

José Luis Exeni

Políticas de Comunicación. Andares y señales para no renunciar a la utopía

Plural Editores, La Paz, 1988

Como bien ha señalado Antonio Pasquali, el concepto de Políticas Nacionales de Comunicación se ha transformado en *dirty words* en América Latina. Esto resulta sencillo de comprobar. No sólo ha desaparecido casi por completo de la agenda académica, sino que además los organismos internacionales del campo de la cultura han emprendido el ejercicio de construir un relato de lo acaecido en la década del '70 donde los debates en torno a la democratización de la comunicación brillan por su ausencia. Frente a dicha reescritura de la historia, puede parecer poco lo que un libro puede hacer. Sin embargo, el trabajo de José Luis Exeni *Políticas de comunicación. Andares y señales para no renunciar a la utopía* toma la iniciativa, y deja de lado las modas académicas para plantear la necesidad de discutir las políticas de comunicación.

Cómo no hacerlo, si acordamos con Rafael Roncagliolo cuando señala que "la obsesión de los investigadores ha sido el diseño de políticas democráticas de comunicación. Su propuesta hizo caer gobiernos y, en la escena internacional, llevó a la UNESCO a una crisis de la que todavía no se logra recuperar. Hoy existen contundentes políticas de comunicación en toda la región. Pero su signo se ubica en las antípodas de las propuestas de los académicos que introdujeron el término. En efecto, las políticas vigentes son políticas de privatización, concentración y transnacionalización de las comunicaciones". Es a partir de un diagnóstico similar que Exeni traza en la introducción del libro sus objetivos e hipótesis en las que establece la necesidad de actualizar los diseños de políticas de comunicación a partir de considerar tres elementos claves como la gobernabilidad, la competitividad, y la integración social, en el marco de dos ejes centrales: las políticas para el desarrollo y el planeamiento de la comunicación, en una doble dimensión histórica y propositiva.

El libro se divide en dos grandes partes. En la primera, el autor recorre los debates de tres décadas atrás y reconstruye el marco conceptual trazado por los investigadores latinoamericanos. En la segunda, Exeni propone nuevos ejes para las políticas de comunicación sintetizados en la

idea de políticas públicas para la comunicación pública. El libro se completa con un anexo que analiza la experiencia de las políticas nacionales de comunicación en Bolivia.

La lucha por la democratización de la comunicación

El recorrido que plantea Exeni para la recuperación del concepto de Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) parte de las primeras reuniones de expertos en el área que tuvieron lugar en los comienzos de la década del '70. Una primera definición, aportada por el destacado investigador boliviano Luis Ramiro Beltrán, consideró a las PNC "un conjunto integrado, explícito y duradero, de políticas parciales de comunicación organizadas en un cuerpo coherente de principios de actuación y normas aplicables a los procesos o actividades de comunicación de un país".

Desde los inicios de la radio puede constatar el absoluto predominio de la iniciativa privada en materia de radiodifusión en Latinoamérica. Como ha señalado Elizabeth Fox, las políticas de comunicación se guiaban por una connivencia no escrita entre el poder económico, el poder político y los propietarios de medios. Frente a este panorama, Exeni señala con acierto que las PNC significaron una innovadora y bien nutrida construcción teórica donde se destacó el aporte conceptual latinoamericano, que acompañó al debate internacional sobre la comunicación.

Sus propuestas significaron una respuesta a los postulados de la *Mass Communication Research*, inclinados por limitar la intervención estatal en la dicotomía público/privado. Frente a las preocupaciones por los efectos de la comunicación, Exeni destaca que las PNC rescataban la función del Estado en la definición de la estructura de medios a partir de tres características esenciales: estructura global (integrada), proyección taxativa (explícita), y permanencia en el tiempo (duradera).

Esta propuesta despertó la reacción de las instituciones vinculadas a los empresarios de medios como la SIP (Sociedad Interamericana de Prensa) y AIR (Asociación Interamericana de Radiodifusión) que realizaron fuertes campañas con el objetivo de que las

PNC fueran identificadas como parte de un proyecto de control e intervención Estatal en los procesos comunicacionales. Lamentablemente, su prédica alcanzó tanto éxito, que todavía hoy constituye un estigma condenatorio la mera mención de planificar la comunicación.

