

# **LA PLANIFICACION DE LA COMUNICACION EN LAS SOCIEDADES EN CAMBIO**

**Por: MARCO ORDOÑEZ ANDRADE**

**Director General del Centro Internacional de Estudios  
Superiores de Comunicación para América Latina,  
CIESPAL.**

**Quito - Ecuador**

*La planificación de un conjunto de actividades supone el previo conocimiento de la situación de comunicación de un país o región, por lo mismo, se debe poner énfasis en que el diagnóstico de las situaciones de comunicación es la base fundamental para la elaboración de un trabajo concienzudo de definiciones de políticas y de proposiciones para la planificación del uso de la comunicación en la sociedad. Se puede llegar a efectuar esos diagnósticos, si es que se ha hecho una elaboración conceptual y una proposición metodológica que corresponda a nuestras sociedades.*

*De la discusión del diagnóstico surgirán necesariamente prioridades, que, racionalizadas, marcarán diversos*

*caminos o políticas que se pueden adoptar para corregir los males que se revelen en el diagnóstico de las situaciones.*

*Por lo tanto, hay que cumplir dos tareas: una, detectar las prioridades que deben tener las acciones que van a ejecutarse en materia de comunicación; y, dos, formular un cuadro de alternativas de acción posibles que permitan alcanzar los objetivos propuestos.*

*Con el objeto de poder aplicar verdaderas políticas nacionales de comunicación y la planificación del uso de la comunicación, es necesario considerar la formación de profesionales, perfectamente capacitados en los campos de la investigación; de las políticas y sus definiciones; y contar con un cuerpo de profesionales calificados que puedan elaborar un conjunto coherente de proyectos, y, a nivel regional, se necesita grupos de comunicadores de nivel medio y operadores con capacidad técnica suficiente para poder manejar la ejecución de cada uno de los proyectos en particular.*

## **1. INTRODUCCION**

El título de este trabajo es excesivamente general y rebasa los límites que puede tener un documento en el que no se persigue otra cosa que propender algunas ideas básicas sobre la necesidad de que los países, latinoamericanos en este caso, planifiquen el uso de la comunicación; considerando a ésta como uno de los componentes fundamentales en los procesos de cambio en la sociedad.

El trabajo, por lo mismo, tiene esa limitación. No pretende sino apuntar algunos de los hechos fundamentales. Para el futuro inmediato me propongo desarrollar mucho más ampliamente el tema, justamente con las nuevas orientaciones y guías que pueda recibir de los Seminarios sobre Políticas Nacionales de Comunicación en América Latina.

## **2. DIAGNOSTICO**

Planificar una acción o planificar un conjunto de actividades supone el conocimiento previo de la situación de comunicación de un país o de una región. El problema que debemos resolver es, justamente, la falta de diagnósticos que nos puedan dar a conocer las situaciones relevantes que deben ser atendidas con prioridad; los hechos más dramáticos o que más inciden positiva o negativamente y que deben ser atendidos con urgencia; las necesidades culturales de los grupos sociales que están involucrados en los procesos de cambio, y todo un conjunto de informaciones básicas gracias a las que podamos tener una definición completa de los problemas.

En el proceso de racionalización de los problemas incidiremos en la necesidad de la investigación. Debemos discriminar, muy claramente, cuáles son las investigaciones que es menester ejecutar con prioridad, para que podamos desarrollar esos diagnósticos que nos permitan el cabal conocimiento de los hechos.

Las organizaciones internacionales que se ocupan de estos problemas como la UNESCO por ejemplo, han discutido al más alto nivel la prioridad que se debe conceder a las investigaciones. A veces no son coincidentes nuestros enfoques con los de aquellas deliberaciones, porque suponemos que la prioridad mayor hay que asignar a aquellas investigaciones que permitan elaborar los diagnósticos de las situaciones

de comunicación que nos llevarán al establecimiento de las prioridades; luego a la formulación de políticas alternativas y, finalmente, a la planificación del uso de la comunicación en la sociedad.

