La creación de medios estatales como alternativa a los medios privados.
- b) La función social de los medios de comunicación.
- c) Las funciones informativa, educativa, cultural y de entretenimiento de los medios.
- d) La actividad de las agencias noticiosas nacionales e internacionales.
- e) La posición de la publicidad comercial de los medios.
- f) El rol de las telecomunicaciones.
- g) El aporte de la teleducación al desarrollo.
- h) El control de la participación de capitales extranjeros en los medios y de la importación de contenidos foráneos.
- i) El control de los medios en función de la seguridad del Estado.
- j) La legislación de la profesión periodística.
- k) La capacitación de personal para los medios de comunicación.
- l) La promoción de la investigación en el campo de la comunicación.
- m) El rol de la asistencia técnica en el campo de la comunicación.
- n) El establecimiento y/o fortalecimiento de empresas editoriales nacionales con fines educativos y culturales.
- o) La creación de una infraestructura adecuada para la implementación coherente y coordinada de todas las medidas implícitas en una política nacional de comunicación.

LA OPOSICIÓN DE FUEGO

A esta propuesta beltraniana se unieron muchos intelectuales latinoamericanos. Pero se le opusieron no pocos empresarios de la comunicación, con más fuerza política y económica que fuerza de ideas. Por eso, la década del '70 fue la 'década de fuego', según la describe el mismo Beltrán.

La UNESCO, en cumplimiento a un mandato especial que había recibido en 1970 de sus Estados miembros, había iniciado la promoción de la formulación y la aplicación de Políticas Nacionales de Comunicación, luego de haber hecho lo mismo, la década anterior, respecto a políticas nacionales en los campos de la educación, la ciencia y la cultura. En ausencia de un marco conceptual para ello, requirió de Luis Ramiro Beltrán, cerca de finales de 1973, la preparación de un documento básico para sustentar la reflexión en una reunión de expertos

a realizarse en Bogotá en marzo de 1974. Para cumplir ese encargo, él forjó en París el creativo conjunto de lineamientos normativos antes mencionado ¹⁴.

Los participantes de aquel encuentro en Colombia dieron amplia acogida a sus planteamientos y los desarrollaron hasta conformar una valiosa propuesta de agenda para la primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación para Latinoamérica y el Caribe que la UNESCO iría a realizar en San José de Costa Rica en 1976, la misma que prácticamente ratificó el documento de Bogotá.

Ambos emprendimientos -el de Bogotá y el de San José- fueron ruda y tenazmente atacados por las organizaciones continentales de medios de comunicación masiva: la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR) y la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) por considerar a las políticas de comunicación atentatorias contra la libertad de información. En efecto, acosada por la SIP y por la AIR, la UNESCO descartó el documento antes mencionado y no lo elevó a la Conferencia General de sus Estados miembros.

A todo este conflicto, se sumó el desatado por el informe *Un solo mundo, voces múltiples*, llamado habitualmente Informe MacBride, que hacía un llamamiento a un Nuevo Orden Mundial de la Información y de la Comunicación (NOMIC) y que también fue duramente etiquetado como contrario al 'libre ejercicio de la información'. En él también estuvo la mano de Luis Ramiro Beltrán. El historiador y promotor de la Escuela Latinoamericana de Comunicación, José Marques de Melo, hizo esta anotación: "*Examinando detenidamente el texto producido por el equipo MacBride, verificamos que allí se destacan tres exponentes de la Escuela Latinoamericana de Comunicación: el brasileño Paulo Freire, el boliviano Luis Ramiro Beltrán y el chileno Fernando Reyes Matta.*" En efecto, Reyes Matta y Beltrán asesoraron en Túnez, por encargo de la UNESCO, al coordinador de los ministros de Información del Movimiento de los Países No Alineados, Mustapha Masmoudi, miembro de aquella comisión internacional, en la formulación pormenorizada del marco conceptual definitorio del Nuevo Orden Internacional de la Información y la Comunicación. Lograron que una de las cinco líneas de actuación del Informe fuera precisamente el planteamiento de políticas nacionales de comunicación en cada uno de los Estados, por ser consideradas como el enlace de la comunicación con las metas globales del desarrollo.

