

# **políticas y planeamiento de la comunicación**

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA  
EDUCACION, LA CIENCIA Y LA CULTURA.

*Informe de la Reunión de Expertos sobre políticas y  
Planeamiento de la Comunicación.*

*(París 17 - 28 de julio de 1972).*

*LA UNESCO es el organismo internacional que más importancia ha dado al problema de la comunicación en su amplia perspectiva de hecho social.*

*Dentro de esta visión ha organizado múltiples reuniones para tratar del problema y ha auspiciado numerosos programas, entre los cuales se destaca la reunión de expertos sobre políticas y planeamiento de la comunicación.*

*En aquel certamen se examinó detenidamente el tema de "la política nacional de la comunicación" por un grupo de 21 especialistas pertenecientes a 20 países, a partir de la premisa de que la comunicación es indispensable para el esfuerzo del hombre por mejorar la calidad de la vida.*

*El informe, producto de las deliberaciones de los expertos, contiene una clara síntesis de las proyecciones del fenómeno y de su función dentro de la mecánica de la vida social. CIESPAL que ha tratado de entender el proceso de la comunicación en esos términos, confía en que la publicación del mencionado documento contribuirá a una mejor comprensión del asunto, así como a difundir el pensamiento de la UNESCO sobre la comunicación social.*

## I. PREFACIO

I. 1 “La principal idea nueva que caracteriza el programa de la información es la de una *política nacional de la comunicación* cuya concepción original y sus importantes consecuencias se exponen con claridad en la introducción al capítulo. La inclusión de esa idea en el Sector termina el movimiento que, comenzando con el planeamiento de la educación hace doce años, ha orientado progresivamente las diferentes partes del programa hacia la promoción de una sistematización de los esfuerzos nacionales en las esferas de competencia de la UNESCO en función de fines determinados, es decir de una política que forma parte integrante de una planificación sintética del desarrollo total. Con ello, el último sector en el que aún no había intervenido la que he titulado la “asistencia técnica política” se encuentra en lo sucesivo abierto a una acción en profundidad de la Organización, comparable a la que se desarrolla en grados diferentes de interiorización en los demás sectores. Es evidente que el actual Proyecto de Programa no constituye sino un primer paso en ese sentido y que los progresos serán lentos y difíciles. Pero merece señalarse el hecho mismo de ese primer paso, ya que se trata de una innovación que puede tener considerables consecuencias” (1).

I. 2 La importancia de un método planificado para la comunicación en la sociedad y la necesidad de políticas nacionales de comunicación fueron temas centrales de las deliberaciones de la 16ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO en 1970. La Conferencia autorizó al Director General “a ayudar a los Estados Miembros a formular sus políticas relativas a los grandes medios de información” (2).

I. 3 Como el asunto es nuevo y de gran importancia, el primer paso para la acción futura es dilucidar de qué se trata. La Reunión de Expertos en Políticas y Planeamiento de la Comunicación se convocó para que la Organización y sus Estados Miembros pudiesen adquirir una clara comprensión de lo que significan las políticas y el planeamiento nacionales de la comunicación.

I. 4 La finalidad de la reunión era determinar las consideraciones que suscitan el interés del público por la comunicación, definir el alcance y los límites de las políticas y del planeamiento de la comunicación, e indicar las formas en que pueden llevarse a la práctica en el nivel nacional.. Reconociendo las grandes diferencias en la situación social y económica así como en los sistemas políticos a través del mundo, la reunión no trató de proponer un solo método, sino de indicar los factores fundamentales que había de considerar dentro del contexto concreto de cada país. En vista de la novedad del tema, la reunión quiso limitarse a una iniciación y procuró evitar en esta etapa demasiada complejidad en el nivel conceptual y excesivo detalle en las cuestiones prácticas, dejando para

---

(1) René Mabeu: *Introducción al Proyecto de Programa y de Presupuesto de la UNESCO para 1973-1974*, 17 C/5, párrafo 31.

(2) *Resolución 4.21.*

futuros estudios una exploración más detallada de las complicaciones del proceso de planeamiento.

I. 5 Asistieron a la reunión 21 participantes de 20 países que representaban a una amplia gama de especialidades: radiodifusión (directivos, productores y formadores, tanto de empresas públicas como privadas); prensa y agencias de noticias, aplicación de la comunicación al desarrollo rural; tecnología de la educación, administración gubernamental con referencia especial al planeamiento de la comunicación; investigaciones sobre los medios de información; economía, tratamiento de datos, etc.

I. 6 Fue elegido Presidente el Prof. Kaarle Nordenstreng. La UNESCO nombró el Relator (Dr. Henry Cassirer). Después de un debate general en sesión plenaria sobre los principios y problemas fundamentales, 11 grupos de trabajo estudiaron diferentes aspectos del asunto y sus informes se analizaron y se unificaron en las últimas sesiones plenarias.

I. 7 Este informe refleja únicamente los puntos fundamentales examinados en las sesiones plenarias. A principios de 1973, aparecerá en la serie "Études et documents d'information-Reports and Papers in Mass Communication" una publicación que incluirá muchas de las consideraciones más prácticas sobre formulación de políticas y mecanismos de planeamiento (contenidas tanto en los documentos de trabajo de la reunión como en los informes redactados por los grupos de trabajo). Mientras tanto, se espera que si este documento llega a manos de los encargados de formular la política relativa a asuntos de comunicación y a los funcionarios de los ministerios de planeamiento del desarrollo económico y social, despertará su interés y les ayudará a comprender la importancia de la comunicación dentro de todo el proceso del desarrollo económico y social.

## II. EL PROBLEMA

II. 1 La comunicación es *indispensable para el esfuerzo del hombre por mejorar la calidad de la vida*. Afecta a su productividad, a su expresión personal y a sus necesidades y vínculos sociales.

II. 2 En los países menos industrializados, la principal tarea es aumentar la participación de la población en los asuntos económicos y nacionales, mejorar sus conocimientos teóricos y prácticos, fundirlos en un sentimiento nacional y permitirles encontrar su identidad cultural y personal en el esfuerzo encaminado al desarrollo nacional. Sin la comunicación, sin el pleno empleo de los modernos medios de información junto con formas más tradicionales de comunicación social, hay pocas esperanzas de alcanzar objetivos urgentes en un corto tiempo especialmente cuando en el esfuerzo participan muchos millones de personas. En la actualidad, los encargados de la política y los ciudadanos de esos países han de prestar suma atención a la función que la comunicación desempeña hoy en día en la sociedad y estudiar en qué forma la comunicación puede contribuir mejor a todos los aspectos del desarrollo nacional.

II. 3 En los países más industrializados, la tecnología de la comunicación está en el centro de una revolución que trastorna muchas instituciones existentes. Puede permitir que cada ciudadano disfrute o carezca de oportunidades más baratas y variadas de escoger lo que desea ver, escuchar o leer, y de expresar sus opiniones a los demás, pero también pone en peligro valores sociales y modos de vida tradicionales.

II. 4 Todos los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, participan en debates y problemas prácticos de largo alcance que no sólo afectan a los medios futuros de la comunicación humana sino a la naturaleza de la sociedad misma. Sin embargo, hasta el presente, no se reconoce lo suficiente que lo que hace falta son políticas y planes consecuentes que pueden abarcar todas las esferas principales en las que la comunicación reviste gran importancia. Los beneficios que pueden obtenerse de *considerar como un todo las diferentes actividades de comunicación de la nación* y de *proyectarlas en el futuro* en función de las *necesidades de la sociedad y del individuo* justifican un esfuerzo vital y urgente.

II. 5 Ninguna sociedad puede existir sin la comunicación. Sin embargo, en el mundo contemporáneo, los medios de información a causa de su rápido crecimiento y de su profunda penetración asumen una nueva función. Se han constituido en instrumentos esenciales de la sociedad para organizarse a sí misma, juntamente con las instituciones y las vías políticas y administrativas. Los medios de comunicación forman hoy parte del “gobierno” de la sociedad, entendiéndose por gobierno no sólo la función ejecutiva, sino el instrumento para la participación democrática en los asuntos públicos. La comunicación se ha convertido en un asunto de importancia y de preocupación públicas.

II. 6 Los encargados de formular la política reconocen cada vez más que, al asignar los recursos naturales y sociales, las políticas *orientadas hacia el futuro* ya no pueden permitirse ignorar por más tiempo la dimensión de la comunicación. En materia de “productividad”, presenciamos, especialmente en las naciones altamente industrializadas, que la atención se va desplazando de la producción y distribución de “energía” a la de “información”. Una parte cada vez mayor del producto nacional bruto se dedica a actividades que dependen esencialmente de la existencia de una infraestructura de comunicación. Las industrias de la comunicación y de la gestión, el tratamiento y la transformación de la información están en rápido crecimiento. En algunos países, la industria de los medios de información puede producir por sí sola el 3% del producto nacional bruto, lo que representa más que la contribución de muchos de los tipos tradicionales de actividad industrial. Incluso los países menos desarrollados, están mucho más orientados hacia la información en la organización de sus procesos de desarrollo que lo estuvieron, por ejemplo, las naciones europeas en el momento en que alcanzaron un nivel comparable de desarrollo y de edificación nacional.

II. 7 Si no se adopta un “criterio global” de la comunicación ni se examinan los políticas actuales y futuras de comunicación y, cuando proceda, se traducen en planes, se puede incurrir fácilmente en despilfarros. Como la comu-

nicación es tan obviamente penetrante se acepta con demasiada frecuencia que la comunicación efectiva ocurre de una manera espontánea y necesaria. Sin embargo, el proceso de la comunicación humana en la sociedad moderna puede faltar porque depende mucho actualmente de numerosos factores técnicos, materiales, jurídicos y orgánicos, que se derivan de las políticas oficiales y que exigen una participación directa del público.

II. 8 Tanto la sociedad como el individuo necesitan mayor coherencia entre las políticas y las actividades de los diferentes subsistemas de comunicación junto con políticas y planes que garanticen la diversidad. Es inevitable que haya tensiones y contradicciones, que con frecuencia son más fáciles de reconciliar en una sociedad de abundancia con vías de comunicación y de educación más diversas. Sin embargo, bajo las restricciones de escasos recursos, una política de comunicación coherente adquiere una importancia particular. No se trata de buscar una sola política, sino un marco para diferentes políticas, adaptadas a las condiciones concretas de cada sociedad y a las necesidades de su población.