El enunciado resulta excesivamente simplista cuando hablamos en términos generales de la necesidad de investigaciones; para diagnosticar las situaciones. Es indudable que existe una gran complejidad porque todavía no hemos definido nuestras propias metodologías para que hagamos una aproximación a la realidad compatible con nuestras propias necesidades. La teoría de las ciencias de la comunicación, al igual que la de las ciencias sociales y su metodología, han sido difundidas en América Latina por el centro metropolitano y por lo mismo corresponden a una situación específica y conllevan una ideología ajena a las necesidades y demandas de nuestras sociedades (1).

La teoría que es en gran medida la racionalización de los intereses que predominan en los países industrializados no se ha ocupado de los problemas de los países subdesarrollados y no obstante se aplica indiscriminadamente a nuestras situaciones con resultados distorsionantes, falsos o inadecuados (2).

Seguimos creyendo que la teoría científica social es absolutamente universal y su validez desborda el marco de los procesos históricos; lo que obviamente se aparta de la realidad científica y no constituye sino uno de los más peligrosos y difundidos mitos de las ciencias sociales (3).

El problema que se nos plantea ahora es llegar al diagnóstico de las situaciones de comunicación contando para ello con un instrumental de teoría y método que hayan sido elaborados o recreados según nuestras propias necesidades y enfoques.

---

(1) **La Investigación de la Comunicación en América Latina.** Marco Ordóñez Andrade, Ediciones CIESPAL, Colección Documentos, Serie Comunicación y Sociedad. Pág. 12, 1973.

(2) **Myrdal. Teoría, Economía y Regiones Subdesarrolladas.** Edición Fondo de Cultura Económica, México, 1969, Pág. 115.

(3) **Antonio García. "Puede existir una ciencia social latinoamericana?".** Revista "Chasqui" N° 1. Diciembre, 1972. Ediciones CIESPAL.

Debemos dejar para siempre la posición que considera al método científico y a la teoría que proviene del centro metropolitano de poder como un dogma a observar y respetar o a la proposición que supone que la teoría y el método no son instrumentos de un pensamiento crítico, sino simples recetarios, una nueva escolástica de izquierda o de derecha, que no se discute o cuestiona.

Por lo mismo, se debe buscar una aproximación a la realidad partiendo del enfoque de nuestra propia teoría y usando la metodología científica adecuada. Es por eso importante que procuremos en primer término, el desarrollo de los nuevos conceptos de la epistemología sobre las ciencias de la comunicación y sus métodos para que podamos hacer un trabajo realmente útil y provechoso para la sociedad.

Es a veces difícil fugar de los estereotipos, las normas y conceptos largamente elaborados y difundidos por el capitalismo liberal o del funcionalismo norteamericano que ata la imaginación y limita nuestra capacidad creativa, para afrontar los problemas de la investigación.

Pesan excesivamente, por ejemplo, los conceptos viejos de la libre expresión del pensamiento que correspondían a los viejos tiempos de las luchas liberales y a las primeras tentativas de la operación de la revolución industrial, pero que ahora, para las nuevas circunstancias de la sociedad, resultan obsoletos o no compatibles con las necesidades y actitudes que debe asumirse frente a las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales.

Como es natural los conceptos evolucionan. Por ejemplo, en el siglo pasado el mayor encono en la lucha entre la reacción conservadora y el liberalismo lo provocó la discusión sobre el laicismo. Para el pensamiento tradicionalista, la educación era un patrimonio de Dios que debía ejercerse por intermedio de la Iglesia y por otro lado el liberalismo que suponía que la educación era un atributo del Estado.

Actualmente nadie discutiría la obligación y el derecho que tiene el Estado para definir con claridad las políticas educativas que deben primar en los territorios de su incumbencia. Sin embargo, se siguen discutiendo el derecho y el deber que tiene el Estado para normar sobre el uso de la comunicación colectiva; confundiendo la libre

expresión del pensamiento con la capacidad que tienen determinadas empresas para convertir a la comunicación en un negocio o en un instrumento para el reforzamiento de las ideologías de dominación existentes.

