

**Las opiniones del autor no son,  
necesariamente, las de CIESPAL  
o la Fundación Friedrich Ebert.**

# **PLANIFICACION y COMUNICACION**

**JUAN DIAZ BORDENAVE  
HORACIO MARTINS DE CARVALHO**

**Editorial Don Bosco  
Quito – Ecuador**

**Título: Planificación y Comunicación**

**Primera Edición**

**Febrero de 1978**

**Derechos reservados, según la Ley de Derechos de Autor expedida mediante Decreto Supremo No. 610 de 30 de julio de 1976. La reproducción parcial o total de esta obra no puede hacerse sin autorización de CIESPAL.**



**“En todos los planos, somos llevados a esta verdad fundamental de la vida; lo que hay en mí de más íntimo y esencial es la presencia del amor de los otros. El otro, los otros, son mi trascendencia; lo que me llama más allá de mis límites individuales, lo que me constituye como hombre. La humanidad no es una aventura solitaria. Es una conquista de la comunidad. Una comunión”.**

**ROGER GARAUDY**  
**Palabra de Hombre**

A mi hijo Juan Eugenio  
que me enseñó a ser padre.  
A mi colega Luis Ramiro  
Beltrán que me enseñó a  
ser amigo.

J. D. B.

A minha companheira Maria Albertina  
pelo esforço de fazer-me compreender  
com humildade a prática da liberdade.

H. M. C.

---

# índice

	Página
Prólogo	11
Introducción general	25
<b>CAPITULO 1</b>	
<b>La Comunicación en las mallas de la dominación</b>	<b>29</b>
El centro y la periferia	31
La dependencia mental	33
Modernización vs. desarrollo auténtico	39
Dominación en Comunicación	48
Los objetivos del desarrollo	50
<b>CAPITULO 2</b>	
<b>Hacia nuevas formas de pensar de la Comunicación</b>	<b>51</b>
Los modelos de comunicación	53
Una visión dialéctica estructural de la comunicación	84
La realidad, la conciencia y el significado	
comunicación como superación de contradicciones	90
El modelo semiológico estructural de	
Pierre Vigier	97
Realidad, discurso y comunicación educativa	99
<b>CAPITULO 3</b>	
<b>La Ortodoxia de la Planificación “racional”</b>	<b>105</b>
Instrumentos de la planificación	114
Procedimientos en planificación	130
El Proyecto en comunicación	156

## **CAPITULO 4**

<b>La Planificación como ingeniería de la alienación</b>	<b>173</b>
Problemática de la planificación de la comunicación	176
Canales de la alienación: la planificación manipuladora	192
La Comunicación Colectiva como canal	
Tecnología para la alienación	209

## **CAPITULO 5**

<b>Planificación de la comunicación: los fines se parecen a los medios</b>	<b>215</b>
Flujos unilaterales	225
Flujos multilaterales	228
Esquemas convencionales e innovadores de planeamiento de la comunicación	230

## **CAPITULO 6**

<b>Planificación sin plan</b>	<b>253</b>
Planificación sin idiotización	258
Supuestos para la planificación sin plan	271
Procedimientos para la planificación sin plan	280

# prólogo

“Existen dos futuros, el futuro del deseo y el futuro del destino; la razón del hombre nunca aprendió a separar los dos”. Con estas magníficas palabras el célebre científico J. D. Bernal expresó una verdad muy profunda. El hombre persigue un futuro moldeado, de acuerdo con sus propios deseos. Pero el futuro del destino, el que realmente acontece, es siempre otro, por más que el hombre se esfuerza por dominarlo.

Así por ejemplo, la lucha en contra del subdesarrollo aún no está ganada, pese a treinta años de ingentes esfuerzos por encauzar en los países del Tercer Mundo, procesos de desarrollo acelerados y por lograr una transferencia masiva del “know how” científico y tecnológico, desde los países más avanzados. Pero la brecha sigue creciendo; las soluciones parecen diluirse en forma casi inexplicable; y las metas, más difíciles de ser alcanzadas. Crecimiento económico, cambio estructural, modernización, movilización social etc. parecen objetivos que, por más que los estadistas y expertos del desarrollo tratan de controlarlos se escapan de sus manos.

