

Desafíos de la praxis comunitaria en las políticas públicas de los medios de comunicación latinoamericanos

Eduardo Alejandro Hernández Alfonso
Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas
ealejandro@uclv.cu

Luis Ernesto Paz Enrique
Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas
luisernestope@uclv.cu

María Teresa Caballero Rivacoba
Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte
mariacaballero@reduc.edu.cu

Resumen: Los medios de comunicación de la región latinoamericana evidencian políticas públicas tergiversadas por las prácticas institucionalizadas. La problemática de la participación comunitaria en la producción televisiva subyace en la triada políticas-programas-productos comunicativos. Se plantea como objetivo del estudio identificar los elementos esenciales en los que se expresa la participación comunitaria en las políticas públicas de los medios de comunicación en Latinoamérica. Para la obtención de resultados se emplean métodos en los niveles teórico y empírico. La contradicción entre políticas públicas de los medios, programaciones y productos comunicativos tiene su origen en la incorrecta operacionalización de las regulaciones y/o su ausencia.

Palabras clave: políticas públicas, participación, medios de comunicación, América Latina

Abstract: The media of the Latin American region show public policies distorted by the institutionalized practices. The problem of community participation in television production underlies the policy-program-communication products triad. It is proposed as the objective of the study, to identify the essential elements in that community participation in public policy of the media in Latin America. To obtain results are used methods in theoretical and empirical levels. The contradiction between public media policies, programming and communication products are originate in the wrong operationalization of regulations or its lacks.

Keywords: public policies, participation, media, Latin America

Recibido: 4 de julio de 2016

Aceptado con modificaciones: 2 de noviembre de 2017

1. Introducción

La televisión constituye un fenómeno social sin precedentes, desde su consolidación a mediados del siglo XX hasta la actualidad constituye el foco de atención de numerosos investigadores de las ciencias sociales. Este progreso científico representa el resultado de la creatividad y capacidad innovadora del ser humano. La acumulación de conocimientos teóricos y prácticos permitió resumir los avances científicos obtenidos en diferentes disciplinas para fusionar la imagen y el sonido en un mismo soporte, e intentar captar la realidad circundante.

El poder expresivo de este medio de comunicación ha sido espejo de los intereses de sus propietarios y mecanismo de reproducción del pensamiento dominante de la sociedad que lo ejecuta. Los aportes del investigador Harold Lasswell le asignaron un sentido funcionalista a la televisión y su evidencia se concretó en la importancia otorgada al estudio de los medios de comunicación masiva, contenidos, receptores y efectos de los mensajes. La impronta de los estudios de la Mass Communication Research permearon la visión de numerosos investigadores y realizadores; y en la actualidad, la tendencia mayoritaria entiende a los medios de comunicación como instrumentos al servicio del poder hegemónico.

Entendido el fenómeno de la televisión desde la visión anterior es innegable la influencia que ejerce en los consumidores, la representación de la realidad es manipulada, la interpretación es condicionada por especialistas de la imagen que juegan con preferencias segmentadas por sexo, horarios e intereses. Lo que ha convertido a la producción audiovisual en agente socializador de la información y del conocimiento. Los medios de comunicación se posicionan como una organización social cuyo propósito fundamental radica en la creación de usuarios que respondan a los intereses políticos dominantes.

El medio televisivo posee diversas funciones que lo identifica dentro del resto de los medios de comunicación. Dentro de las funciones por excelencia de la televisión se encuentran: las de constituir y mantener públicos, construir perspectivas comunes de pensamiento y acción, organizar y extender conocimientos compartidos, crear bases para la interacción entre grupos cuyas acciones aisladas y distintos intereses no sean disfuncionales para mantener el statu quo. Otras de las funciones son el entretenimiento, la promoción de productos, el aprendizaje y la información. La televisión según el autor Bourdieu (1996: 45) puede convertirse en un instrumento de “opresión simbólica”.

Las políticas públicas han constituido objeto de investigación de numerosos investigadores (Parsons, 1995, Ocampo, 2004, Dunn, 2004, Kraft y Furlong, 2007) estableciéndose como indicador común la exclusión de la participación como indicador en la construcción de las políticas. En la búsqueda por una dilucidación concluyente en la temática de las políticas públicas, se han generado disímiles definiciones, que la abordan desde enfoques extremadamente generales e incompletas que incluyen cualquier actividad hasta afirmaciones demasiado específicas que excluyen fenómenos que pueden considerarse como tal. Resultado de la investigación del autor Velásquez (2009: 156) fueron analizadas diversas políticas públicas, y luego de tipificar cada expresión del fenómeno se concluye que el proceso

tendencialmente es “adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares”.