No nos oponemos, en modo alguno, al ejercicio de la libre expresión del pensamiento; pero si cuestionamos el sistema de comunicación en vigencia que permite que unos pocos grupos vinculados estrechamente con los centros de decisión económica y política, administren la comunicación con el propósito fundamental de obtener rentabilidad para sus inversiones; reforzar la ideología de dominación e inducir a los grupos sociales a una práctica consumista; convirtiéndolos en simples masas con capacidad de comprar la producción industrial que ellos favorecen o auspician, y provocando con tal actitud, graves distorsiones en los procesos productivos de la sociedad y en su organización en general.

Es posible interrogar, en cualquiera de nuestros países ¿para quién hay libertad de expresión? Para los grupos marginados, para los trabajadores; para los partidos políticos; para los periodistas; o simple y solamente para los grupos propietarios de los medios de comunicación. Se da el caso, paradójal por cierto, de países en los que el Gobierno no tiene libertad de expresión y depende de la buena o mala voluntad de los propietarios de los medios para dar a conocer sus planteamientos, sus políticas o informar sobre sus obras. Aunque, desde luego, se da el caso también de Gobiernos que han eliminado la posibilidad de ejercer la libre expresión del pensamiento.

El ejemplo sobre la libertad de expresión parece claro para demostrar cómo, una teoría obsoleta que la mantenemos en vigencia, nos impide hacer una aproximación adecuada a la realidad que queremos analizar. De ahí el valor de un nuevo planteamiento epistemológico sobre las ciencias de la comunicación y las ciencias sociales en general. Las situaciones críticas que se observan actualmente, la falta de relación entre la metodología y la teoría difundida por el centro metropolitano de poder y nuestras propias necesidades, nos induce a pensar en que debemos crear nuestros propios instrumentos de trabajo científico, en que debe seleccionarse, con un pensamiento crítico severo, la metodología extraña que estamos utilizando e identificar la ideología

que anima a tales instrumentos para que no corramos el riesgo de hacer aproximaciones a la realidad que carezcan de valor (4).

Por lo tanto, cuando hablamos de la investigación para diagnóstico de las situaciones, debemos pensar en que es menester desarrollar y perfeccionar nuestros propios métodos de trabajo buscando el mejor ajuste y el mayor rigor científico, para analizar nuestra realidad.

Como simple ubicación del problema y para ilustrar en mejor forma mi pensamiento sobre la teoría y el método de la investigación, quisiera proponer una clasificación al parecer útil, para la proposición que estamos debatiendo:

## LA INVESTIGACION Y SUS METODOS

### Clasificación Tentativa (5)

<b>Descriptiva</b>	<b>Encuestas</b>	<b>Experimental</b>
<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Inventario de los medios</li> <li>— Análisis de contenido</li> <li>— Descripción del sistema productivo de la comunicación</li> <li>— Descripción de la estructura de poder de la comunicación</li> <li>— Descripción del proceso histórico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Exposición del público a los mensajes</li> <li>— Uso de los medios de comunicación</li> <li>— Rattings</li> <li>— (Empírica)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Comportamiento</li> <li>— Actividades</li> <li>— Efectos de la comunicación en la sociedad</li> <li>Behaviorista</li> </ul>

(4) Marco Ordóñez Andrade (Ibid).

(5) La clasificación corresponde a discusiones personales mantenidas por el autor con el Dr. Luis Ramiro Beltrán y el Sr. John T. McNelly.

En el primer sector estarían incluidas las investigaciones, esencialmente descriptivas, en las que se incluye el inventario de medios de comunicación de las infraestructuras instaladas; de la circulación, el tiraje, las áreas de concentración y dispersión de los mensajes. Estaría incluida también, en ese mismo sector toda la investigación referida al análisis de contenido. Pero como el contenido es el fruto de un sistema productivo, será menester también, hacer la descripción de este sistema productivo de la sociedad y al hacer tal descripción necesariamente caeremos en el análisis de la estructura de poder de la comunicación; todo ello claro está dentro de la descripción global del proceso histórico de la sociedad y de la comunicación en particular.