Me parece que en relación con las disciplinas que son tópicos del presente libro, la planificación y la comunicación, o de un modo más específico, la planificación de la comunicación, ocurre algo similar. Ambas disciplinas, tanto la planificación como la comunicación social se encuentran inseparablemente vinculadas a la esencia y acción del ser humano. Ya el hombre de las cavernas que afilaba sus flechas o cavaba fosas para atrapar allí los grandes animales, planificaba sus acciones. Se comunicaba con los otros



miembros de su tribu para programar la caza o preparar su defensa contra un enemigo que se aproximaba. Se podría hasta decir que este hombre ya planificaba su comunicación, puesto que sus palabras, sus gestos y otras formas de expresión servían a finalidades sociales importantes.

Pero lo que interesa en el contexto de este libro es la planificación de la comunicación con fines de desarrollo. Al respecto, cabe reconocer de entrada que en este campo, aún estamos pisando terreno relativamente virgen. No existe una teoría elaborada de la planificación de la comunicación ni claridad sobre las técnicas y metodologías a emplearse. Lo que si existe es un amplio consenso de los científicos de la comunicación de que planificar el desarrollo y las actividades de la comunicación, en apoyo al desarrollo económico y cambio social, es indispensable.

Desde luego, ni la planificación ni la comunicación estuvieron ausentes hasta ahora de los esfuerzos de desarrollo que se vienen realizando en el mundo bajo los más diversos signos políticos e ideológicos. Dondequiera que se estén ejecutando programas y proyectos de desarrollo, se están usando formas y métodos de planificación y existen procesos de comunicación. Independiente del grado de transformación y cambio que caracteriza al proceso de una sociedad subdesarrollada, siempre ha habido y hay alguna planificación de las acciones tendientes a configurar el futuro, y siempre han intervenido e intervienen canales y flujos de comunicación ya sea para promover estas acciones o para retardarlas. Ambas ciencias, la de la planificación y la de la comunicación social, se encuentran al servicio de las tareas de desarrollo desde hace algún tiempo, pero separadas, cada cual por su lado. Ahora, lo que se pretende es dar a la comunicación una dimensión mucho más dinámica por medio de su desarrollo y uso planificado. Lo que se busca, no es una incorporación mecánica de técnicas de planificación, sino una simbiosis que permita también a la comunicación operar a un nivel cualitativo superior.

La planificación, en su definición más simple, no es sino un instrumento racional que permite al hombre maximizar los resultados de sus acciones por medio de una óptima asignación y aprove-

chamiento de recursos limitados, en un determinado tiempo. Enraizado en el Taylorismo, en los Estados Unidos, hombres como Nolen, Olmsted, Howard, Robert A. Walker, Tugwell, Banfield y muchos otros, crearon los fundamentos de una teoría y un instrumento de planificación muy sofisticado que hoy permite a la empresa capitalista moderna optimizar todas sus actividades y resultados, entre otros, la producción, inversión, desarrollo tecnológico y hasta las utilidades. En las economías de los países socialistas, basándose en los escritos de Carlos Marx y Lenin, la planificación se ha convertido en el eje vertebral del ordenamiento estatal, en las esferas económica, social y cultural.

En América Latina, y dejando de lado su aplicación en el campo empresarial privado, el término planificación se asocia predominantemente con el concepto de la planificación estatal del desarrollo económico y social. En un grado y otro, todos los países latinoamericanos planifican sus actividades de desarrollo. ¿Quién no ha oído hablar de los planes para el desarrollo industrial o agropecuario, de la planificación de las exportaciones o del desarrollo regional!. O de los planes de educación, p. ej., para erradicar el analfabetismo o crear cuadros medios, planes de salud y vivienda y hasta de la planificación familiar!.