II. 9 En muchos países, los encargados de la política se enfrentan con múltiples dilemas que a menudo toman la forma de controversias entre el ideal y la realidad, que han de resolver bajo el epígrafe de "política de comunicación". Damos algunos ejemplos de los dilemas que han de tener en cuenta los encargados de formular y de planificar la política de comunicación:

a) ¿Cómo reconciliar el derecho a la libre información con el derecho del individuo a su vida privada?

b) ¿Cómo compaginar el derecho del individuo a tener acceso a toda la cultura mundial con el derecho de las culturas nacionales a resistir a su desaparición por influencias extranjeras?

c) ¿Cómo establecer el derecho humano a la "igualdad de acceso a la información" cuando los medios tienden a orientarse hacia las ciudades y la laguna existente en materia de información entre países desarrollados y en vías de desarrollo tiende a ensancharse?

d) Idealmente, los medios deben ser los lazos de la sociedad y vehículos abiertos de cultura, educación, información y ocupación del tiempo libre, pero en la realidad los medios se consideran a menudo como empresas comerciales o como instrumentos políticos.

e) Por su parte, se sostiene que los medios de información *reflejan* los valores y las normas de la sociedad y por otra se ve que *imponen* valores y que embotan la sensibilidad del público hacia la violencia y el desenfreno.

f) Si bien las posibilidades tecnológicas sugieren un amplio aumento del número de cauces de información, allí donde esa proliferación se ha realizado, a menudo el resultado ha sido la "unanimitad de todos los cauces en el nivel inferior" de contenido.

g) puesto que se reconoce que los transmisores de información son los “mediadores” de la sociedad moderna ¿cómo puede corregirse esa falta cada vez mayor de compenetración entre esos transmisores y las necesidades reales de los grupos sociales a los que sirven? ¿Aportan realmente las definiciones comerciales de noticias y de valores culturales una contribución positiva a la verdadera comprensión de lo que pasa en el mundo?

h) Si bien existe actualmente la posibilidad técnica de una distribución más amplia de mayor variedad de informaciones que nunca y de un intercambio mucho más rápido de todos, así como una aceleración del desarrollo ¿cómo puede armonizarse esto con las posibilidades de “contaminación mental”, es decir, la inutilidad de gran parte de esa masa de información para muchos públicos? ¿Será necesario crear medios institucionales para traducir datos brutos a términos comprensibles y utilizables?

i) Se considera que el satélite de comunicaciones ofrece la posibilidad del libre acceso a la información y a la educación en una escala internacional, pero igualmente puede servir de base para un “nuevo colonialismo de la información” y un “imperialismo cultural” si rápidamente no desaparecen las tendencias actuales hacia la comunicación en un solo sentido.

j) En la mayor parte de los pueblos y de los países existe un deseo innato de medios de información que ofrezcan la máxima diversificación de opiniones y puntos de vista y, sin embargo, en el mundo moderno, la tendencia económica parece apuntar hacia la concentración de propiedad y a la reducción de los cauces de expresión. Quizá los medios de comunicación del mundo moderno puedan ofrecer una forma posible de establecer un diálogo “horizontal” dentro y a través de la sociedad ya que seguramente falta en el momento actual. Sin embargo, las estructuras de los medios actuales se han desarrollado a partir de sistemas concebidos para efectuar una corriente de información y de persuasión vertical desde el vértice hasta la base de la sociedad.

Por último, dada la importancia de los medios de información como un cemento que liga la estructura social, la necesidad expresada de una política para su utilización y de un planeamiento de sistemas funcionales debe armonizarse con el temor al dirigismo autocrático, la necesidad de cauces para expresar públicamente divergencias, el deseo de participación del público y la necesidad de “medios de comunicación” más de una mera “transmisión de información”.

II. 10 Dominar la influencia de la moderna tecnología de la comunicación, utilizar más ampliamente las posibilidades de la comunicación en beneficio de la sociedad y para la satisfacción de las necesidades personales, dar ancho campo a la expresión creadora de la mente humana, tales son los problemas planteados que sólo podrán satisfacerse mediante políticas deliberadas de comunicación y un cuidadoso planeamiento de la comunicación cuando se considere necesario y apropiado. Como ha señalado el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Kurt Waldheim:

“La incapacidad para afirmar la supremacía de la política sobre la tecnología es un fenómeno alarmante y cada vez más peligroso del mundo moderno. Con harta frecuencia, los encargados del desarrollo futuro de la tecnología conocen insuficientemente el alcance de las consecuencias políticas, económicas y sociales de sus decisiones. Este peligro también existe en el sector de la comunicación. A menos que se suprima este peligro, el progreso futuro en la esfera de la comunicación puede tener consecuencias imprevisibles e indeseables desde una perspectiva nacional e internacional más amplia. A menudo, tales consecuencias sólo pueden modificarse ulteriormente a un costo considerable, si es que se consigue” (28 de marzo de 1972).

### III. LA COMUNICACION EN LA SOCIEDAD

III. 1 En general, se entiende por comunicación el proceso de transporte y de transmisión entre lugares y personas. Para las autoridades encargadas del planeamiento, esto significa de ordinario el transporte de mercancías y de personas por tierra, agua y aire y la transmisión de mensajes por medio de las telecomunicaciones. La reunión reconoció la importancia de este concepto amplio para su propia consideración de la *comunicación social* (por ejemplo, la falta de carreteras puede subrayar la importancia de la radiodifusión que llega a su público independientemente de los servicios de transporte terrestre. La electrificación tiene una influencia directa sobre la recepción de la televisión, y los servicios postales sobre la distribución de publicaciones y de materiales audiovisuales).

III. 2 Sin embargo, induciría a confusión tomar el concepto amplio de la comunicación como base para un debate sobre la comunicación en la sociedad tal como la concibió la reunión. Sus preocupaciones particulares fueron la *capacidad de información que necesita la sociedad* para funcionar eficazmente y la *circulación de información a través del tejido social*.

III. 3 La comunicación social comprende tanto el contacto interpersonal y la comunicación “mediata” en la que los servicios técnicos u otros intermediarios transmiten la información. La comunicación social puede producirse espontáneamente entre personas o puede estar organizada y transmitida por cauces institucionales. Estos comprenden no sólo los medios de información sino también otras instituciones encargadas de la transmisión de información (agentes políticos, servicios de extensión, animadores culturales, educadores, servicios sociales) y pueden estar administrados por el Estado (gobierno, instituciones públicas, administraciones nacionales y locales) u organismos no gubernamentales (empresas privadas, cooperativas, asociaciones, etc.). Además pueden estar financiadas total o parcialmente con ingresos comerciales o con fondos públicos, derechos de licencias u otros recursos. Como la política y el planeamiento de la información requieren dimensiones manejables de la comunicación, sólo están indirectamente relacionadas con la comunicación espontánea y se encuentran en los *sistemas organizados de comunicación*.

III. 4 La capacidad de información existente en una sociedad depende en parte de su infraestructura de telecomunicación. En general, ésta ha sido la preocupación primordial de los encargados de instalar y explotar las redes de comunicación. Sin embargo, debido a la idea de que esas redes deben financiarse por sí solas, si no rendir beneficios, ha habido la tendencia a prestar menos atención a las necesidades de los sectores de la comunicación social que, si bien crecen el mismo interés para el público, tienen menos posibilidades de ser remuneradores en términos monetarios.

III. 5 Entre los diferentes subsistemas de comunicación, la reunión prestó especial atención a *todos los medios de comunicación que requieren una infraestructura técnica*. Estos incluyen no sólo los que generalmente se denominan medios de información (prensa, agencias de noticias, radio, televisión, cine) sino también edición, telecomunicaciones (inclusive el teléfono), tratamiento y transmisión de datos, así como grabaciones, cassettes y otras tecnologías nuevas.

### III. 6 *La corriente de comunicación.*

La comprensión de la comunicación moderna debe ir más allá del *modelo vertical caduco*, es decir, del concepto de la circulación en un solo sentido. Es tan importante conocer *lo que la población desea hacer con los medios de comunicación* como saber lo que los medios deben hacer por la población. La corriente de comunicación debe considerarse como un proceso multilateral en el que no sólo uno puede comunicar con muchos sino uno con otro y muchos con uno o muchos con muchos.

III. 7 En el caso ideal una persona debe poder transmitir a otras *preguntas y problemas inmediatos* precisos surgidos de su ocupación, su vida familiar o su curiosidad intelectual, *y debe poder recibir respuestas* a tales preguntas por un cauce de comunicación apropiado. Los gobiernos comunican con la población, pero la población también busca la comunicación con el gobierno. La población de una región de un país desea hacerse escuchar en otros lugares y aportar su propia cultura y sus puntos de vista a la escena nacional e internacional. Las personas buscan expresarse por los cauces de comunicación, y diferentes grupos sociales requieren la comunicación con el resto de la población.

III. 8. La corriente de comunicación a través de las fronteras nacionales adquiere una importancia particular en una era en la que la tecnología permite una difusión cada vez mayor de los programas y en la que el aumento de los costos y de los recursos de producción tienden hacia una concentración de la producción en menor número de centros. Mantener la corriente "multilateral" de comunicación en esas nuevas dimensiones internacionales es un problema de particular interés para el mundo contemporáneo.