El interés manifiesto de los gobernantes por la regulación de los medios de comunicación se concreta en la diversidad de políticas públicas que operacionalizan el trabajo de las instituciones. Según el autor Rodríguez et al. (2011:14) “la democracia, uno de los símbolos políticos más poderosos de nuestra época, está asociada con el poder y con la participación del pueblo y, por ello, con la opinión pública”. En este sentido es válido apuntar que Latinoamérica constituye un área geográfica afectada por violentas dictaduras que perpetuaron su poder a través de la violencia física y simbólica de la sociedad. En casi todos los casos el golpe de estado fue precedido por el control absoluto de los medios de comunicación y la práctica de la censura de prensa y expresión política. De este modo eran expropiados los árbitros del acceso a la existencia social y política, expresión que acuña Bourdieu (1996) al referirse a la televisión. En el contexto actual se han evidenciado múltiples iniciativas de los gobernantes latinoamericanos para establecer políticas de comunicación que contengan los reclamos y las expresiones culturales de los grupos sociales marginados durante décadas por prácticas excluyentes y autoritarias.

El estado actual de la práctica institucionalizada de los canales de televisión latinoamericanos dista de la expresión emancipadora que se promulga desde el discurso político. De este modo la problemática de la participación comunitaria en la producción televisiva de los canales locales subyace en la triada políticas-programas-productos comunicativos. Se plantea como objetivo del estudio: 1) identificar los elementos esenciales en los que se expresa la participación comunitaria en las políticas públicas de los medios de comunicación en Latinoamérica, 2) determinar la incidencia de las políticas de comunicación latinoamericanas en la expresión de los pueblos originarios, localidades y comunidades que auto gestionan la producción televisiva.

2. Materiales y métodos

La investigación clasifica como descriptiva con aporte teórico. Se centra en identificar las categorías en las que se expresa la participación en las políticas públicas aprobadas para los medios televisivos de los países latinoamericanos, fundamentalmente los gobiernos que integran la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA). Se realiza una fundamentación sociológica del comportamiento de la participación en la producción televisiva de estos países. La técnica empleada que proporciona la recogida de información es la revisión de documentos. De este modo se facilita la localización de referentes teóricos sobre la temática en cuestión, a partir de un exhaustivo análisis documental.

Se emplean métodos en el nivel teórico y empírico para la recogida de los datos. En el nivel teórico se utiliza el analítico-sintético, sistémico-estructural, histórico-lógico e inductivo-deductivo. A nivel empírico se emplea el análisis documental donde se emplearon diversos materiales que datan desde la década del 40 hasta la actualidad, sin perder de vista el análisis del contexto histórico, lógico y social. Se utilizó la información que brindó cada documento. Se consultaron publicaciones serias y

fuentes especializadas recuperadas mediante Scirus, Google Académico, EBSCO, E-lis, Redalyc, SciELO y la guía SAI.

3. Resultados y Discusión

En la actualidad resulta imposible hablar de futuro o de comunicación, si no se produce la democratización de la cultura, la que incluye el arte, la literatura, pero a la vez toda obra humana que encierra y manifiesta identidades, costumbres, hábitos, lenguas, saber culinario, formas de relacionarse. Democratizar la cultura es la mejor opción para propiciar la participación en la construcción de las realidades y a través de los medios de difusión y/o comunicación, incluida la televisión, se reproducen los modos y estilos de vida.

La ausencia de un producto comunitario, se convierte en la multiplicación de la cultura dominante, de la que interesa a unos en detrimento de otros. El logro de un producto televisivo comunitario, cuyo fundamento identificativo es la participación, posibilita llevar al medio la voz, la vida y las aspiraciones de todos. En tanto que, lo que se produce, sea fiel expresión de la realidad de la que procede y no a la inversa.

Por ello, si en la letra de las políticas públicas de Latinoamérica se reconoce el carácter participativo y comunitario de los medios, solo resta la concreción de lo legislado para satisfacción colectiva y, sobre todo, como mecanismo de reproducción de lo endógeno, lo autóctono frente a la intensa, constante y sutil guerra cultural que pretende convertir en realidad la transculturación neoliberal.

La experiencia cubana en la producción televisiva data de más de 60 años de señal ininterrumpida y ha sido objeto de las transformaciones económico –sociales experimentadas en la isla desde 1959 hasta la actualidad. Las directrices que han regido al medio de comunicación de acuerdo a las políticas de programación del Instituto Cubano de Radio y Televisión contemplan la necesidad de generar cultura, conocimiento, educación y transformación acorde a las características de los territorios.