En el segundo sector estarán incluidas todas aquellas investigaciones empíricas cuya metodología fundamentalmente es la encuesta. Mediante la investigación en este campo podemos precisar la exposición del público a los mensajes, el uso de los medios de comunicación, las actitudes del público frente a los medios; la preferencia por programaciones, espacios y materiales impresos. Finalmente, en el tercer sector, están ubicados aquellos trabajos de investigación de naturaleza experimental, en los cuales se podrán medir los comportamientos y las actitudes del público y los efectos que causa la comunicación en la sociedad.

Naturalmente, todos los trabajos contenidos en los tres sectores deben ser ejecutados; pero para satisfacer nuestras propias demandas de prioridades, consideramos que es menester que las investigaciones se concentren en el primer sector, esto es, en las investigaciones descriptivas, en la definición de la estructura de poder; de los procesos históricos y del análisis de contenido. Gracias a esas investigaciones podremos aclarar el panorama y definir las situaciones de comunicación, elaborando un verdadero diagnóstico de la situación de la comunicación en cada país y en cada región.

Adicionalmente, el conocimiento profundo de esta realidad nos permitirá trabajar con más eficacia en el segundo de los sectores, cuando se tenga un claro conocimiento del contenido de la programación de la televisión, por ejemplo, no cometeremos el error de hacer investigaciones por encuestas en las que midamos algunas preferencias de programación, como si existiera diferencia entre "Simplemente María", "Esmeralda", "Papá Corazón" o cualquiera de las telenovelas que

integran la mayor parte de la programación de los canales de televisión de América Latina.

Por lo mismo, parece atinente al tema insistir en que el diagnóstico de la situación de comunicación es la base fundamental para la elaboración de un trabajo concienzudo de definiciones, de políticas y de proposiciones para la planificación del uso de la comunicación en la sociedad. Podemos llegar a hacer tales diagnósticos solamente si hemos hecho una elaboración conceptual y una proposición metodológica que corresponda a nuestras sociedades.

### **3. LA DEFINICION DE POLITICAS**

No debatiremos ahora la necesidad de una política de comunicación porque, a priori, damos por aceptado que los gobiernos están totalmente conscientes de la necesidad de marcar claras líneas de acción para la comunicación y porque también se supone, que entre los expertos no se discute la necesidad de una política sino más bien la forma de definirla; el sistema racionalizado de proponerla; la orientación ideológica, la técnica necesaria para poder delimitarla con claridad.

Usando una definición operacional adecuada podremos decir que “una política es un conjunto de prescripciones tanto positivas como negativas, de comportamiento social en relación con los fenómenos, problemas o procesos dados. La política puede aplicarse en tres niveles en un país: a nivel nacional, a nivel de las instituciones y al nivel de los profesionales que están involucrados en los procesos de comunicación” (6).

Naturalmente, hay reglas escritas y reglas no escritas que norman a la comunicación, sus procesos y productores. La legislación de los países a veces es expresa y lo suficientemente explícita en su intención de regular el comportamiento de los medios, el alcance de los contenidos y la función que deben cumplir la radio, la prensa, la televisión en la sociedad, pero otras se concretan a señalar prohibiciones o limitaciones.

---

(6) Elizabeth Cardona, Políticas Nacionales de Comunicación. Síntesis de la Reunión de Expertos, convocada en Bogotá en Junio de 1974.

Según la naturaleza de los enfoques ideológicos de cada uno de los gobiernos, se trata de normar la comunicación globalmente como un fenómeno social que afecta a todos los sectores de la población y que constituye parte vital del proceso y de la organización social. Otros gobiernos se limitan a legislar sobre las instituciones que operan en la sociedad delimitando sus atribuciones, salvaguardando el honor de las personas, los intereses públicos, la seguridad del Estado. Otros circunscriben su acción a la normación de los comportamientos de los profesionales, individualmente o como integrantes de grupos colegiados que ejercen la función de redactores o productores de mensajes.