### *Funciones sociales de la comunicación*

III. 9 La conciencia de las funciones generales y a veces contradictorias de la comunicación, es un requisito previo para que los encargados de formular

la política hagan un análisis más preciso de los efectos potencialmente positivos o negativos que pueden ejercerse con un empleo deliberado de la comunicación. En general, la reunión reconoció que, en toda sociedad, las principales funciones sociales de los medios de comunicación son las siguientes:

### III. 9. 1 *Información.*

Todo el mundo tiene que tomar cotidianamente decisiones y que asumir responsabilidades que exceden de las posibilidades inmediatas de su observación y su contacto personal. Tanto si es un joven labrador como un alto funcionario, requiere "información" sobre cuanto ocurre en torno a él y sobre lo que puede ocurrir en el futuro. Busca señales de los peligros inminentes e indicaciones sobre oportunidades remuneradoras. La tarea básica de los medios de comunicación es pues, informarle, ayudarle a mantenerse al día en un mundo en rápida evolución, donde los acontecimientos en una parte del globo pueden tener repercusiones en su país. Para desempeñar su función de transmitir mensajes, señalar peligros o descubrir condiciones (la vigilancia del medio ambiente), los medios de comunicación deben tener acceso al género de información que afecta de un modo vital a la existencia de los individuos en la sociedad, mientras que el individuo a su vez *pedirá* acceso a esta información utilizando los medios de comunicación. Por lo tanto, una función primordial de los medios de comunicación debe ser la traducción, para poner la información obtenida de fuentes especializadas (meteorólogos, estadistas, investigadores científicos, etc.) en forma accesible y comprensible hasta un punto que sea *útil* para el hombre de la calle y del campo. En vista de la enorme cantidad de información que aparece cada día, los medios de comunicación han de actuar como filtros. Los criterios que determinan la selección, la difusión y la presentación de las informaciones condicionan considerablemente la influencia y la utilidad de éstas.

### III. 9. 2 *Participación social*

La participación social no es idéntica a la socialización y la interpretación. Tiene un componente activo. La comunicación puede realzar la participación personal activa en el incesante proceso de hacer, mantener y mejorar la sociedad nacional y la existencia pacífica de la comunidad internacional. Pero también, en otras condiciones, puede ejercer la función contraria de impulsar la no participación y la pasividad. En este contexto, algunos participantes concedieron primordial importancia a la promoción, por medio de los medios de información, de normas y valores básicos que puedan ser comprendidos y adoptados por todos. Se estimó que, para funcionar satisfactoriamente, la sociedad requiere la formación de una conciencia social basada en la comprensión y en la aplicación de esas normas no sólo por sus miembros actuales sino también por los recién llegados, ya sean niños o inmigrantes. Se consideró que la socialización por medio de la adopción de valores comunes era una función primaria de los medios de comunicación. Otros concedieron mayor importancia a la necesidad de diversidad y de elección personal, aunque no estaban menos interesados en la conservación del vínculo social.

### III. 9. 3 *Conservación e innovación*

Con frecuencia se pide a los medios de información que contribuyan a la preservación de las tradiciones y las culturas, que recuerden las realizaciones y los valores del pasado y que de esa manera realcen la identidad nacional y la confianza social. Sin embargo, el crecimiento de la sociedad requiere innovación y los medios de información tienen también la función de presentar otras ideas y valores posibles.

### III. 9. 4 *Funciones culturales*

Los medios de comunicación son una forma de expresión cultural por derecho propio, así como vehículos para la transmisión de otras formas culturales. Con frecuencia, constituyen el único tipo de comunicación cultural accesible a la masa de la población. Por consiguiente, su función social consiste en realzar las culturas tradicionales y abrir la mente a nuevas formas y estilos enlazando el pasado nacional con las dimensiones mundiales en la cultura humana. En este contexto la distracción y el recreo asumen una importancia particular.

### III. 9. 5 *Gobierno*

El gobierno no puede funcionar sin comunicación con los ciudadanos en general y con sus propios órganos administrativos en los niveles central y local. Una de las funciones sociales esenciales de la comunicación consiste en proporcionar cauces para una corriente incesante de información, instrucción, opinión y participación activa desde el gobierno hacia el pueblo y viceversa, así como entre los diferentes servicios gubernamentales.

### III. 9. 6 *Administración*

La administración, tanto si es de servicios oficiales como de empresas industriales y comerciales requiere una corriente constante de información para orientar su funcionamiento hacia la vasta escena social, para coordinar su acción y para comunicar continuamente con su propio personal. Una sociedad moderna y compleja de industrialización y postindustrialización, en la que las administraciones públicas desempeñan un papel cada vez mayor, no puede funcionar sin sistemas de comunicación. La administración de la industria, la agricultura, la educación y los servicios sociales depende de la acción concertada de funcionarios dispersos por todo el país. La comunicación es esencial para mantener en marcha la máquina.

### III. 9. 7 *Asuntos económicos*

La comunicación desempeñó una función vital en los asuntos económicos. Los medios de comunicación son empresas económicas por sí mismos y pueden actuar como estimulantes de la agricultura y el comercio, la formación de personal y la orientación profesional. La influencia de la comunicación sobre la producción gracias a la información difundida y el efecto de su explotación comer-

cial, son funciones sociales esenciales de la comunicación que no se limitan a los circuitos constituidos directamente en empresas comerciales (teléfono, telex, etc.), sino que abarcan también la información presentada en los medios electrónicos e impresos de gran distribución.

### III. 9. 8. *Educación.*

Los medios de comunicación son educativos tanto si se conciben para ello como en caso contrario, ya que la población siempre aprende de ellos. Aportan conocimientos y forman valores. Aplicados directamente, pueden inculcar determinadas aptitudes culturales o conocimientos prácticos. En la medida en que se les asignen tareas pedagógicas particulares, los sistemas de comunicación pueden realizar funciones en sectores en los que hay lagunas de los sistemas educativos regulares. Tanto si se utilizan deliberadamente para ello, o simplemente a causa de su existencia misma, los medios de comunicación establecen sistemas paralelos de educación para los ciudadanos, que frecuentemente se interesan más profundamente y fácilmente por ellos que por las instituciones regulares de instrucción que forman parte de sistemas del pasado.

## IV: POLITICA Y PLANEAMIENTO

IV. 1 *Las políticas de comunicación son series de principios y de normas establecidas para orientar el comportamiento de los sistemas de comunicación.* Su orientación es fundamental y a largo plazo, aunque pueden tener consecuencias operativas de importancia a corto plazo. Como emanan de las ideologías políticas, de las condiciones sociales y económicas del país y de los valores en que se basan esas ideologías, procuran ligar todos esos elementos a las necesidades reales y las oportunidades futuras de "comunicación".

### IV. 2 *De las políticas actuales a las futuras*

IV. 2. 1 En toda sociedad existen políticas de comunicación, aunque con frecuencia pueden estar latentes, lo que se propone no es algo radicalmente nuevo, sino más bien una declaración explícita y una formulación deliberadamente prospectiva de las prácticas ya establecidas generalmente en la sociedad. De este modo, la elaboración de las políticas de comunicación procede simultáneamente del análisis y el reconocimiento de las prácticas existentes y de la formulación de nuevos principios y normas adaptados a la consecución de objetivos futuros deseables. La mezcla de la experiencia pragmática del pasado y la mirada hacia adelante puede conducir a las sociedades a nuevos principios y normas.

IV. 2. 2 Las políticas de comunicación pueden ser muy generales, en la naturaleza de los objetivos y principios deseables, o pueden ser más concretas y prácticamente obligatorias. Pueden existir o formularse en diversos niveles. Pueden estar incorporadas en la constitución o en la legislación de un país, en la política nacional general, en las orientaciones de las administraciones, en los

códigos profesionales de ética, así como en la constitución y el funcionamiento de determinados sistemas de comunicación, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Pueden tener dimensiones mundiales, regionales, nacionales o subnacionales.

#### IV. 3 *Clarificación y armonización*

IV. 3. 1 La reunión se interesó particularmente por las frecuentes contradicciones de las políticas de comunicación actuales. Las medidas de política nacional de comunicación suelen redactarse en múltiples ministerios y organismos. Un organismo de telecomunicaciones puede ocuparse de la política y los planes de desarrollo del teléfono y del telégrafo (incluyendo, por ejemplo, el importante tema de la asignación de frecuencias), pero la radiodifusión a menudo depende de una organización por completo independiente o de un ministerio de información y radiodifusión que puede ocuparse además a su vez de otros sectores de la industria editorial, tales como la prensa. Los ministerios de educación y cultura se ocupan de gran variedad de actividades audiovisuales y editoriales, mientras que la rama judicial puede ocuparse de problemas de derecho de autor, difamación y libelos. La industria cinematográfica puede ser controlada por el gobierno en diferentes grados. Los ministerios de ciencia y tecnología, así como los que se ocupan del desarrollo del comercio y de la industria, tienen políticas y actividades que influyen de manera importante en la forma y disponibilidad del equipo que constituye la base técnica de los medios de información. Por su parte, los ministerios de asuntos exteriores pueden interesarse por los aspectos internacionales de las comunicaciones, como los convenios sobre el establecimiento y el funcionamiento de servicios y el intercambio internacional de noticias y de materiales para programas. En muchos casos, las ramas militares del gobierno, por la gran complejidad de sus necesidades de comunicaciones, ejerce una influencia importante sobre las estructuras nacionales de las comunicaciones. Al mismo tiempo, existen numerosas empresas de comunicación no gubernamentales (diarios, compañías cinematográficas, organizaciones de radiodifusión, etc.), que tienen sus propias políticas y planeamiento, aunque puedan funcionar dentro del ámbito de las políticas oficiales.

IV. 3. 2 Sucede con harta frecuencia que cada uno de esos planeamientos, formulación de políticas, preparación de sistemas y actividades operativas de éstos se realizan independientemente. La duplicación de servicios y de personal puede ser la regla más bien que la excepción, ya que organismos y organizaciones con necesidades similares actúan inconscientemente o a veces intencionadamente, sin pensar en la gran cantidad de esfuerzos concurrentes. Las autoridades de educación instalan un sistema de interconexión TV para sus propios fines, mientras que los servicios de correos y telégrafos tienen una red de largo alcance de teléfonos y telégrafos con múltiples canales y que abarcan muchos de los mismos emplazamientos. El servicio de extensión agrícola capacita y sostiene un numeroso personal local como parte de un programa basado en los medios de información, mientras que el programa del organismo sanitario cuenta con un personal que presta un servicio similar a la misma población.

IV. 3. 3 Además de esos casos muy evidentes de falta de coordinación, existen problemas igualmente importantes, pero más delicados, que surgen al intentar poner en práctica políticas incompatibles. Por ejemplo, una política de balanza de pagos destinada a limitar la importación de productos manufacturados extranjeros puede oponerse en parte a una política para incrementar rápidamente la existencia de medios de información.