Ante la presión política y empresarial internacional, el director general de la UNESCO, el africano progresista Amadou Mahtar M'Bow, tuvo que renunciar, hostigado especialmente por los gobiernos de Estados Unidos de América e Inglaterra que, finalmente, inclusive se retiraron de la UNESCO.

¹⁴ Luis Ramiro Beltrán siempre ha reconocido que el núcleo principal de la reflexión inicial, en la región, sobre políticas de comunicación como instrumento clave para la democratización de ella fue el Instituto de Investigaciones de la Comunicación (ININCO) de la Universidad Central de Venezuela, encabezado por el investigador Antonio Pasquali.

LO QUE QUEDÓ

Pero no es que no haya quedado nada de todo esto.

Varios países latinoamericanos decidieron en su momento diseñar e implementar políticas nacionales de comunicación: Perú, Venezuela, Brasil y México. Unos con más suerte que otros avanzaron más o menos en su cometido, de acuerdo a cuán decididas estaban las instancias estatales que las promovían y a cuán fuertes fueron en sus países las campañas opositoras.

En el caso de la Bolivia de los años '90, Luis Ramiro Beltrán siempre destacó la creación de un Ministerio de Comunicación durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, que tenía como su primera atribución el "formular y aplicar políticas de comunicación social asegurando su compatibilidad con las estrategias aprobadas por el Presidente de la República". Es cierto que se dedicó más a la propaganda política que a la comunicación para el desarrollo, pero también es cierto que apuntaló experiencias exitosas, si no de políticas de comunicación, de estrategias de comunicación para los temas de género, participación popular, salud, asuntos étnicos, medio ambiente y desarrollo sostenible. Fueron precisamente el Ministerio de Desarrollo Humano y el Ministerio de Desarrollo Sostenible los que lograron los mejores avances de la gestión de Sánchez de Lozada por haber sabido diseñar y aplicar estrategias de comunicación. Destacaron en particular la Secretaría Nacional de Participación Popular, la Secretaría Nacional de Salud, la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales y el mismo Ministerio de Desarrollo Sostenible. En el ámbito de salud, incluso, se llegó a formular una política de salud en 1994, "situando así a Bolivia junto al Ecuador como los dos países de la región que establecieron primero tal instrumento normativo" ¹⁵.

Hablando ya de estos años, Ecuador y Bolivia, coincidentemente, son también los dos únicos países que han incorporado el derecho a la comunicación y otros conceptos relacionados en sus Constituciones, lo que destaca el ex consejero de Comunicación de la UNESCO, Alejandro Alfonzo ¹⁶. Carlos Camacho Azurduy ¹⁷ también resalta que "el reconocimiento del derecho a la comunicación y la información en los recientes textos constitucionales de ambos países, además de constituirse en un acto jurídico de gran envergadura, es un movimiento político trascendental que reconoce y otorga poder al ciudadano, a la ciudadana de a pie, para dirigir, controlar y orientar su propia vida en función de intereses y necesidades ya no sólo personales, sino también sociales y culturales, en función de beneficios comunes".

Sobre la nueva Constitución Ecuatoriana, sancionada en 2008, dispuso la creación de una ley de comunicación en el plazo de un año, que hasta ahora se

¹⁵ Así lo asegura Beltrán en su artículo *Ministerio de Comunicación, buenos propósitos y realidad. Un balance de los múltiples intentos gubernamentales por esbozar una estrategia comunicacional, publicado en 1995 en la revista boliviana Común.*

¹⁶ A las nuevas Constituciones Políticas del Estado Boliviano y Ecuatoriano y sus capítulos sobre Comunicación se refirió cuando participó, en 2010, del VII Seminario Nacional de la Asociación Boliviana de Carreras de Comunicación Social (ABOCCS) en la Universidad Católica Boliviana San Pablo.

¹⁷ Comunicador y docente universitario boliviano.

ha aprobado. El investigador ecuatoriano Abel Suing presentó en el reciente Encuentro de la FELAFACS ¹⁸, en octubre pasado, una investigación por la que concluye que el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Comunicación propuesto para ese país reúne las condiciones que le permitirían actuar con independencia de influencias políticas y económicas.

La Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia estipula en su capítulo 7:

ARTÍCULO 106.

I. El Estado garantiza el derecho a la comunicación y el derecho a la información.

II. El Estado garantiza a las bolivianas y los bolivianos el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de información, a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medio de difusión sin censura previa.