En Cuba, aunque no existe una ley de tratamiento especial para los medios de comunicación, se avanza en el debate con las autoridades públicas e instituciones facultadas por el ordenamiento jurídico, para legitimar un consenso que incluya todas las esferas de la sociedad con todos y para el bien de todos, expresión de la Constitución. Se reconoce además la propiedad estatal o social de los medios de comunicación y su uso exclusivo al servicio del pueblo trabajador y de la sociedad.

La expresión normativa para la producción televisiva y radial en Cuba se auxilia de los Lineamientos del trabajo Político e Ideológico, Documento para la Eficacia Informativa, el Programa Director para el Reforzamiento de los Valores en la Sociedad Cubana Actual y el Convenio Conjunto Ministerio de Cultura (MINCUL)– Instituto Cubano de Radio y Televisión (ICRT). De forma general esboza que los medios de comunicación cubanos cuentan con posibilidades para participar en los procesos de superación educacional, cultural, social, política e ideológica de la sociedad. Declara además una atención especial a la opinión pública y a las investigaciones sociales que contribuyan al perfeccionamiento de sus regulaciones.

En la política cubana que pauta la producción en la radio y la televisión queda establecido el carácter público del servicio, también se reconoce el rol de los ciudadanos en la doble condición de audiencia y productor de mensajes y gestor de comunicación pública. Esto queda reforzado a partir del reconocimiento de la creación de espacios de análisis y participación en torno a la realidad nacional, la promoción de programas que estimulen el diálogo entre las generaciones desde el proceso de concepción y desarrollo.

La expresión política para los medios de comunicación de Venezuela establece la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos instituye el reconocimiento de la participación. También la Ley Orgánica de Ecuador expresa el principio de democratización de la comunicación e información y refiere “generar espacios de participación”. En Bolivia la legislación vigente denominada Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación legaliza desde sus Disposiciones Generales la promoción y coordinación de la participación, no solo orientado hacia el acceso de los medios, también en el diseño de la política pública que regulará sus uso y calidad. La regulación de Nicaragua, aprobadas en virtud de su proceso de institucionalización y consolidación de la democracia, establecen la Ley General sobre los Medios y la Comunicación Social. Este conjunto normativo refiere la participación del pueblo de nicaragüense a los medios de comunicación social. De este modo queda estipulado en esta ley la inclusión en la participación sin censura de filiación política, religiosa, edad, ubicación geográfica, religión, formación profesional u oficio.

En otros países como Argentina se dispone una Ley para los Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el Ámbito Territorial de la República Argentina que reconoce la universalidad en la participación, con énfasis en la igualdad de oportunidades y satisfacción de las necesidades de información y comunicación. La Ley de medios. Regulación de la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual en Uruguay, de igual forma refrenda la participación y el debate democrático. En la misma ley quedan establecidos las obligaciones para la participación ciudadana en la elaboración y seguimiento las políticas públicas para los servicios de comunicación audiovisual. Colombia es un país con importantes avances en el logro de la participación en los medios de comunicación, para ello en el año 2009 aprobó los Principios y Conceptos sobre la Sociedad de la Información y la Organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC-. Referido a la intervención del Estado en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se expresa en un Parágrafo la participación de todos los actores del proceso, en especial a los usuarios. En Perú la legalización de los asuntos para el tratamiento de los medios de comunicación se esboza en la Ley de Radio y Televisión. En esta normativa no aparece contemplada la participación, solo menciona el reconocimiento de audiencias públicas con carácter bianual para atender consultas y recibir propuestas que permitan el mejoramiento de las actividades de radiodifusión sin compromisos para asumir los reclamos de la población.

De este modo el tratamiento de la participación en las políticas públicas para los medios de comunicación de varios países del continente latinoamericano, con expresiones variadas, contienen la preocupación y aspiraciones de los pueblos en la construcción de modelos sociales que apuesten por la inclusión y la democracia.

En este análisis se sustentan las bases para el posterior reconocimiento de la praxis comunitaria en la producción de los medios de comunicación. Es indispensable identificar la presencia de acápite dentro de las leyes y normas de las políticas que regulan los medios en varios países del continente.

La política de medios de Bolivia establece en la distribución de frecuencias para la radiodifusión, la disposición legal para la asignación de los canales de la banda de frecuencias para el servicio de radiodifusión. Se autoriza en este caso la asignación de frecuencia modulada y televisión a los pueblos indígenas originarios campesinos, y las comunidades interculturales, y afro bolivianas en un 17%. También se reconoce para la asignación el Trabajo Social Comunitario hasta el 17%.