Por supuesto que los planteos realizados por los investigadores latinoamericanos merecen ser revisados, dado que, como señala Exeni, su propuesta es polémica porque depende de qué tipo de Estado realice las políticas. En América Latina en los ´70 predominó la idea de Estado planificador, sin considerar el marcado contraste entre Estados autoritarios y los Estados democráticos.

Posiblemente una de las mayores debilidades del proyecto democratizador de las PNC, haya sido tener que lidiar con una situación políticamente endeble, cuando no completamente desfavorable para su implementación. Frente a ese panorama, iniciativas como servicio público, acceso y participación, significaban una ruptura con la tradicional iniciativa privada en el sector.

Sin embargo, Exeni destaca que las reacciones más airadas se debieron al planteo de crear Consejos Nacionales de Comunicación. Estos fueron pensados como entidades metaestatales que trazaran los principios, y realizaran el diseño del proceso de planificación, con la participación del Estado (ejecutivo y legislativo), la sociedad civil, el sistema político institucional y los sujetos de la comunicación. Sin embargo, los propietarios de medios quisieron ver en los Consejos de Comunicación la intromisión del Estado en un área que hasta entonces había estado bajo su exclusiva influencia.

Exeni observa que la idea de PNC estuvo enraizada en la línea de comunicación para el desarrollo, con dos principios centrales: la comunicación- información como recurso planificable, en tanto indicador-inductor del desarrollo, y la centralidad del Estado en el proceso de formulación y aplicación de políticas y estrategias en este campo. Estos principios serán objetados por Exeni en la segunda parte del libro por totalizadores.

El momento más importante del debate en torno a las PNC fue la conferencia inergubernamental de políticas de comunicación que se llevó a cabo en San José de Costa Rica en 1976. A

partir de entonces, y de acuerdo a Elizabeth Fox la propuesta encontró problemas porque los gobiernos ya habían dado marcha atrás en la formulación de PNC, y enfrentó un escenario favorable al sector privado. De ello se desprende un triple déficit: de oportunidad (llegó tarde), de pertinencia (avanzó mal), y de legitimidad (nació desnaturalizado). Otros autores han destacado que al movimiento le faltó articulación con movimientos sociales. Es a partir del fracaso del proceso de implementar PNC, que Exeni considera la necesidad de realizar un replanteo conceptual. A nuestro modo de entender, si bien ello es necesario, es importante recordar que su fracaso se vincula además, y tal vez en primer lugar, a lo que Sergio Caletti llama una derrota a escala planetaria de luchas y movimientos populares.

En forma casi simultánea al debate en torno a las PNC, se produjo el debate internacional en materia de comunicación conocido por NOMIC. Si bien no hay dudas de la articulación de los problemas y planteos, Exeni observa con acierto que para los países asiáticos y árabes el tema central fue el NOMIC, mientras que para América Latina fueron las PNC.

Nuevas propuestas en torno a las políticas de comunicación

Exeni plantea que en el contexto actual, la búsqueda de una PNC debería sustituirse por el diseño de un conjunto de Políticas Públicas para la Comunicación Pública (PPCP), que articulen lo estatal, lo público y lo privado. El autor destaca la necesidad de mantener la opción por la planificación en su doble dimensión de racionalidad e intencionalidad, para la búsqueda de eficacia y eficiencia, aunque reconociendo que se trata de un proceso complejo y contradictorio. Luego de destacar que política, estrategia y plan constituyen tres instrumentos centrales de la planificación, Exeni entiende que en este campo el concepto de política remite a las directrices adoptadas para conseguir un objetivo previamente determinado.

En relación con el concepto de comunicación pública, Exeni la percibe como un proceso permanente de transmisión e intercambio de información referida a intereses y objetivos colectivos, destinada a la reproducción o cambio social en tanto perpetuación o transformación de una comunidad,

para promover las representaciones colectivas con el fin de otorgar sentido a la acción social organizada.