III. El Estado garantiza a las trabajadoras y los trabajadores de la prensa la libertad de la prensa, la libertad de expresión, el derecho a la comunicación y a la información.

IV. Se reconoce la cláusula de conciencia de los trabajadores de la información.

ARTÍCULO 107.

I. Los medios de comunicación social deberán contribuir a la promoción de los valores éticos, morales y cívicos de las diferentes culturas del país, con la producción y difusión de programas educativos plurilingües y en lenguaje alternativo para discapacitados.

II. La información y las opiniones emitidas a través de los medios de comunicación social deben respetar los principios de veracidad y responsabilidad. Estos principios se ejercerán mediante las normas de ética y de autorregulación de las organizaciones de periodistas y medios de comunicación y su ley.

III. Los medios de comunicación social no podrán conformar, de manera directa o indirecta, monopolios u oligopolios.

IV. El Estado apoyará la creación de medios de comunicación comunitarios en igualdad de condiciones y oportunidades.

En resumen, garantiza el derecho a la comunicación y la autorregulación periodísticas. Y exige que los medios promuevan los valores éticos, morales y cívicos de las diferentes culturas del país y que el Estado incentive la comunicación comunitaria.

Aunque Alejandro Alfonzo detecta en los postulados de esta Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia algunas falencias ¹⁹,

¹⁸ Su ponencia tituló *El Consejo de Comunicación de Ecuador. Análisis comparativo de referentes externos*.

¹⁹ Menciona las siguientes: "Falta desarrollo del concepto jurídico y político del Derecho a la Comunicación (...) Prevalece la visión que limita la comunicación a la esfera de los medios de información (prensa, radio, televisión). Por tanto, el Derecho a la Comunicación (...) se centra en una concepción incompleta de la comunicación (...) Todo parece indicar que prevaleció en el constituyente (...) el interés político e ideológico que se manifiesta en esta limitada forma de entender a la comunicación, en última instancia, dejar un espacio 'para un oportuno control de los medios' (...) Es cierto que se consagra el derecho a la libertad de expresión, opinión, etc., pero éste parecería que sólo se refiere al uso de los medios de información, por una parte, y a la actuación de éstos, por la otra (...) Se pierde el sentido del principio de igualdad de los ciudadanos en cuanto a derechos y deberes porque se

podría considerarse que se trata de una serie de estipulados en base a los cuales corresponde elaborar políticas, estrategias y planes, que sirvan luego de base para crear e implementar programas y proyectos en el área de la comunicación.

PARA FINALIZAR

Desde 1970 ha pasado el tiempo, es cierto. Pero ha renacido, en la esfera nacional e internacional, la conciencia de que hay que retomar el impulso de instaurar políticas nacionales de comunicación. Luis Ramiro Beltrán se anima aún a proponer (2009) que “se conforme un Comité Permanente de Coordinación Internacional, encargado de diseñar y ejecutar un Programa Cooperativo Regional de Promoción de Políticas para Democratizar la Comunicación”²⁰.

“1. Hay que realizar un inventario-diagnóstico de las características principales de la dominación y la dependencia en materia de comunicación en la región en la era de la Sociedad de la Información, asegurándose de que desemboque en un mapa de la naturaleza de los problemas, del estado de las políticas y de las posibilidades y limitaciones para la acción cooperativa solutoria.

“2. Identificar -sistemática, conjugatoria y refinativamente- todas las conceptualizaciones propuestas en la región en materia de políticas, analizarlas, armonizarlas y sintetizarlas en un planteamiento integral y coherente de bases para la formulación y aplicación de ellas a los niveles regional, nacional y local.

“3. Diseñar, a partir de ambos estudios, una estrategia general de acción cooperativa, de horizonte quinquenal, para propiciar la implantación en todos los países de nuevas políticas apropiadas a la realidad actual, cifradas primordialmente en la movilización social para comprometer con la causa a los principales tomadores de decisiones en los ámbitos político, empresarial y periodístico.

“4. Divulgar, promover y negociar, a los niveles nacional y regional, la implementación de la estrategia quinquenal de acción cooperativa para la democratización de la comunicación”.