Las regulaciones de Ecuador contienen el derecho a creación de los medios de comunicación social, expresados en la igualdad de oportunidades y condiciones para formar medios de comunicación. Esta especificación es corroborada en el derecho a la comunicación intercultural y plurinacional, donde se explicita el derecho de producir y difundir por parte de los pueblos indígenas, afro ecuatorianos y montubios los contenidos que reflejen su cosmovisión, cultura, tradiciones, conocimientos y saberes.

En la normativa venezolana, a partir de la postulación del objeto y ámbito de aplicación de la ley, quedan expresados el reconocimiento de la radiodifusión sonora comunitaria de servicio público y la televisión comunitaria de servicio público. Se contempla además la clara identificación del carácter comunitario por parte de los prestadores de servicios de radio y televisión.

En la legislación vigente de Nicaragua no se explicita reconocimiento del Estado para la creación de señales comunitarias para la radiodifusión. Se reconoce exclusivamente la aprobación para la creación y control de las cadenas nacionales, regionales o departamentales, lo que evidencia existencia de niveles de producción en los medios para favorecer la libertad de conciencia, creencia y tradiciones del pueblo nicaragüense.

La política de programación para radio y televisión en Cuba, estipula que el ejercicio de la crítica y la opinión es condición indispensable para la formación y desarrollo de los públicos. En Cuba existen con subordinación al ICRT, canales provinciales (16), municipales y corresponsalías (más de 70). Estas iniciativas surgen para generar cultura, conocimiento y educar desde la estructura de lo local, sin reconocer desde el discurso oficial la producción de instituciones comunitarias para la televisión.

En la declaración del gobierno argentino sobre los medios comunitarios, queda estipulado la autorización para desarrollar los diferentes tipos de comunicación incluido los comunitarios. También se declara la protección de los medios comunitarios ante la transición digital. El destino de los fondos recaudados por la Administración Federal de Ingresos Públicos, privilegia como incentivo a la producción comunitaria, un 10% de los ingresos para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a los servicios de comunicación audiovisual, comunitarios, de frontera y de los pueblos originarios.

En la prestación de los servicios de radiodifusión de la política de Colombia para los medios de comunicación, se establece el servicio comunitario de radiodifusión sonora en el servicio de Telecomunicaciones. En las Disposiciones finales de esta normativa,

para los procesos de Asignación de Espectro con pluralidad de interesados, se determina por la Comisión Nacional de Televisión, si existe un número plural de interesados en la banda de frecuencias correspondiente. En la legislación peruana se expresa en la clasificación de los servicios de radiodifusión la radiodifusión comunitaria. Específicamente se declara la legalidad de las estaciones ubicadas en comunidades campesinas, nativas e indígenas, áreas rurales o de preferente interés social.

El análisis de las políticas latinoamericanas destinadas a regular los medios de comunicación corrobora que el reconocimiento de los medios comunitarios presenta divergencias en torno a su legalización e interpretación. La construcción semántica de las disposiciones legales evidencia diferentes niveles de explicitación de la participación. De forma general los países latinoamericanos estipulan la creación de medios comunitarios de comunicación. Otras naciones avanzan en el debate para la regulación nacional, amparados por artículos constitucionales que favorecen su posterior operacionalización.

La inexistencia de políticas públicas para regular el desarrollo de los medios de comunicación limita el alcance de la producción expresado en el diseño de las programaciones. En los países analizados que no poseen una política nacional para los medios de comunicación se identifica que no han legislado la creación de medios comunitarios, y por tanto solo se menciona la aprobación de señales de radio y televisión en los niveles de comunicación meso y micro.

Limitar la participación comunitaria solo a la actividad reconocida por las políticas públicas para los medios de comunicación, constituye un reduccionismo en el entendimiento del proceso latinoamericano. Aunque desde la teoría analizada no se evidencian expresiones de participación comunitaria en la construcción de las políticas públicas, en la región se puntualizan procesos inclusivos que reconocen el protagonismo de las organizaciones sociales multiculturales en la concertación de acuerdos entre la sociedad civil y la política.

Otro elemento que atenta desde la implementación de las políticas en el trabajo comunitario de los medios de comunicación, lo constituye la oficialización del idioma. El poder dominante ha impuesto desde la conquista y colonización de los pueblos del continente americano una homogeneidad idiomática. La práctica del idioma español y portugués resulta hegemónica, ante los idiomas minoritarios de las etnias Quechas, Aymaras, entre otros. En el análisis de las políticas latinoamericanas de comunicación se evidencia el respeto, incentivo y protección de los pueblos originarios y sus idiomas para producir mensajes en los medios comunitarios.