La tradición, la vigencia de determinados principios; la ideología, las tesis de los partidos políticos se han encargado de elaborar, igualmente, un conjunto de normas no escritas que sin embargo rigen con todo su valor y todo su peso en la sociedad. De allí surgen las proposiciones ontológicas; los códigos de ética profesional, en definitiva, además, las delimitaciones que para gobernantes y gobernados son válidas en materias de comunicación.

Pero nuestra proposición y creo que la proposición de todos los que hemos estado discutiendo el problema desde hace varios años se refiere, cuando se trata de políticas de comunicación, más bien a una concepción integral del problema o a una definición de políticas nacionales y no solamente a la normación de hechos singulares o particulares de determinadas partes del proceso.

Lo que interesa es la definición de una política global, de una política que alcance por igual al Estado, a las instituciones, a las personas y a los grupos especiales de profesionales; una política que procure integrar a la comunicación en la planificación general de los países y que, por añadidura, vincule los problemas de la comunicación con los procesos del desarrollo y cambio social.

Entonces entenderemos a la política de comunicación en su sentido integral y con un carácter global.

Siguiendo el esquema trazado inicialmente, cuando nos referimos a la necesidad de los diagnósticos es lógico proponer ahora que la política sea el fruto del análisis de una realidad, que fue analizada con el rigor científico suficiente y con la profundidad debidos.

El conocimiento de los hechos por sí solo pondrá en evidencia la

magnitud de los problemas y su incidencia en los diversos grupos y en las instituciones de la sociedad. De la discusión del diagnóstico surgirán necesariamente prioridades, que, racionalizadas, concluirán marcándonos diversos caminos o políticas que podremos adoptar para corregir los males que se revelaron en el diagnóstico de las situaciones.

Tendremos entonces dos tareas que cumplir: primero, detectar las prioridades que deben tener las acciones que vamos a ejecutar en materia de comunicación; y, luego, formular un cuadro de alternativas de acción posibles que permitan alcanzar los objetivos que estamos proponiendo.

Una vez que se haya afrontado este problema quedará como tarea el planteamiento fundamental de cómo ejecutaremos las acciones previstas.

Es menester insistir en que la selección de prioridades, la selección de alternativas y la elaboración de un cuadro global de ellas, será, necesariamente, el esbozo básico de una política de comunicación.

Debemos meditar también en un hecho trascendente, la fijación de las prioridades y la selección de alternativas es un proceso que está determinado básicamente por nuestra propia ideología, por la ideología del gobierno que pretende establecer una política. Así, un gobierno que opere bajo la estructura doctrinal de la democracia formal o del liberalismo clásico, señalará como prioridad posiblemente, la necesidad de establecer incentivos a las empresas de comunicación para que puedan desarrollarse y operar con más capacidad de penetración en los diversos sectores; como política creará un margo legal adecuado para que exista ese desarrollo de los medios. Un gobierno de orientación socialista, probablemente, pretenderá convertir a los medios de comunicación en instrumentos del Estado que sirvan para afianzar sus propósitos y objetivos. Otros gobiernos tal vez buscarán fórmulas mixtas de operación mediante las cuales se pueda utilizar infraestructuras instaladas por el sector privado para difundir contenidos que interesen al Estado. En fin, cada uno de los gobiernos tomará la modalidad que considere más adecuada. Sería más propio decir que cada gobierno debería tomar la opción que considere más adecuada para sus propios fines. Pero lo que no queremos admitir es que los gobiernos por desconocimiento del problema o por no afrontar una realidad no tomen la decisión de definir una política de comunicación.