Indudablemente, la planificación tiene algo fascinante para el desarrollo económico y social. Se presenta como una herramienta muy eficaz para la transformación racional y coherente de un orden socio-económico caracterizado por estructuras arcaicas, el ciego juego de las fuerzas de mercado y relaciones de poder y reglas que perpetúan la desigualdad, la injusticia y el atraso técnico y cultural. En estas circunstancias, es muy sugestiva la tesis que le incumbe al Estado, defensor del bien común de la sociedad por arriba de los intereses particulares, servirse del instrumento de la planificación para dar al desarrollo un rumbo claro en base a políticas y estrategias precisas y una asignación de recursos a las áreas estimadas prioritarias. Permite —y eso es lo más atractivo— al menos en la teoría, una cuantificación de las metas que se quieren alcanzar así como de los medios y del tiempo necesarios para este fin.

La planificación, sin embargo, no es un “Deus ex máquina” y de ninguna manera puede y debe ser considerada como una panacea para los problemas y males del subdesarrollo. Según Graevenitz, existe en América Latina una creciente aprehensión en relación con la interrogante de si las instituciones e instrumentos de planificación cumplieron con las expectativas que habían creado. Como causas de un cierto desencanto con la planificación señala planes demasiado ambiciosos, la burocratización del proceso planificador, resistencias de sectores afectados por los cambios planificados y la falta de voluntad política para cumplir con los planes elaborados. Es necesario reconocer, por lo tanto, que la planificación también tiene sus problemas y que acusa disonancias entre la teoría y la práctica. Creo, por otra parte, que Graevenitz tiene razón en puntualizar, “que no se puede pedir de la planificación más de lo que puede rendir”. Alegar, como se suele argumentar en círculos conservadores, que por las deficiencias que muchos planes han padecido, más vale deshacerse de la planificación, me parece echar el agua de la bañera con el niño adentro. En vez de desechar un instrumento que indiscutiblemente facilita emprender acciones racionales y coordinadas para combatir el subdesarrollo, comparto la opinión que lo que se precisa es perfeccionar este instrumento y sus múltiples aplicaciones y remediar las condiciones de fondo que a menudo obstaculizan su rendimiento. En relación con el tema central de este libro, creo que lo que se plantea, entre otros, es una adecuada adaptación de formas y métodos de planificación a los diversos procesos de comunicación que cabe promover para favorecer y operacionalizar el cambio.

Creo que en relación con la comunicación nos encontramos con una situación parecida. Desde que Schramm y Lerner electricaron el mundo de los comunicadores con los enunciados “comunicación para el desarrollo” y “comunicación para la modernización” transcurrieron ya más de veinte años. A través de este tiempo se ensayó en no pocos proyectos en África, Asia y también en América Latina, la incorporación de la variable comunicación a las tareas de “nation building”, a nivel macro y más aún a programas principalmente de desarrollo rural y de introducción de innovaciones a nivel micro y local. Sin embargo, desde hace dos décadas, las ilusiones iniciales sobre las posibilidades promotoras de grandes

cambios a través de los esquemas de comunicación, p. ej. para promover la aceptación de innovadores por parte de los campesinos, dieron lugar a criterios menos eufóricos. En América Latina, particularmente, se llegó a la convicción de que fuertes frenos estructurales se interponen al papel conscientizador y dinamizador de la comunicación, tanto a nivel macro como micro. Investigadores como Beltrán, Ordóñez y Pasquali, entre otros, demostraron no sólo el carácter profundamente dependiente de la comunicación en la región, sino su carácter clasista y la existencia de una alienación general y una acentuada descomunicación especialmente de la población rural. Se percibió, a la vez, el flujo desigual de información que existe a nivel internacional, percatándose la misma Unesco que la libertad de información no es sinónimo de justicia e igualdad, en tanto que Mattelart y Schiller, entre otros, llamaron la atención a la creciente transculturación en el continente y el peligro inherente a la transferencia indiscriminada de tecnologías sofisticadas de comunicación del mundo industrializado.