IV. 3. 4 Al mismo tiempo que las actividades de comunicación y la responsabilidad de establecer las políticas se van dispersando cada vez más en la estructura gubernamental, en muchos países aumenta la proporción de fondos públicos que se invierte en la comunicación. Por consiguiente, la participación directa de la sociedad en las empresas de comunicación va creciendo, pero su capacidad para administrar eficazmente esa inversión va decreciendo. *Es necesario adoptar un nuevo criterio global de la comunicación e idear nuevas formas de administración coordinada.*

#### IV. 4 *El método global*

IV. 4. 1 En el curso de su desarrollo, los medios se han relacionado en cierta forma entre sí desde los puntos de vista técnico, económico, administrativo, operativo, de su contenido, de su formato y de su referencia recíproca. A menudo, esas relaciones existen por razones históricas (por ejemplo, la administración común que con frecuencia existe entre servicios postales y telecomunicaciones) o como resultado de cierto grado de planeamiento (por ejemplo, la creación deliberada de servicios de televisión como extensión de los servicios existentes de radio). Pero en esos casos, el planeamiento suele ser limitado y pragmático, determinado por razones de conveniencia más que como resultado de una evaluación general de todas las estrategias de comunicación. El hecho de que esas relaciones ya existan puede tender a reducir el despliegue de nuevos medios y a limitar su utilidad. Por tanto, deben tenerse en cuenta en todo método planeado e integrado.

IV. 4. 2 Otra preocupación de las políticas de comunicación se refiere a las *interrelaciones* entre los medios de información y otros sistemas de comunicación: su agrupamiento deliberado para contribuir a conseguir objetivos importantes. A ese respecto, deben analizarse diferentes razones para su fusión: ventajas *económicas*, mayor eficiencia *administrativa*, idoneidad y pertinencia para alcanzar *finalidades de desarrollo declaradas*. Por ejemplo, puede ocurrir que sea económicamente ventajoso combinar los servicios de noticias de radio y de televisión, para que puedan compartir un grupo común de periodistas y de fuentes de noticias, o que la impresión de diarios, revistas y publicaciones periódicas se administre con mayor eficacia utilizando imprentas comunes. En el terreno administrativo, puede ser que las emisiones de radio y televisión o los servicios postales y los de telecomunicación puedan reducir sus costos compartiendo una administración Común. Las finalidades del desarrollo pueden requerir que los servicios de radiodifusión y los de extensión agrícola trabajen conjuntamente en la producción de programas y en la recepción comunal de emisiones para los medios rurales.

IV. 4. 3 Como es natural, el mismo análisis requiere examinar las desventajas inherentes a ciertas interrelaciones entre los medios de comunicación.

La propiedad o la gestión comunes pueden obstaculizar el desarrollo de canales de información verdaderamente distintos; compartir los servicios técnicos puede también producir similitudes de política editorial.

IV. 4. 4 Por consiguiente, gran parte del proceso de planeamiento consiste en evaluar los pros y los contras que se derivan de relaciones de trabajo más estrechas. Esta labor puede resultar muy difícil cuando se presentan problemas de contenido, política editorial, formato y presentación.

IV. 4. 5 Ese método global puede, aunque no obligatoriamente, llevar consigo una *complejidad de tecnología* cada vez mayor. En los países en vías de desarrollo, la principal preocupación será evitar promover la tecnología hasta un grado en que el país no pueda dominarla, no sólo desde el punto de vista económico, sino sobre todo desde el punto de vista humano. Las políticas deben procurar que la tecnología permanezca al servicio del hombre para la introducción y el desarrollo de los medios de comunicación. El principal problema no puede ser la tecnología. La instalación, el funcionamiento e incluso el sostenimiento del equipo se va simplificando cada vez más y puede establecerse un plan para un desarrollo ordenado si existe una previsión realista de las necesidades y del tiempo necesario para la formación del personal técnico. La experiencia ha demostrado que las verdaderas dificultades residen en lo que puede denominarse la "integración social" de la tecnología. La tecnología lleva consigo un ritmo de trabajo, un estilo de producción e incluso un contenido concreto que con frecuencia se han tomado de países muy industrializados, pero que no se ajustan necesariamente a la cultura y al modo de vida del país en el que se introducen. La población de los países en vías de desarrollo necesita adaptar la tecnología importada a sus propias necesidades y a sus propias situaciones.

#### IV. 5 *Nuevas perspectivas en la tecnología de la comunicación*

IV. 5. 1 La eficacia de muchos programas de desarrollo destinados a prestar servicio al público puede aumentar considerablemente si se complementan con actividades de comunicación organizadas. Si bien ese empleo de los medios de comunicación puede aumentar el costo total de un proyecto determinado, con frecuencia permite extender el servicio a mayor número de personas, con lo que se reducirá el costo per capita, o bien mejorar la calidad del servicio prestado a un costo proporcionalmente menor. Por ejemplo, el objetivo de extender la oportunidad de enseñanza superior a una fracción mayor de población exigiría por el método ordinario construir mayor número de recintos de universitarios, pero también podría conseguirse estableciendo un sistema de comunicación que enlace a los estudiantes, los profesores y los recursos didácticos, por ejemplo, "la universidad abierta". Con mucha frecuencia, la reorganización de los recursos existentes pero subutilizados, produce importantes ganancias de productividad, por ejemplo, el empleo de los servicios de radiodifusión comercial durante horas de poca escucha a fin de distribuir material visual pedagógico para su registro y ulterior retransmisión en las escuelas, puede ser menos costoso que instalar servicios separados de

radiodifusión educativa para transmisión en tiempo real, particularmente cuando hacen falta múltiples canales.

IV. 5. 2 El rápido desarrollo de la tecnología de la comunicación hace especialmente importante que los posibles usuarios se mantengan al día. Lo que ayer era imposible técnica o económicamente, puede serlo hoy y muy atractivo mañana. La introducción de la televisión en zonas de población muy dispersa, poco interesante desde el punto de vista económico por transmisión terrestre, puede ser factible utilizando satélites de la radiodifusión; los costosos sistemas de televisión educativa de canales múltiples, que requieren una proporción excesiva del espectro de frecuencias, pueden ser asequibles gracias a los sistemas de televisión por cable, que proporcionarán gran cantidad de canales a un costo razonable sin utilizar el espectro de la radiodifusión.

IV. 5. 3 Al mismo tiempo, tiene una importancia primordial, particularmente en los países en vía de desarrollo pero también en los sectores financiados por el Estado en otros países (por ejemplo, en educación), utilizar al máximo los medios disponibles que puedan explotarse a menos costo. Se señaló especialmente que la radiodifusión tiene un gran potencial no utilizado en muchos países que debería explorarse a fondo. Se señaló que con frecuencia la radio está insuficientemente financiada, dotada de escaso personal y subutilizada, en países donde llega a la mayoría de la población, mientras que al mismo tiempo se hacen inversiones importantes en la televisión y otras técnicas de comunicación que no podrán llegar a un público comparable durante mucho tiempo todavía.

#### IV. 6 *Necesidad de flexibilidad y de diversidad*

IV. 6. 1 Esto indujo a la reunión a señalar que las políticas y el planeamiento no deben identificarse solamente con la dirección centralizada, sino que deben considerarse como el marco para el desarrollo racional de las múltiples actividades de comunicación en toda la sociedad. Deben además dar cabida a diferentes enfoques, permitir la flexibilidad y la innovación y ofrecer ancho campo a la capacidad de creación. No tienen que descartar necesariamente las estructuras y las prácticas existentes sólo porque procedan del pasado. Sólo será necesario modificarlas si se consideran inadecuadas para los objetivos futuros.

IV. 6. 2 Deben aplicarse diferentes políticas a diferentes medios. Los medios de la radiodifusión, que utilizan frecuencias del dominio público, no deben equipararse con las empresas periodísticas ni con las iniciativas no gubernamentales que utilizan medios electrónicos en el nivel local (por ejemplo, televisión por cable) o para industrias especializadas (por ejemplo, producción de discos). Se subrayó este punto no sólo con miras a salvaguardar la libertad personal de expresión y de acceso a los medios, sino también porque la tecnología de la comunicación cambia con tanta rapidez que cualquier intento de prever todo mediante las políticas y el planeamiento puede bloquear el desarrollo y retrasar la comunicación.

#### IV. 7 *La política requiere autoridad*

IV. 7. 1 Sin estar en desacuerdo con esta preocupación por la flexibilidad y la capacidad de creación otros participantes destacaron no obstante, la fundamental importancia de políticas firmes y efectivas para asegurar la auténtica libertad y diversificación de la comunicación. Así se ha reconocido desde hace mucho tiempo en numerosos países. Ejemplos de ello son el establecimiento de organizaciones de radiodifusión, cuya constitución les impone y les permite servir imparcialmente a diferentes tendencias de opinión y normas sociales; los reglamentos aplicables a las telecomunicaciones que permiten un acceso equitativo a los diferentes usuarios; las disposiciones jurídicas que protegen la libertad y la responsabilidad de las empresas de prensa y los periodistas; y las políticas encaminadas a que los medios de información sean accesibles a las poblaciones que se verían privadas de ellos si la única guía fueran las consideraciones económicas del mercado.

IV. 7. 2 Esas políticas oficiales son particularmente importantes en una era en la que las consideraciones tecnológicas y económicas pueden tender a una mayor concentración de las empresas de comunicación. No sólo existe una concentración de cada uno de los medios, sino que se producen importantes fusiones de medios en virtud de las cuales una sola empresa dirige actividades de radio, prensa, grabaciones y otras actividades de comunicación. Proteger las empresas de pequeño y medio tamaño, posibilitar que el público tenga acceso a los medios de información y garantizar la función de servicio de las comunicaciones, requiere tanto políticas oficiales como planeamiento. Los problemas que ha planteado recientemente la televisión por cable, que parecía un campo favorable para múltiples empresas no reguladas, constituyen un ejemplo de cómo la necesidad de políticas se impone incluso en sociedades que tradicionalmente procuran limitar la intervención oficial en la esfera de las comunicaciones.