Es a partir de la combinación de los factores antes descritos que el autor establece una definición de Políticas Públicas para la Comunicación Pública que se sintetiza en la idea de un conjunto de normas que orientan los procesos de transmisión e intercambio de información. De esta forma, Exeni retoma elementos de la definición setentista de PNC, e intenta actualizar el concepto de acuerdo al nuevo contexto económico político y social. Los nuevos ejes del triángulo del desarrollo están constituidos a su entender por la gobernabilidad democrática, la competitividad económica, y la integración social.

Posiblemente sea en este punto, la caracterización de la etapa actual, donde el trabajo de Exeni toma mayor distancia de las premisas postuladas por Beltrán y Pasquali entre otros. Asume sin realizar un abordaje crítico los fenómenos de la globalización económica, la internacionalización de los mercados, la retirada del Estado y su pérdida de legitimidad, y la aparición de nuevas tecnologías de la información y la comunicación. De hecho el trabajo se hace cargo de la plena vigencia de un sistema de mercado y de la necesidad de comprender la emergencia de la iniciativa privada como base de la política. En este sentido, destaca que el Estado deja de ser un actor central y cede espacio al sector privado.

Cabe acotar aquí, que el autor no repara que ha sido precisamente durante el período neoliberal que asume, que lejos de democratizarse, las sociedades latinoamericanas han visto un crecimiento estrepitoso de la desigualdad y la exclusión.

Frente a este panorama, Exeni plantea la necesidad de considerar un nuevo Estado representativo que pueda sensibilizar a la sociedad civil, identificar a los actores sociales y actuar complementariamente con el sector privado. Complementariamente se asumen modernas teorías que apuntan a descentralizar la gestión, dar poder a los ciudadanos, constituir redes, y lograr gerencia pública. La concentración de la propiedad de los medios en particular, y de la riqueza en general, responden de forma contundente a este tipo de propuestas.

Con los aportes de Sartori, Bobbio y Martín Barbero, el autor aborda la construcción de una tipología

sofisticada y multivariable de políticas de comunicación. Se basa en la identificación de equilibrios necesarios en un conjunto de relaciones: Estado-sociedad; público-privado; individuo-colectividad; homogeneidad-heterogeneidad; tradición - modernidad; y globalización- fragmentación.

Si bien Exeni señala que el desarrollo y alcance de cada tipo de política pública, dependen de situaciones concretas y relaciones de poder específicas, su trabajo avanza mucho más en la construcción de una taxonomía de políticas que en el análisis del contexto político de la década del '90.

Exeni destaca que los principios elementales de las políticas públicas para la comunicación pública se acercan a los procesos de democratización desde la comunicación para el desarrollo, y no desde la teoría de la dependencia o la comunicación alternativa. Las bases de su propuesta se asientan en la posibilidad de pensar un conjunto de políticas, que tengan en cuenta a distintos actores, que expresen la diversidad de lo público, lo estatal y lo privado en lugar de un Sistema Nacional de Comunicación. Según el autor, las PPCP deberán ser distributivas respecto a la producción, emisión y recepción de mensajes; y regulatorias de la propiedad, la producción y la emisión. Luego de considerar el predominio de la economía de mercado, descarta las políticas redistributivas.

En el capítulo final, aparecen resumidas 23 propuestas que sintetizan las trazadas en la segunda parte del libro. Queda la sensación que el autor considera que la propuesta de elaborar Políticas Nacionales de Comunicación fracasó por no haber constituido una opción democrática. A nuestro entender, su desarrollo trunco se debió precisamente a que insinuó la posibilidad de un nuevo camino de democratización de la comunicaciones y generó una cerrada reacción de los sectores afectados. La historia política de América Latina no permite vislumbrar que los procesos de democratización llegarán de la mano del consenso de los sectores hegemónicos.

De esta forma el rescate de las PNC en su versión globalizada puede parecer, además de sofisticada, insuficiente o demasiado dosificada. O como señala Luis Ramiro Beltrán en el prólogo, se aprecia una opción limitada pero viable de las PNC.

José Luis Exeni es periodista y Licenciado en Comunicación por la Universidad Católica Boliviana. El libro reseñado es la síntesis de su tesis, que obtuvo el premio otorgado por la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación a la mejor tesis latinoamericana.