4. Conclusiones

El trabajo comunitario en los medios de comunicación precisa democratizar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. El reconocimiento de la participación en la construcción de las políticas públicas favorece que se contengan las necesidades de los destinatarios para los que se generan están directrices. Los procesos de construcción colectiva en materia de políticas públicas, necesariamente deben gestionarse desde el vínculo de los gobernantes locales con la comunidad. La ausencia de políticas de comunicación favorece que no se reconozca o se declare con

ambigüedades el trabajo comunitario. Convertir la práctica de los medios de comunicación en un proceso mediado únicamente por las interpretaciones de los gobernantes, atenta contra la autenticidad y creatividad de los mensajes que se generan y la legalidad de la comunidad que los origina.

La significación social de la producción televisiva local favorece el involucramiento activo, individual y colectivo de la población. La construcción colectiva de las parrillas televisivas o el diseño de productos y servicios de comunicación, basados en las características de la comunidad, favorecerán el consumo enfocado desde la participación y usabilidad del medio de comunicación. La producción comunitaria de los medios de comunicación debe estar explícita en las regulaciones de las políticas públicas para evitar confrontaciones entre las comunidades que desarrollan las prácticas y los gobernantes. La contradicción entre las políticas públicas de los medios, las programaciones y los productos comunicativos tiene su origen en la incorrecta operacionalización de las regulaciones y o su ausencia.

El continente latinoamericano evidencia una articulación favorable entre la sociedad civil y sus gobernantes, traducidos en la puesta en vigor de políticas públicas transversalizadas por la participación y la colaboración de todos los actores de la sociedad. La participación comunitaria en la producción televisiva subyace en la triada políticas-programación-productos comunicativos. El tratamiento de la problemática de la participación comunitaria en la producción televisiva de los canales locales permite dar cuenta de las mediaciones económicas, políticas y culturales manifiestas en las dinámicas sociales de las televisiones locales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOURDIEU, Pierre (1996): *Sobre la televisión*. Barcelona, Editorial Anagrama.
- Constitución de la República. (1976). Artículo 1, Capítulo 1. Cuba.
- DUNN, William (2004): *Public Policy Analysis: An introduction*. New Jersey, Pearson Prentice Hall.
- ICRT (2011): “Política de Programación de la Radio y la Televisión Cubanas”. La Habana.
- KRAFT, Michael, y FURLONG, Scott (2007): *Public Policy: Politics, analysis, and alternatives*. Washington D.C, CQ Press.
- Ley de medios. Regulación de la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual. (2014). Registro Oficial N° 19307, 29 diciembre, Título II, Artículo 7, Inciso C. Uruguay.
- Ley de Radio y Televisión. (2004). Registro Oficial N° 28278, 15 julio, Libro I, Artículo 7. Perú.
- Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos. (2004). Registro Oficial N° 39.610, 7 diciembre, Capítulo 1, Artículo 2. Venezuela.
- Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, (2011). Registro Oficial N° 164, 8 agosto, Título I, Artículo 6. Bolivia.

- Ley General sobre los Medios y la Comunicación Social. (1989). Registro Oficial N° 57, 21 abril, Capítulo I, Artículo 3. Nicaragua.
- Ley Orgánica de Comunicación. (2013). Registro Oficial N° 22, 25 junio, Título II, Capítulo 1. Ecuador.
- OCAMPO, José (2004): *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*. Bogotá, Editorial Norma.
- PARSONS, Wayne (1995): *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot, Edward Elgar Publishing Limited.
- Principios y Conceptos sobre la Sociedad de la Información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones –TIC. (2009). Registro Oficial N° 1341, 30 julio, Título I, Capítulo I, Artículo 4. Colombia.
- RODRÍGUEZ, Jordi, LÓPEZ-ESCOBAR, Esteban, y Tolsá, Antonio (2011): “La percepción pública de los políticos, los partidos y la política, y uso de medios de comunicación”, en *Comunicación y Sociedad*, N° 2, pp. 7-39.
- Servicios de Comunicación Audiovisual. (2009). Registro Oficial N° 26522, 10 octubre, Capítulo 1, Artículo 2. Argentina.
- VELASQUEZ, Raúl (2009): “Hacia una nueva definición del concepto política pública”, en *Desafíos*, N° 20, 2009, pp. 149-187.