#### 4. LA PLANIFICACION DEL USO DE LA COMUNICACION

La ejecución de una política exige un proceso de racionalización que pueda permitir un grado mayor de coherencia, orden y sistema en las operaciones. En otras palabras, es menester hacer una evaluación de los recursos humanos, de la infraestructura instalada, de los fondos con los cuales se soportan los gastos indispensables. Paralelamente, y quizá como la fase de mayor importancia, se deberá estudiar las políticas alternativas para la ejecución de los proyectos de comunicación. Este proceso de racionalización de las operaciones se suele denominar planificación. Pero nuestro interés no radica en que se planifique la comunicación por sí sola sino más bien que se incluya en la planificación nacional de cada uno de los países. Esto es, que se le conceda equivalencia con cualquiera de los otros sectores que se suelen incluir en los cuadros de la planificación general. Debería equipararse al sector del comercio externo; al de la industrialización; al del uso de los recursos no renovables; al uso de la tierra, el agua, los bosques; a la comercialización interna; a los recursos humanos, en fin, a cualquiera de los sectores; considerando que la comunicación es también un sector que se presentaría verticalmente dentro del proceso de la planificación general. Hay sobradas razones para atribuir a la comunicación el mismo valor que un sector de la economía nacional, por ejemplo.

Pero la comunicación no tiene, ni puede tener, un valor per se. Tiene importancia en cuanto y en tanto forma parte vital de la relación entre los hombres y las instituciones, entre los hombres y las máquinas y entre las máquinas y las máquinas como lo propone la cibernética; y para nosotros dentro del análisis del problema que estamos debatiendo, tiene importancia, ya que a más de ser un sector de la planificación general pueda constituir también parte importante, insumo fundamental de los proyectos que integran los programas que componen cada uno de los sectores de la planificación nacional.

Se presentaría entonces a la comunicación, en este caso, en una condición horizontal. Propondríamos, por lo tanto, que la comunicación forme parte de la planificación nacional en un sentido vertical y en un sentido horizontal. En el segundo caso tendría una equivalencia, a la transferencia de tecnología, o a cualquiera de los insumos indispensables para la ejecución de un proyecto.



el de la elaboración de los proyectos de comunicación que estarían involucrados en otras operaciones mayores o que formarían parte, por sí solos, de una programación de la comunicación en la sociedad.

Pero todas las proposiciones que he formulado a lo largo de esta exposición resultan utópicas o un simple ejercicio retórico si es que no analizamos, dentro de todo el proceso, la posibilidad real de contar con los recursos humanos necesarios para que se encarguen de todo esta gama de acciones que exigen, desde luego, una alta calificación profesional y un entrenamiento adecuado y sistemático en tecnologías diversas y en un sinnúmero de habilidades. Para que podamos hablar con cierto grado de realismo acerca de políticas nacionales de comunicación y de la planificación del uso de la comunicación será necesario que consideremos que es menester formar profesionales, perfectamente capacitados en los siguientes campos:

- 1) En investigación no podemos efectuar los diagnósticos de las situaciones de comunicación en América Latina mientras no dispongamos de cuerpos calificados de investigadores.
- 2) En el campo de las políticas y sus definiciones también necesitaremos profesionales, altamente calificados, que puedan, no solamente conjugar todos aquellos problemas referentes a la teoría y el método, sino también a una clara concepción doctrinal de las situaciones, de los procesos históricos que la motivaron y de las opciones que se pueden tomar como soluciones para el futuro inmediato.
- 3) En otro nivel, debemos también contar con profesionales calificados que puedan elaborar un conjunto coherente de proyectos que, unidos, apunten a una misma dirección para alcanzar los objetivos propuestos dentro de un cuadro calificado de acción. Pero además necesitamos a nivel regional, y desde luego en cada uno de los países, verdaderos ejércitos de comunicadores a nivel medio, de operadores con capacidad técnica suficiente para poder manejar la ejecución de cada uno de los proyectos en particular.

En este primer análisis, totalmente preliminar, que me he permitido formular, quiero destacar que nosotros también debemos detectar las prioridades que es menester atender para que una proposición de políticas nacionales pueda ser real en la región.