#### IV: 8 *Planeamiento*

IV. 8. 1 Más allá de las políticas se encuentra el *planeamiento estratégico* que determina las distintas formas de conseguir objetivos a largo plazo y establece el marco de referencia para el planeamiento operacional a corto plazo. El planeamiento estratégico traduce los objetivos generales de la política de comunicación en metas cuantitativas y métodos sistemáticos. Como las decisiones concernientes a la aplicación y a las estructuras de las tecnologías de comunicación han de ejercer efectos durante muchos años, es importante que se tomen en el marco de un plan estratégico a largo plazo. Por ejemplo, la introducción de la televisión en un país o el establecimiento progresivo de una red terrestre de comunicaciones y la eventual utilización de la comunicación por satélite; la creación de industrias del papel, de la imprenta o electrónicas, todo ello puede determinar el futuro a largo plazo de la comunicación en un país. Análogamente, las decisiones relativas al régimen jurídico, las finanzas y las responsabilidades públicas que haya que tomarlas no sólo teniendo en cuenta las políticas generales, sino también dentro del marco de un planeamiento estratégico que procure encaminar el desarrollo de

la comunicación hacia los fines deseables de la sociedad y al mismo tiempo evitar toda duplicación y despilfarro económico indebidos.

IV. 8. 2 Debido a las diversas tradiciones, idearios y aspiraciones en las diferentes sociedades, no se consideró posible en esta etapa establecer modelos generalizados para la elaboración de planes estratégicos en el sector de la comunicación (y por consiguiente para mecanismos de planeamiento operacional), aunque se sugirió que el futuro trabajo de investigación se oriente hacia esa posibilidad. En general, la reunión tomó nota de dos posiciones diametralmente opuestas entre las que cada país puede escoger posiciones intermedias.

—La intrusión del planeamiento en los servicios de comunicación exclusivamente cuando la aparición de nuevas tecnologías requiera reglamentación y definición, o cuando la aparición de nuevas tecnologías requiera reglamentación y definición, o cuando se necesitan amplios y nuevos servicios de comunicación que una economía de mercado no proporcionaría;

—El planeamiento integrado y centralizado del sector de comunicación en todas sus dimensiones como una parte esencial del proceso político y de edificación estatal.

IV. 8. 3 En realidad, el planeamiento estratégico de la comunicación se efectuará bajo ciertas sujeciones que actúan en mayor o menor grado de todas las sociedades. Una dificultad que encuentran los planes estratégicos a largo plazo son los rápidos cambios en la tecnología y en las actitudes de los usuarios. Otra dificultad es que los fines, los objetivos y las funciones sociales de la comunicación pueden requerir modificaciones en unas condiciones económicas y sociales en evolución. Una tercera dificultad procede de que la comunicación inevitablemente implica una combinación de iniciativas públicas y personales. Con gran frecuencia se presentan múltiples objetivos. Los medios de comunicación no proporcionarán simplemente un servicio o un producto concreto, sino que tendrán que aceptar gran variedad de peticiones desde los puntos de vista económico, social, político y creador. Por consiguiente, se han ideado procedimientos de planeamiento para *atender esta variedad de objetivos* y para tener en cuenta *los adelantos tecnológicos futuros*.

IV. 8. 4 Al mismo tiempo, se subrayó que esas sujeciones no deben constituir un argumento hasta el punto de que los gobiernos y las empresas de los medios de información menosprecien o rechacen la *importancia del planeamiento estratégico*, ya que de otra forma se plantearía una situación en la que se contraen obligaciones a largo plazo sin tener debidamente en cuenta sus consecuencias. Esas decisiones requieren un examen público y una elección deliberada y no pueden dejarse por completo a la iniciativa de los ingenieros, los juristas u otros especialistas.

IV. 8. 5 Existen decisiones de planeamiento estratégico vital que afectan directamente al planeamiento operacional: los proyectos a corto plazo con repercusiones de largo alcance, tales como los que atañen a la formación y a la in-

vestigación, a la integración de las comunicaciones en la educación, a la creación de centros de formación profesional, al establecimiento de facultades de comunicación en las instituciones docentes, a las disposiciones, no sólo para el empleo de la tecnología en la educación, sino también para inculcar una mejor comprensión de la comunicación y la capacidad de expresarse por medio de la tecnología moderna, todo ello requiere contraer obligaciones básicas que serán efectivas en los años venideros. La definición de los  *criterios para aplicar esas decisiones de planeamiento*, que están estrechamente ligados a los criterios aplicados a las políticas de comunicación, constituye un requisito previo esencial para todo esfuerzo de planeamiento estratégico de la comunicación.

IV. 8. 6 El  *planeamiento operacional* traduce las políticas y los planes estratégicos en movilización de recursos materiales y humanos, en estructuras administrativas y operacionales, en categorías de producción de programas y en formas de intervención que van más allá del proceso de producción-distribución (coordinación con otros organismos, recepción, retorno de información). Ese planeamiento abarca la contratación y la formación de personal y la cooperación con especialistas o instituciones que pueden prestar servicios esenciales (institutos tecnológicos, industria, servicios de estadística e investigación, etc.).

IV. 8. 7 El planeamiento estratégico y operacional es un  *proceso continuo* y no meramente la redacción de planes que se consideran definitivos. Mientras que se aplica un plan se está preparando el siguiente y existe un retorno continuo de información entre esta preparación y la ejecución real en función de la evolución de las necesidades y las tecnologías. Evidentemente, eso constituye una responsabilidad primordial de la "administración" pero a su vez ésta necesita el asesoramiento y la orientación de los planificadores profesionales de la comunicación.

#### IV. 9 *Relación recíproca entre políticas y planeamiento*

IV. 9. 1 En teoría, sería muy satisfactorio que la acción se desarrollara sucesivamente con arreglo a las etapas indicadas: políticas, estrategias, planeamiento operacional, presupuesto. Sin embargo, en la realidad, el planeamiento y la aplicación operacional pueden preceder a la formulación de políticas. La aparición de nuevas tecnologías, particularmente notable en la esfera de la comunicación, las iniciativas de potentes empresas, tanto públicas como privadas y engendradas en el exterior, y las necesidades inmediatas de las redes de comunicación para extender su influencia y mejorar su calidad, conducen a acciones en las que nunca se han tenido en cuenta los efectos a largo plazo. Con frecuencia, los ingenieros y los organismos reguladores no comprenden que sus decisiones, tomadas de un contexto limitado para alcanzar fines inmediatos, pueden determinar el futuro de la comunicación durante los decenios futuros. Si el planeamiento operacional y las políticas no se coordinan, pueden producirse considerables despilfarros y conflictos.

IV. 9. 2 La reunión discutió detenidamente esa relación entre los diferentes aspectos de las políticas y del planeamiento en los niveles central y

operacional, así como las sujeciones que las políticas y el planeamiento de la comunicación pueden imponer en diferentes sociedades. La primera conclusión fue poner en guardia contra una excesiva subdivisión. Se reconoció que la administración regional requiere la división del trabajo y de las responsabilidades pero no en detrimento de la acción efectiva e innovadora. La innovación requiere romper con los compartimientos tradicionales, intelectuales y administrativos. Esto es particularmente importante en materia de comunicación.

IV. 9. 3 Por consiguiente, es necesario avanzar cuidadosamente desde las prácticas presentes hacia las políticas futuras y las decisiones de aplicación práctica. En este proceso, se requiere una retroacción continua entre los diferentes elementos de la cadena política-planeamiento-ejecución. Si los encargados de las políticas, las estrategias y el planeamiento operacional están separados unos de otros en cada aspecto importante, los resultados serán probablemente contradictorios e incluso contraproducentes.

IV. 9. 4 Los participantes estimaron que las políticas de comunicación eran en gran parte un asunto del que debían ocuparse los órganos centrales de un país, mientras que el planeamiento y especialmente el planeamiento operacional, debía estar mucho más cerca del funcionamiento de las empresas de medios de información y, por consiguiente, mucho más descentralizado. Refuerza esta opinión el convencimiento de que el planeamiento operacional sólo puede ser hecho por los que tienen la responsabilidad directa del funcionamiento de los medios de comunicación. No se negó la importancia de las políticas de comunicación adoptadas en un órgano central. Sin embargo, otros participantes se preguntaron si esa división tenía en cuenta la complejidad de los procesos de comunicación y la necesidad de incorporar las políticas al funcionamiento de cada subsistema.

IV. 9. 5 Tampoco aquí es posible establecer un modelo general y la reunión consideró que no podía examinar este aspecto detalladamente en esta fase del conocimiento y la experiencia. Sin embargo, es posible trazar ciertas directrices que pueden ser importantes para determinar los niveles en los que tendrán probablemente que formularse y aplicarse las políticas y el planeamiento de la comunicación.

IV. 9. 6 El planeamiento implica la asignación de recursos para inversiones y funcionamiento. En la medida en que éstos están sujetos a la dirección central y pública, se consideró que el planeamiento de la estrategia de comunicación puede ser parte del planeamiento general social y económico. Si esa función se confía a un Ministerio de Información o a su equivalente, o a las autoridades de telecomunicación y postales, existe el peligro de que la comunicación siga siendo ajena al desarrollo socio-económico global. Pueden asignarse tareas concretas a los diferentes ministerios y organismos, encargados no sólo de la comunicación sino también de la educación, la agricultura, etc., pero como la comunicación requiere decisiones fundamentales en las que se superponen las esferas de competencia establecidas, no es probable que pueda iniciarse el planeamiento y mucho menos emprenderse, si no es por lo menos al nivel interministerial o de junta de planeamiento.

IV. 9. 7 Ahora bien, el planeamiento en el nivel central no es solamente necesario para las autoridades públicas. Es también esencial para las empresas de comunicación dirigidas de una manera centralizada, tanto si son públicas como de propiedad privada. Esto entraña el planeamiento de cada subsistema y la coordinación entre diferentes subsistemas (una red de radiodifusión y el servicio de extensión agrícola pueden decidir centralizar sus esfuerzos en ciertos sectores). Sin embargo, ese planeamiento central se reflejará también probablemente en el planeamiento de unidades en el nivel subnacional (estaciones locales, servicios regionales, organismos de producción, etc.) y de las redes que las unen.

IV. 9. 8 Lo anterior demuestra que tanto las políticas como el planeamiento tiene cabida en muchas iniciativas de comunicación emprendidas en niveles inferiores al central, tanto por medios de comunicación que atienden a determinadas regiones de un país y que se crean como empresas que no persiguen fines geográficos concretos (centros de producción de películas, empresas de producción de discos), como por colectividades provinciales y locales que pueden tener sus propios responsabilidades, reglamentos e iniciativas con respecto a la comunicación dentro del sector de su jurisdicción. Estas son dimensiones evidentes para para el planeamiento descentralizado de la comunicación en las que las políticas centrales de comunicación encuentran su reflejo práctico y necesitan formularse teniendo en cuenta objetivos concretos y locales.