Lo más significativo quizá, desde los años 70, empezó a tomar cuerpo en lo que Harms llama un nuevo paradigma de las ciencias de la comunicación. Este, además de incorporar los conceptos críticos apuntados, se aparta en sus lineamientos del viejo esquema verticalista y laswelliano de la comunicación tipificada en la relación unidireccional “fuente - receptor” y se basa en principios como “el derecho a la comunicación”, la “participación en la toma de decisiones”, las “necesidades de comunicación” y la “prerrogativa del hombre a disponer de adecuados recursos de comunicación” etc. No por azar las resoluciones adoptadas en las conferencias de la Unesco, en San José (1976) y Nairobi (1977), sobre “políticas nacionales de comunicación”, el “derecho a la comunicación” y “flujo libre y balanceado de información” se inscribieron en grado considerable con criterios de esta nueva corriente.

También en la ciencia de la comunicación se opera, por lo tanto, actualmente, un significativo cambio. Sin temor a equivocarme, me parece que su meollo estriba a nivel nacional y local en el rechazo del esquema autoritario e impositivo de la comunicación de “arriba-abajo” y en la búsqueda de auténticas formas en que grupos de la población, p. ej. del área rural o suburbano, pue-

dan participar activamente en el proceso de cambio y comunicación que los atañe directamente. De acuerdo con este tren de ideas se asigna a la planificación de la comunicación un papel muy importante.

Tanto la ciencia de la planificación como la de la comunicación social atraviesan, por lo tanto, en la actualidad, por un período muy denso de autoexamen y reenfoque, lo que sin duda abre perspectivas muy prometedoras en relación con la planificación de la comunicación. Desde que la Unesco confirió a la planificación de la comunicación una alta prioridad, numerosas instituciones, entre otras el East West Communication Institute, en Hawai, AMIC, en Singapur, CIESPAL en Quito, y la misma UNESCO, comenzaron con análisis serios de la temática. Su objetivo común es investigar a fondo los instrumentos y mecanismos de planificación más o menos para facilitar que procesos de comunicación genuinamente participativos, en el sentido del nuevo paradigma, operen como incesante motor y polea de transmisión de concretas tareas de desarrollo. Hay acuerdo al respecto que esta investigación de los aspectos conceptuales y metodológicos no adolece de complejidad. Trataré, a continuación y a título de señalar en forma muy breve su alcance, de destacar algunos de estos aspectos.

En primer lugar, me parece importante conceptualizar la comunicación —como lo hacen los autores en el presente libro— en toda su pluralidad funcional y multidireccional, dentro del proceso.

Así Dan J. Wedemeyer del EWCI considera la comunicación como una actividad inmersa dentro del complejo proceso de toma de decisiones, ya no como actividad per se y aislada de las demás del hombre, sino íntimamente vinculada con el complejo sistema de planes, programas y proyectos de desarrollo promovidos por el Estado así como con las líneas directrices del rumbo general que sigue la sociedad. Engloba las estructuras y sistemas de comunicación así como lo que Everett Rogers analiza bajo los términos de la comunicación institucional interna y la interinstitucional. Y contempla, junto a los canales de comunicación de los grupos formales o informales y los medios masivos, también el rico potencial de la intercomunicación personal, del diálogo directo, que se reconoce

de nuevo como el vehículo más auténtico de la comunicación participativa.

Sería incongruente, por lo tanto, concebir la planificación de la comunicación en forma separada del gran contexto político y social del cual forma parte. Y se considera imprescindible que la planificación de la comunicación vaya estrechamente ligada con la elaboración de correspondientes políticas de comunicación que reflejen la realidad del gran contexto social y la intencionalidad de cambiarla. Difícilmente pueden concebirse planes coherentes que apuntan hacia un fin, si no se afinan en objetivos y metas precisas, productos de una clara visión del papel que la comunicación, ya sea a nivel macro o micro, debe desempeñar para impulsar un proceso de cambio propuesto o dado. En síntesis, esta política no es más que un conjunto de reglas y normas-guía para orientar el desarrollo y las actividades de la comunicación en toda su extensión; debe preceder a la planificación y no viceversa, como a veces suele ocurrir.