Es que se planifica la comunicación en muchos países del mundo, principalmente europeos y norteamericanos, pero casi nada en Latinoamérica, seguramente porque los propietarios de los medios de comunicación son más fuertes que las estructuras estatales para moldear la opinión pública e incidir en la toma de decisiones, pero también porque éstos y muchos otros agentes de la población todavía tienen en mente la idea de comunicación como sinónimo de información y de periodismo, separada del desarrollo.

redunda innecesariamente: ‘El Estado garantiza a las trabajadoras y los trabajadores de la prensa la libertad de expresión, el derecho a la comunicación y a la información’”.

²⁰ BRITTES, Jucara. “Entrevista a Luis Ramiro Beltrán: ‘Debemos denunciar la estructura deshumanizante y anunciar la estructura humanizante’”. En: *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, nº 105, marzo 2009, pp: 20-31.

Es que la comunicación, de acuerdo a Luis Ramiro Beltrán, no tiene una naturaleza unidireccional ni vertical y, por lo tanto, no debe privilegiar sólo al emisor de los mensajes dejando con papel pasivo a los receptores bajo un encuadre de persuasión monológica. Él propone un deseable modelo de comunicación democrática, llamado 'horizontal', 'alternativo' y 'popular'. Y el desarrollo, siguiendo su pensamiento, es *“un proceso dirigido de profundo y acelerado cambio sociopolítico que genere transformaciones en la economía, la ecología y la cultura de un país a fin de favorecer el avance moral y material de la mayoría de la población del mismo en condiciones de dignidad, justicia y libertad”*²¹.

Es que sin comunicación, pues, no hay desarrollo, dice Luis Ramiro Beltrán.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ALFONZO, Alejandro. 2011. “El derecho a la comunicación: avances constitucionales y legales en América Latina”. En: *E-Cuaderno de Comunicación*. Vol. 8. La Paz: Universidad Católica Boliviana. 8º archivo de CD.

ANZOLA, PATRICIA. 1982. “Beltrán: ‘No renunciemos jamás a la utopía’”. En: *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, abril-junio 1982, pp: 6-13.

BELTRÁN, Luis Ramiro. 1974. Documento preparado para la *Reunión de Expertos sobre la Planificación y las Políticas de la Comunicación en América Latina, que ha de celebrarse en Bogotá (Colombia) en 1974*. UNESCO.

BELTRÁN, Luis Ramiro y FOX DE CARDONA, Elizabeth. 1975. “Hacia una metodología para diagnosticar instituciones estatales de comunicación”. Documento de trabajo base para el Seminario Latinoamericano “Políticas nacionales de comunicación en América Latina”, que se llevó a cabo en Santa Bárbara de Heredia, Costa Rica, en 1975.

BELTRÁN, Luis Ramiro. 1976. “Políticas nacionales de comunicación: los primeros pasos”. En: *Nueva Sociedad*, nº 25, julio-agosto 1976, pp: 4-34.

BELTRÁN, Luis Ramiro y FOX DE CARDONA, Elizabeth. 1982. *Comunicacao dominada. Os Estados Unidos e os meios de comunicacao da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BELTRÁN, Luis Ramiro. 1993. “La salud y la comunicación en Latinoamérica: políticas, estrategias y planes”. En: *Por una política de comunicación para la promoción de la salud en América Latina*. Quito: UNESCO. P: 29-89.

BELTRÁN, Luis Ramiro. 1993. “La relación entre el Estado y la televisión”. En: *Suplemento Linterna de Presencia*. La Paz. Domingo 3 de enero 1993, pp: 12-13.

²¹ Ambos conceptos -de comunicación y desarrollo- fueron tomados del libro *Los cuentos de hadas de Luis Ramiro Beltrán*, de la Universidad Evangélica Boliviana.

BELTRÁN, Luis Ramiro. 1995. "Ministerio de Comunicación: buenos propósitos y realidad. Un balance de los múltiples intentos gubernamentales por esbozar una estrategia comunicacional". En: *Revista de Cultura Común* (Bolivia), agosto-noviembre 1995, n° 5, pp: 40-44.

BELTRÁN, Luis Ramiro. 1997. "Que no desaparezca el Ministerio de Comunicación y que la cultura no siga siendo la Cenicienta". En: *Última Hora*. La Paz. Miércoles 30 de julio 1997, p: 8.