IV. 9. 9 La comunicación no es simplemente un asunto de dimensiones nacionales ni desde el punto de vista tecnológico ni desde el punto de vista social. Las políticas y el planeamiento de la comunicación dentro de un país no pueden formularse ni ponerse en práctica sin que tengan constantemente repercusiones internacionales. En primer lugar, los estados tienen que establecer sus políticas nacionales teniendo debidamente en cuenta ciertos acuerdos y normas internacionales ampliamente aceptados (1). En segundo lugar, una preocupación vital para los países es la comunicación deseable o indeseable con otros países, es decir, la corriente de información hacia adentro y hacia afuera.

IV. 9. 19 La mayor parte de los países poseen servicios exteriores de radiodifusión y de relación con el público que plantea problemas esenciales en relación con sus objetivos, su control y sus recursos económicos. La corriente de información hacia adentro requiere prestar atención a aspectos tales como las fuentes y la calidad de los partes de noticias, la importación de películas y el efecto de la televisión extranjera, tanto si se trata de programas grabados como de transmisiones directas. En la actualidad existe un grave desequilibrio en la corriente internacional de noticias y de información, sobre todo con respecto a los países menos desarrollados del mundo. El establecimiento de estructuras y políticas adecuadas en los niveles nacional, regional e internacional debiera ser una finalidad importante de las políticas nacionales de comunicación.

## V. PREOCUPACIONES Y NECESIDADES DE POLITICA Y DE PLANEAMIENTO

### V. 1 Factores de interés en la formulación de políticas de comunicación

V. 1. 1 Aunque la tarea de esta reunión no consistía en formular una determinada política de comunicación, se consideró importante señalar los diferentes factores de interés en la formulación de políticas para que ésta pueda realizarse como ejercicio sistemático.

1) *Se consideró que los siguientes documentos tenían especial importancia para los encargados de las políticas de comunicación:*

- a) *Carta de las Naciones Unidas.*
- b) *Declaración Universal de los Derechos Humanos.*
- c) *Resolución 110 (II) aprobada el 3 de noviembre de 1947, por la Asamblea General de las Naciones Unidas condenando la propaganda destinada a provocar o alentar, o susceptible de provocar o alentar cualquier amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión.*
- d) *El Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre de 1967.*
- e) *El Convenio Internacional de Telecomunicaciones y su Reglamento de Radiocomunicaciones.*
- f) *La Convención Universal sobre Derecho de Autor, la Convención de Berna y la Convención de Roma sobre Derechos Conexos.*
- g) *El Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.*
- h) *El Acuerdo de la UNESCO para la Importación de Objetos de Carácter Educativo, Científico o Cultural*

V. 1. 2 Formular políticas de comunicación requiere examinar, identificar y determinar:

- A. El *alcance* de los sistemas concretos de comunicación (área geográfica, poblaciones a las que se destinan).
- B. Los principios y normas, es decir, los *valores* que sirven de base a la naturaleza, las funciones y las necesidades de la sociedad y que orientar (o deben orientar) el comportamiento del sistema de comunicación.
- C. Los *elementos manejables*, tanto materiales como humanos, de los sistemas de comunicación que constituyen los elementos componentes y del planeamiento de la comunicación.

V. 2 *Alcance de los sistemas de comunicación*

V. 2. 1 Las políticas pueden tener alcance nacional, afectar a todos los países o al menos interesar a diversos países de una región. Sin embargo, dentro de las políticas nacionales o codo a codo con ellas, pueden ser igualmente importantes para determinados sectores de la población (sectores geográficos determinados, o población que posee características étnicas, lingüísticas, laborales, etc., comunes). De ahí que la primera tarea consiste en determinar las características

de la población afectada por un sistema de comunicación y especialmente el público al que se destina. Este sector puede darse por conocido (por ejemplo, toda nación es el público) pero con frecuencia un método global de ese género puede resultar ilusorio y perjudicial para satisfacer las múltiples necesidades de comunicación de diferentes partes de la población. Puede ser necesario tener en cuenta diversas minorías, o incluso mayorías, que en las condiciones existentes no tienen acceso adecuado a la comunicación (poblaciones rurales, mujeres). A ese respecto, es igualmente importante considerar qué grupos están actualmente al margen de las políticas de comunicación existentes. Los grupos que no forman parte del público, o los públicos excluidos, pueden ser tan importantes para la política como los propios públicos presuntos.

### V. 3 *Criterios de valor*

V. 3. 1 Los sistemas de comunicación pueden entrañar criterios de valor en dos sentidos diferentes: una serie de valores concierne a *la estructura* de un sistema de comunicación que inevitablemente tiene repercusiones en sus funciones sociales y en el contenido de sus mensajes. Esos valores se ponen de manifiesto contestando a preguntas tales como: ¿es un sistema en uno o dos sentidos, fomenta las posibilidades de retroacción y de comunicación multilateral? ¿cuál es su relativa independencia de las tensiones y presiones políticas y económicas? ¿cómo reacciona a las divergencias de intereses y de opiniones en la sociedad? La segunda serie de valores concierne a la *corriente de mensajes* dentro de un sistema de comunicación, es decir, a los criterios normativos en que se basa la selección y la formulación de mensajes.

V. 3. 2 Puesto que cada vez se comprende mejor que los sistemas de comunicación no son sencillamente canales desde los centros de poder establecido hacia el público en general considerado como una "meta", debe preguntarse si los valores que rigen las estructuras de las instituciones de comunicación permiten que el público en general sea igualmente una fuente de comunicación, si esos valores respetan el derecho del individuo a comunicar, ofrecen el acceso general al sistema y facilitan la retroacción. Otro criterio de valor emana de la evaluación crítica del control de los sistemas de comunicación y del servicio que pueden prestar a las numerosas minorías que constituyen la mayoría de la opinión y de los intereses de la población.

V. 3. 3 En gran parte puede decirse lo mismo sobre el proceso de "filtrado" que se produce normalmente en todas las instituciones de comunicación cuando toman decisiones sobre qué información ha de difundirse, que información no se publicará y en qué forma se presentará esa información.

V. 3. 4 En lo que se refiere a los valores implicados en el contenido real de la corriente de información, cabe subrayar que las consideraciones de política sólo pueden aplicarse a los mensajes que están (o deberían estar) destinados al consumo del público, como es normalmente característico de los medios de información, y a los tipos de datos de origen público, como sucede en el intercambio de información entre bancos de datos. Otros mensajes tales como la

correspondencia privada y las llamadas telefónicas, están fuera del alcance de las políticas de comunicación. Una consideración del criterio de valor del contenido no implica ni sugiere un control detallado de ese contenido. La atención se concentra en la identificación y la determinación de los valores reflejados en la corriente a largo plazo de los mensajes.

V. 3. 5 Los valores pertinentes para las políticas de comunicación deben emanar de los valores básicos de la vida humana, tal como se expresan en la Declaración de Derechos Humanos, se interpretan en función de las respectivas ideologías políticas y toman forma concreta en los valores que determinan la vida social, económica, educativa y cultural del país. Esos valores no son fijos sino que cambian con la mutación constante de valores inherente a la evolución de los necesidades sociales y de la opinión pública.

V. 3. 6 Los criterios de valor pueden también ser importantes para formular políticas sobre la relación entre sistemas de comunicación nacionales y extranjeras. ¿Cómo pueden protegerse y expresarse los valores (y culturas) nacionales? ¿En qué valores se basa la actual corriente de información hacia el país y desde el país? ¿Qué otros valores deben perseguirse y en qué forma? ¿Qué valores deben orientar los programas dedicados a otros países y el intercambio y la difusión de un programa internacional?

V. 3. 7 Al identificar y determinar los valores que implica la comunicación, habrá que considerar las *funciones sociales* de la comunicación (que se han enunciado en la Sección III. 13). Una consideración esencial para la determinación de los valores normativos es la influencia que ejerce la comunicación sobre la sociedad y sus individuos. Como las funciones sociales de la comunicación implican necesidades de comunicación, la identificación y la determinación, de valores para el sistema de comunicación implica la consideración simultánea de valores sociales, funciones sociales y necesidades sociales.

#### V. 4 *Elementos manejables*

V. 4. 1 Dentro de la corriente total de comunicación, habrá que determinar los elementos que parecen más adecuados para la aplicación de políticas. Se propusieron como marco varios sectores distintos, aunque relacionados entre sí, quedando entendido que esos sectores habrán de referirse a los criterios de valor antedichos y que tendrán repercusiones sobre los aspectos del proceso de comunicación que no son directamente manejables. Es evidente que una visión tan amplia contiene gran cantidad y diversidad de detalles, cuyo análisis requiere un volumen impresionante de experiencia, tiempo y recursos. En la práctica, no es posible formular y aplicar políticas a menos que se hayan determinado esferas importantes de interés. En cada caso debe hacerse la siguiente pregunta: *¿Cuáles son los puntos de apoyo importantes y manejables donde la aplicación de las políticas de comunicación puede tener mayor influencia y eficacia a largo plazo?*

V. 4. 2 Como ya se ha mencionado en otro contexto, la evaluación crítica del control de los sistemas de comunicación es una preocupación eminente.

tamente estructural de las políticas de comunicación. Esto impone no sólo sujeciones generales al sistema de comunicación (consideraciones políticas, incentivos económicos, respuesta a las preferencias del público, orientación hacia funciones sociales), sino también un análisis de los valores en los que se basa la adopción de decisiones en las propias instituciones de comunicación.

V. 4. 3 Un segundo aspecto de la política relacionado con las estructuras y la administración, se refiere a las *instalaciones técnicas* que permiten la producción, difusión y recepción de los mensajes. Esos recursos pueden denominarse el “equipo” de los sistemas de comunicación. El estudio del equipo no se limita al conocimiento y la determinación de los medios técnicos más adecuados para los fines de un determinado sistema de comunicación. Los “recursos técnicos” pueden también entrañar la producción, la importación y la venta de equipo. Además, hay que tener en cuenta ciertos aspectos de los recursos de comunicación generales del país (infraestructura técnica, por ejemplo, electrificación, transporte, etc.) en la medida en que están directamente relacionados con la creación y el funcionamiento de servicios de comunicación.