Un aspecto básico que se desprende de esta característica es que la planificación de la comunicación nunca puede tener un auto-propósito, sino que se apoya siempre y obligatoriamente en programas y proyectos de desarrollo específicos, como para promover el desarrollo rural, diversificar la producción, facilitar la aceptación de medidas de salud o nutrición, fomentar la participación en relación con el saneamiento ambiental, estimular la educación, etc. En este contexto, adquiere suprema importancia la compatibilización de los planes de comunicación con los otros planes, tanto en lo que a su contenido, fases y grado de importancia se refiere. La respectiva planificación de los recursos de la comunicación es aquí un problema decisorio.

Al hablar de la planificación de la comunicación conviene distinguir entre la planificación a nivel macro y micro, entre la global, sectorial e institucional y local. Existen planes estratégicos y planes operacionales. Será necesario planificar a corto, mediano y largo plazo. Una cosa es planificar el desarrollo de la comunicación a nivel nacional global, incluyendo aspectos como telecomunicaciones, creación de institutos especializados de investiga-

ción y preparación de especialistas de comunicación. Y otra es planificar las actividades de comunicación, p. ej., en apoyo a un específico proyecto de salud como la vacunación contra la poliomelitis. El plan a corto plazo señalará metas mucho más específicas, detalladas y cuantificadas, con lujo de cifras, que el a mediano plazo. El plan operativo es explícito sobre el “cómo” y el “por quién” y “hasta qué plazo” será ejecutado, en tanto que el plan estratégico contiene las grandes pautas a seguir.

La planificación se ha dicho, no es sustituto del contenido y del mensaje ni férrea camisa de fuerza para las metas fijadas. No hace innecesario el detenido estudio de los contenidos sino, al contrario, plantea como una de sus fundamentales exigencias la realización de serios análisis de la realidad socioeconómica y de los patrones de comportamiento de los grupos con los cuales se pretende promover el diálogo para la determinación tanto de los canales como de los mensajes. ¡Cuántos planes no se han incumplido, precisamente por falta de diagnósticos sólidos, por desconocimientos de idiosincracias socio-culturales esenciales de grupos beneficiados por proyectos de desarrollo!. Otros fallan por la apreciación subjetiva de las necesidades de comunicación existentes o de los recursos de comunicación disponibles. Por otra parte, un cambio de enfoque, p. ej., en relación con un proyecto de desarrollo comunal, puede volver obsoleto su adjunto plan de comunicación. Y, por qué no admitirlo, cambios de políticas a menudo se convierten en los verdugos del plan mejor estructurado y a veces ya en ejecución. Con razón se afirma, por lo tanto, que el plan demasiado ambicioso es tan cuestionable como el demasiado rígido. Pero tan cierto es también que la planificación no puede evitar los imponderables; más bien le incumbe adaptarse con cierta flexibilidad a ellos, igual que le cabe a la teoría adaptarse a la realidad cambiante y no viceversa.

Desde luego que la planificación de la comunicación no deja de ser blanco de críticas desde diversos ángulos. Gravenitz no se encuentra solo al señalar que “los pequeños grupos de planificadores e innovadores siempre están expuestos en América Latina a la activa resistencia de grupos tradicionales de poder”. Cambios socioeconómicos casi siempre afectan los privilegios de élites con-

servadores, que ven en la planificación a menudo un instrumento que se presta a la implantación de reformas que inciden sobre el statu quo. A su vez, Naesselund, de la Unesco, se refiere a la resistencia de no pocos políticos en países en vías de desarrollo, a la planificación de la comunicación por “preferir soluciones rápidas y no tener paciencia para planteamientos científicos de problemas de comunicación, aunque a la larga se obtendrían con su ayuda resultados mejores”. De allí, la exigencia de que la planificación debe ser ágil, que los estudios previos como diagnósticos de situación no podrán excederse en el tiempo y que sus resultados deben responder a las inquietudes sentidas también por los niveles gubernamentales donde se toman las decisiones.