BELTRÁN, Luis Ramiro. 1997. "No liquidar el Ministerio de Comunicación ni privatizar los medios del Estado: ¿desarrollo democrático sin ellos?". En: *Presencia*. La Paz. Domingo 10 de agosto 1997, p: 4 (sección *Tribuna*).

BELTRÁN, Luis Ramiro. 1999. "Políticas de comunicación en América Latina, ¿una utopía realizable?". En: *Archipiélago*. México. Julio-octubre 1999, año 4, n° 24/25, p: 35-37.

BELTRÁN, Luis Ramiro. 2006. "Políticas subregionales de comunicación: la utopía justiciera renace en el Cono Sur". En: VI Encuentro de Enseñanza e Investigación de la Comunicación en los Países del Mercosur, realizado en Santa Cruz de la Sierra.

BRITTES, Jucara. "Entrevista a Luis Ramiro Beltrán: 'Debemos denunciar la estructura deshumanizante y anunciar la estructura humanizante'". En: *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, n° 105, marzo 2009, pp: 20-31.

CALABRESE, Andrew. "El Informe MacBride: su valor para una nueva generación". En: XXV aniversario del Informe MacBride: Comunicación internacional y políticas de comunicación. En: *Quaderns del Consell de l'Audiovisual de Catalunya*. Enero-abril 2005, n° 21, pp: 23-25.

CAMACHO AZURDUY, Carlos. "América Latina: ¡La utopía está más viva que nunca!". En: *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, n° 105, marzo 2009, pp: 46-51.

EXENI, José Luis. *Políticas D Comunicación. Retos y señales para no renunciar a la utopía*. 1998. La Paz: Plural Editores.

INFORME R: "Política de comunicación, el largo camino de muchas frustraciones" (entrevista a Luis Ramiro Beltrán). 1998. En: *Revista mensual Informe R*, octubre 1998, año 18, n° 377, pp: 20-23.

LA RAZÓN. "Réquiem para un Ministerio. Entre la vocería y la comunicación para el desarrollo". La Paz. Jueves 4 de septiembre 1997, p. 4 (sección *Tiempo político*).

MALTA DE BARROS, Luiz Alberto. "Las PNC son hoy, en el mundo globalizado e internetizado, más necesarias que nunca" (entrevista a Luis Ramiro Beltrán). 1999. En: <http://www.umesp.com.br/unesco/pela/revista/entrevista1/html>. 9p.

MARQUES DE MELO, J. y BRITTES, J. (orgs.). *A trajetória comunicacional de Luis Ramiro Beltrán*. UNESCO/UMESP: Sao Bernardo do Campo. 1998.

MORAGÁS, Miquel de, Díez, Mercé, Becerra, Martín y Fernández Alonso, Isabel. 2005. "El Informe MacBride, 25 años después. Contexto y contenido de un debate inacabado". En: XXV aniversario del Informe MacBride: Comunicación internacional y políticas de comunicación. En: *Quaderns del Consell de l'Audiovisual de Catalunya*. Enero-abril 2005, nº 21, pp: 5-14.

NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. 2009. Capítulo VII de la Sección IV: Comunicación Social.

PAZ, Martha (editora). 2009. *Los cuentos de hadas de Luis Ramiro Beltrán. I Ciclo de Autor en Comunicación de la Universidad Evangélica Boliviana*. Santa Cruz de la Sierra: UEB-ABOCCS.

PORTO RENÓ, Denis. "O latino-americano Luis Ramiro Beltrán e as suas políticas nacionais de comunicacao de massa". En: www.bocc.ubi.pt. 10 p.

ROMERO ARANÍBAR, Gabriela. 1999. *Luis Ramiro Beltrán y la concepción de una utopía: las políticas nacionales de comunicación*. La Paz: Universidad Católica Boliviana. Tesis de grado.

SALAS MERCADO, José Antonio. 2005. *Políticas nacionales de comunicación*. La Paz: Universidad Católica Boliviana. Tesis de grado.

SUING, Abel. 2012. "El Consejo de Comunicación de Ecuador. Análisis comparativo de referentes externos". En: XIV Encuentro de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación (FELAFACS), realizado en Lima, Perú, el 15 al 19 de octubre de 2012.