V. 4. 4 Un tercer aspecto son las *estructuras administrativas* que rigen cada sistema de comunicación y la coordinación y el planeamiento generales de la comunicación. Es esencial especificar el tipo de control que requiere cada parte del sistema, determinar las consideraciones administrativas predominantes (por ejemplo, servicio público o comercial) y determinar la función de las instituciones gubernamentales, parlamentarias, administrativas y públicas de otro tipo. También es importante que los encargados de formular la política investiguen cuáles son las líneas de mando y cómo responde el sistema a la influencia y a las reacciones de otras esferas de interés (por ejemplo, educación, agricultura, asuntos culturales) así como de los propios usuarios o destinatarios.

V. 1. 5 El personal y la formación para las instituciones de comunicación es igualmente una responsabilidad que no puede dejarse a la iniciativa independiente. Cada país, como parte integral de su política de comunicación, ha de prever qué tipo de profesionales debe formar, en qué número y en qué niveles. Sólo de esa forma se puede conseguir el equilibrio entre la necesidad real de esos profesionales y las necesidades actuales y potenciales del sistema de comunicación que han de hacer funcionar. Además, la formación no debe concentrarse exclusivamente en las técnicas de producción-distribución, sino que también debe tener debidamente en cuenta las necesidades del país en investigadores y profesores en técnicas de comunicación.

V. 1. 6 La *economía* por la que se rigen los sistemas de comunicación es una evidente preocupación para los encargados de la política. Esto comprende en primer término los costos y beneficios relativos de los gastos públicos en comunicación, pero va más allá, porque incluso cuando no intervienen fondos públicos, la economía de las empresas de comunicación tiene repercusiones en la economía del país en su conjunto, así como una influencia directa sobre el contenido y la función social de los medios de información. En efecto, muchos de los

finés de las políticas de comunicación pueden alcanzarse gracias a medidas económicas y financieras.

V. 1. 7 Estrechamente ligadas a lo anterior, están las *condiciones jurídicas* que rigen las empresas de comunicación y que influyen en quienes pueden ingresar en ellas o encontrar su expresión de medio de ellas. La evaluación y el reconocimiento público de los derechos, los deberes y los límites jurídicos existentes son una de las bases para la elaboración de las futuras políticas de comunicación. Más allá de la estructura jurídica general están los problemas jurídicos concretos (derecho de autor y derecho de los ejecutantes, derecho internacional, legislación laboral, imposición, etc.),

V. 1. 8 La lista anterior no pretende ser exhaustiva. Se trata de una simple indicación de diferentes aspectos que los encargados de formular la política deben tener en cuenta cuando concentren su atención en los sistemas de comunicación.

#### V. 5 *Otros factores de las políticas y el planeamiento de la comunicación*

V. 5.1 En este informe ya se ha señalado la necesidad de disponer de datos adecuados sobre el sistema de comunicación. Hay que indicar ahora otros factores que han de tener en cuenta los encargados de formular la política.

V. 5. 2 *La función del economista* es crucial aunque limitada. El mismo se considera como un racionalista en el proceso multidisciplinario de preparación de la política y procura organizar y dar coherencia al proceso. Su labor consiste en continuos esfuerzos para estimular a los encargados de tomar una decisión a que adopten procesos organizados de adopción en decisiones y a que recurran a los datos básicos para cada decisión. Por consiguiente, su tarea consiste en preparar técnicas cada vez mejores para copiar datos y analizar los resultados en forma que puedan utilizarlos fácilmente los encargados de tomar decisiones políticas.

V. 5. 3 El economista debe ser capaz no sólo de evaluar las opciones políticas que otros le presenten, sino de ampliar la gama de métodos potencialmente aplicables para conseguir un objetivo social determinado. También se espera que defina las consecuencias en términos de costo y de beneficios de diversas series de objetivos y que trace estrategias de costos mínimos para los encargados de formular la política, dada la gran diversidad de opciones factibles. Sin embargo, no puede esperarse que haga una selección definitiva entre las finalidades de la política y en muchos casos es incapaz de asegurar por completo la calidad de la información que le transmite el sistema.

V. 5. 4 Por consiguiente, a us vez, necesita no sólo datos mensurables relativos al proceso económico sino asimismo información sobre los juicios de valor y los objetivos deseables que la sociedad espera de la comunicación. Esa información, aunque en general no puede expresarse cuantitativamente, es esencial para la evaluación económica del sector de comunicación a fin de que se ajusté

a las políticas económico-sociales generales del país, particularmente cuando se han formulado en un plan de desarrollo. Sólo de esta manera pueden los economistas prestar la debida atención a objetivos tales como la integración nacional, la educación, la cultura, la información, el recreo, la sanidad y la asistencia social.

V. 5. 5 *El especialista en ciencias sociales* puede aportar una contribución esencial para formular las políticas de comunicación, proporcionando información tanto cuantitativa como cualitativa sobre la estructura de la sociedad así como sobre el contenido y la influencia de los mensajes transmitidos por los sistemas de comunicación.

V. 5. 6 *Las investigaciones sobre comunicación* cumplen cuatro finalidades:

- aportan datos básicos y resultados generales a los encargados de formular la política;
- ayudan a los planificadores a elaborar opciones para los encargados de formular la política;
- facilitan el examen de los procesos de comunicación en toda la vida social dilucidando los derechos y principios básicos de la comunicación social y humana;
- evalúan los resultados y la influencia de las actividades de comunicación y devuelven información al sistema.

V. 5. 7 Sin embargo, esa evaluación y esa devolución no son sólo responsabilidad del especialista en ciencias sociales. Son igualmente esenciales la retroacción espontánea (correspondencia, llamadas telefónicas), las discusiones libres con grupos del público y con servicios técnicos que utilizan la comunicación, así como el empleo directo de la tecnología de la comunicación para dar a conocer las reacciones del público (grabaciones sobre el terreno, reportajes, utilización de canales de retroacción electrónica). Incluso, en ausencia de especialistas calificados en ciencias sociales, puede y debe establecerse alguna forma de evaluación y de retroacción si se quiere que la política sea dinámica.

## VI. EJECUCION

VI. 1 La ejecución se refiere a las medidas necesarias para poner en práctica la preparación y la formulación de políticas de comunicación así como para traducirlas en planes estratégicos y operacionales. Es evidente que la reunión no podía indicar concretamente en qué forma debían abordar la ejecución los gobiernos y las empresas de comunicación. No solamente le faltó tiempo para una tarea tan detallada, sino que la reunión no era competente para prescribir modelos aplicables en todos los países, independientemente de su sistema social y político y de su etapa particular de desarrollo de la industria y de comunicación. Por tanto, las discusiones versaron sobre tareas prácticas esenciales y sugerencias de acción que se consideraron de importancia general.

## VI. 2 *Participación en la formulación de la política de comunicación*

VI. 2. 1 En respuesta a la pregunta: “¿A quién le concierne la política de comunicación y su formulación?”, la reunión señaló muchos niveles distintos.

VI. 2. 2 a) *Organo ejecutivo*. Como la comunicación traspasa las administraciones establecidas y es un factor político, la experiencia en otras esferas indica que la orientación básica de las políticas y la coordinación necesaria para concretarse y traducirse en planeamiento, debe ser sancionada por las máximas autoridades del Estado. Como muchos medios de información solamente son económicos si se aplican en gran escala y se integran en el proceso total de la comunicación social, la coordinación tiene que reflejarse en toda la jerarquía política y administrativa. Esto raramente es posible a menos que se autorice desde arriba.

VI. 2. 3 b) *Organos legislativos*. Los órganos desempeñan una importante función tanto por medio de las leyes relacionadas con asuntos de comunicación que pueden aprobar como mediante la asignación de recursos presupuestarios. A menos que los legisladores comprendan la importancia de la comunicación y que exista una estrecha cooperación con otros sectores, hay pocas perspectivas de conseguir la coordinación necesaria y de asegurar la función constructiva de la comunicación en la sociedad. Los órganos legislativos podrían examinar la utilidad de crear subcomisiones sobre política y planeamiento de la comunicación.

V. 2. 4 c) *Autoridades encargadas del planeamiento social y económico*. La coordinación de los sistemas de comunicación, su integración en los objetivos sociales y económicos del país y la asignación de los importantes recursos necesarios para el desarrollo racional de las infraestructuras de comunicación requieren decisiones de las autoridades de planeamiento.

VI. 2. 5 d) *Los diversos ministerios y sus consejos de planeamiento*. Este punto se refiere no sólo a aquellos ministerios directamente encargados de los recursos de comunicación y de su empleo sino a todos los otros ministerios que intervienen en cualquier forma de comunicación y son usuarios potenciales de los medios de comunicación (educación, agricultura, trabajo, sanidad, etc., así como los servicios técnicos y sociales que dependen de ellos o que funcionan con relativa independencia en sus esferas). La experiencia ha demostrado que la integración de los medios de comunicación en importantes sectores, tales como la educación o la agricultura, puede seguir siendo marginal a menos que se establezca en el *planeamiento específico de esos sectores*. Como el Ministerio de Finanzas influirá directamente en el desarrollo y el empleo de los medios de comunicación mediante las políticas fiscales y aduaneras deberá intervenir igualmente en el nivel del planeamiento.

VI. 2. 6 e) *Empresas de comunicación*. Comprenden en primer término los medios de información, pero también el teléfono y otras telecomunica-

ciones y la recuperación de datos, así como las industrias que producen el equipo necesario y pueden proporcionar "información" y "programas" a los sistemas de medios de información.

VI. 2. 7 f) *Organizaciones profesionales.* Este punto se refiere a las organizaciones cuyos miembros están directamente relacionados con los medios de comunicación (asociaciones profesionales, organizaciones sindicales) así como a las organizaciones que incluyen personal de instituciones académicas y de formación relacionadas con la comunicación.

VI. 2. 8 g) *El ciudadano tiene un interés directo en las políticas de comunicación.* Los valores y la selección que orientan la comunicación afectan a sus intereses personales. Es un comunicador por derecho propio y necesita acceso a los medios con fines de participación y expresión. Debe estar en condiciones de beneficiarse de los servicios posibles de la comunicación (información objetiva, educación, orientación y formación profesionales, empleo del tiempo libre y necesidades culturales). El ciudadano puede influir en las políticas de comunicación de diferentes maneras, tales como la representación, las organizaciones voluntarias interesadas directamente por los medios de información o que representan fuerzas sociales y culturales que buscan acceso a la comunicación, las formas de acción directas y los debates públicos (comprendidos los debates por conducto de los medios de información). Los métodos para la participación del ciudadano variarán según las sociedades pero no puede negarse su importancia.

### VI. 3 *El Consejo de Comunicación*

VI. 3. 1 El Grupo Internacional de Consultores sobre Investigaciones en Materia de Comunicación que asesoró a la UNESCO en 1971 sobre sus programas de investigación relativos a la información y cuyo trabajo preparó la vía para la reunión a que se refiere este informe, propuso la constitución de un *Consejo de Política de Comunicación* como un comienzo útil. La reunión acogió con agrado esta sugestión, pero sin que ello signifique que esa sería la única forma de realizar la tarea y de conseguir la participación pública en la formulación de políticas. Otros comienzos útiles serían sin duda las discusiones no oficiales, los debates públicos, las investigaciones académicas y las exploraciones parciales por las administraciones y las instituciones. Pueden determinar así sectores prioritarios y posiciones cruciales que podrían tener una gran influencia en los procesos de comunicación y crear un clima favorable entre el público y las autoridades. Sin embargo, se reconoció que si no se despeja el camino para su posible aplicación, esas discusiones pueden ser relativamente estériles y conducir a una dispersión de esfuerzos. De ahí la importancia de que se cree un Consejo de Política de Comunicación.

VI. 3. 3 El Consejo de Política de Comunicación sólo podrá funcionar eficazmente si tiene carácter estable y dispone del presupuesto y el personal necesarios. Como las decisiones en materia de comunicación pueden determinar la marcha de los acontecimientos para varios años, es necesario prepararlas y examinarlas detenidamente. Esto requiere que el Consejo de Comunicación tenga

una estabilidad considerable aunque, por supuesto, pueda renovarse regularmente su composición. Puesto que la investigación y la reunión de datos son procesos costosos que requieren especialistas y servicios apropiados, harán falta asignaciones económicas especiales para que pueda encargarse a las instituciones académicas, a los servicios económicos y estadísticos y a otros organismos que reunan y analizan la información requerida. Por su parte, el Consejo necesitará personal, oficinas y fondos.

VI. 3. 4 Por consiguiente, la constitución del Consejo requiere importantes decisiones de política por parte de las autoridades, decisiones que por sí mismas plantearán problemas básicos sobre la importancia y la función de las políticas de comunicación. En cada caso habrá que examinar si esas decisiones deberán ser tomadas por los órganos ejecutivos o los legislativos, si las finanzas procederán sólo de fondos públicos o también de organismos de comunicación e instituciones académicas interesadas y si se podrán encontrar recursos adicionales de fundaciones y organismos internacionales.

#### VI. 4 *Composición y funciones de un Consejo de Políticas de Comunicación*

VI. 4. 1 La reunión examinó detenidamente la jurisdicción y la función del Consejo de Política de Comunicación. Surgieron varias divergencias de opinión, principalmente sobre la eventual importancia de un marco obligatorio central de política para el funcionamiento de las empresas de comunicación. Muchos participantes consideraron que la función del Consejo sería asesorar y que debería ser una tribuna para un diálogo y un cotejo continuos entre los dedicados a la comunicación, así como un organismo consultivo para las diferentes ramas de gobierno. Sin embargo, algunos pensaron que existía el peligro de que un Consejo de ese género se convirtiera en una simple sociedad de discusión a menos que tuviese cierta autoridad normativa y pudiese ejercer una influencia directa sobre el planeamiento de la comunicación.

VI. 4. 2 En relación con esta controversia hubo desacuerdo sobre la composición del Consejo. Algunos consideraron que debía representar ampliamente al gobierno y a los ciudadanos y estar en condiciones de consultar a expertos cuando lo necesitara. Otros estimaron que, para ser eficaz, el Consejo debería componerse de especialistas en las diferentes materias relacionadas con la comunicación. Hubo cierto temor de que si se concedía una función importante en el Consejo a las empresas de medios de comunicación, éstas pudieran influir la política en su propio beneficio en lugar de en interés público. Por otra parte, también se temió que si las empresas de comunicación no intervenían directamente lo suficiente, el Consejo no sólo carecería de conocimientos profesionales sino que podría ser relativamente ineficaz o convertirse en un instrumento para el control de la libre comunicación. Se indicó que los sectores comerciales y de otro género desconfiarían de la creación de otra "órgano regulador". Esto sugirió la respuesta categórica de que el Consejo perdería su utilidad, para el libre intercambio de opiniones y de experiencia y para encargar investigaciones, si se viera *directamente* implicado en asuntos normativos. Por último, la reunión llegó a la conclusión de que esos asuntos tendrían que decidirse en el nivel nacional.

VI. 4. 3 La reunión, sin la intención de pronunciarse sobre la estructura de

cada Consejo de Comunicación, expuso que sus principales funciones serían:

- Promover análisis coherentes, racionales y detallados de los políticas y los controles existentes y de los objetivos nacionales de comunicación; determinar los derechos, los intereses, las obligaciones y la interdependencia de diferentes instituciones de comunicación dentro de la sociedad;
- Aumentar la eficacia de la aplicación y la inversión de recursos económicos y materiales frecuentemente limitados, estableciendo prioridades y reduciendo las contradicciones internas;
- Proteger los derechos y los intereses de diferentes sectores que intervienen en empresas de comunicación proporcionando una tribuna para un debate y un esclarecimiento continuos;
- Proporcionar un marco para prever los cambios en la tecnología de los los medios de información evaluando su utilidad para promover objetivos nacionales e internacionales y señalando sus posibles efectos nocivos;
- Identificar importantes problemas de la comunicación internacional que condicionan la política nacional y realizan una función escrutadora para prever importantes innovaciones tecnológicas en la escena internacional que puedan ser también importantes como “saltos cuánticos” en el planeamiento nacional de la comunicación;
- Asegurar la compatibilidad nacional con las normas internacionales;
- Permitir que la nación intervenga de manera consistente y coherente en los debates internacionales sobre asuntos de comunicación y recomendar una acción diplomática apropiada en asuntos relativos a la comunicación.

VI. 4. 4 Existen asuntos internacionales concretos que tienen una relación directa con la comunicación nacional y requieren una atención constante por parte de los servicios especializados. Sobre todo se prestará atención a:

- la importancia de las tarifas aduaneras, postales y de transmisión que ejercen influencia sobre la libre circulación de la información y que tienen una significación económica para el país;
- las normas y especificaciones internacionales que afectan a la transferencia de equipo y de programas;
- los problemas relacionados con el derecho de autor y los derechos de los intérpretes, que guardan una relación directa con la posibilidad de transferencia de las producciones;
- la circulación de información y de datos entre los diferentes países;
- la asignación internacional de frecuencias de radiodifusión y el empleo de la comunicación por satélites.

VI. 4. 5 Por ejemplo, el último problema adquiere cada vez mayor importancia para los utilizadores de la comunicación ya que los satélites de radio-

comunicación pronto estarán en condiciones de transmitir programas directamente a los receptores comunitarios y más adelante también a los receptores individuales. Pronto habrá que tomar decisiones sobre si hace falta para ello un sistema de satélites nacionales, si es necesaria la cooperación con otros países o si es conveniente establecer un sistema nacional o subnacional para compartir el equipo e incluso para la programación conjunta. Después se determinarían las necesidades nacionales o regionales de frecuencias a fin de que la Conferencia de la Unión Internacional de Telecomunicaciones haga asignaciones para la radiodifusión por satélite.

VI. 4. 6 Para resolver esos problemas es necesario que la nación despliegue una acción coordinada. La adopción y aplicación de políticas de interés general requiere que diferentes organismos gubernamentales estén representados en las reuniones y en los órganos reguladores internacionales. También requiere relaciones internacionales entre las propias empresas de comunicación y los profesionales dedicados a la comunicación, que están agrupados en diversas organizaciones y asociaciones regionales e internacionales. La falta de coordinación entre quienes representan al país y la ausencia de un método armónico, hace con frecuencia más difícil alcanzar objetivos y promover acuerdos internacionales racionales.

VI. 4. 7 El problema interesa también a la asistencia exterior. Con frecuencia se ofrece y se acepta la ayuda extranjera en la esfera de la comunicación sin tener debidamente en cuenta la función de la comunicación en la sociedad, sus funciones sociales y la necesidad de políticas y planes coherentes. Un país no puede obtener beneficios de esa asistencia exterior a *menos que haya definido su propia estrategia de comunicación*. Al mismo tiempo, se ha comprobado que con frecuencia los países donadores están poco calificados para definir su asistencia en materia de comunicación porque ellos mismos carecen de una experiencia adecuada en políticas de comunicación encaminadas al desarrollo nacional, y a menudo proporcionan equipo o ideas que no se ajustan a la capacidad del país beneficiario para mantenerlas y utilizarlas.

VI. 4. 8 Por consiguiente, este nivel de relaciones internacionales hace intervenir en las políticas y el planeamiento de la comunicación no sólo a los ministerios directamente relacionados con la tecnología y las actividades de la comunicación, sino también a los de Relaciones Exteriores, Comercio, Asuntos culturales y Jurídicos y a las autoridades encargadas de la ciencia y de la tecnología.

VI. 4. 9 En resumen, la aplicación de las políticas y las prácticas de comunicación requiere una acción conjunta entre las que intervienen en los asuntos sociales, económicos, científicos, educativos y exteriores de un país. Sin embargo, su función no debe concebirse como un poder superior instituido para controlar los medios de información. Sólo podrán tener éxito permaneciendo en constante contacto y consulta con las empresas de comunicación y con los ciudadanos, cuya participación directa en la formulación y aplicación de las políticas de comunicación es vital. *Nada frustrará ni falseará más profundamente la corriente de la comunicación que la falta de respeto por la naturaleza de la propia comunicación y por la necesidad social de comunicar.*