En relación con esta exigencia surge, sin embargo, como ha sido apuntado por varios autores, un problema de fondo. Bordenave y Carvalho aluden a él al expresar su preocupación de que la planificación, si se orienta de acuerdo con los antojos de los gobernantes de turno, llega a servir sólo a los intereses de las clases poderosas y al mantenimiento del estado de cosas vigente. Según esta opinión, el sistema imperante se encarga invariablemente del planificador de la comunicación y este se ve imposibilitado de elaborar planes auténticamente renovadores y participatorios, convirtiéndose finalmente en un fiel ejecutor de las políticas oficiales, ya sea retrógradas o desarrollistas, en la mayoría de los países latinoamericanos. Un punto de vista conflictivo, pero que no deja de ilustrar que el planificador de la comunicación no opera en un vacío político, sino que especialmente en los niveles superiores su trabajo se desenvuelve necesariamente en un medio cargado de opciones ideológicas.

Estos apuntes recogen, creo, a groso modo, algunas de las problemáticas que enfrenta la planificación de la comunicación. Ayudan quizá a introducir una temática que no es fácil, que aún no está comprendida cabalmente, ni teórica ni metodológicamente, pero que sin duda reviste gran importancia sobre todo para el trabajo práctico de comunicación. Es de esperar que las investigaciones y estudios que se van realizando por parte de instituciones como Unesco, EWCI y CIESPAL y algunas universidades norteamericanas y europeas aportarán nuevos criterios para una com-



prensión más exacta de sus bases teóricas y modalidades de aplicación práctica.

Pero, aún a reserva de las anotadas insuficiencias y problemas, el actual enfoque sobre la planificación de la comunicación ya representa un significativo avance, un intento de convertir con su ayuda los procesos de cambio en una viviente realidad sentida y compartida también por los sectores más atrasados de la población. Seguramente el instrumentario de planificación aún requiere perfeccionamiento. Tampoco sería razonable negar los frenos tanto estructurales como burocráticos que se interponen a menudo a la elaboración y ejecución de planes con un contenido progresista. De todos modos, la planificación que logra incentivar procesos de comunicación realmente conscientizadores y participatorios puede más que compensar estas deficiencias. Obliga a la realización de serios análisis sobre las realidades socioeconómicas en las cuales aún viven las grandes mayorías latinoamericanas y sobre sus necesidades de comunicación. Ayuda a incentivar la formación de ideas sobre el tipo de cambios que precisa lograr en la sociedad y su priorización en el tiempo así como en su compatibilización con otros programas y proyectos de desarrollo que cuentan con la promoción gubernamental. El análisis de los recursos disponibles y necesarios y la elaboración de estrategias alternativas para definir los caminos más convenientes a seguir según criterios de costo-beneficio sientan realmente las bases para intervenciones coherentes y sostenidas a favor del cambio. Una vez identificados los objetivos y recursos, el resto —su traducción en metas cuantificadas y cronogramadas, la elaboración y ejecución de planes operativos, su eventual revisión, control y evaluación— le confieren forzosamente a la planificación de la comunicación algo fundamental que le ha faltado a la mayoría de los proyectos de comunicación hasta ahora: seriedad científica, disciplina en el manejo y una mayor garantía de cumplimiento y obtención de los resultados deseados. Sin planificación resulta difícil lograr la masiva movilización de recursos que se hace necesaria para la urgente dinamización de muchos proyectos de cambio con un orientado “input” de comunicación.

Es precisamente debido a este tipo de razonamientos que la presente obra de **Díaz Bordenave** y **Carvalho** adquieren una importancia singular. Su significado estriba también en el hecho de que en América Latina los especialistas en la ciencia de la comunicación sólo recientemente comenzaron a preocuparse de una manera más sistemática sobre los diversos aspectos de la planificación de la comunicación. Estimo, por lo tanto, muy atinado el esfuerzo de estos dos destacados autores latinoamericanos, que analizan en este tomo diversos aspectos teóricos que me parecen fundamentales para la ubicación conceptual del tema y quizá instrumentales y muy útiles para estudios posteriores centrados más en sus aplicaciones prácticas y en la explicación de los mecanismos técnicos y metodológicos de la planificación. Como particularmente valioso debe ser evaluado también su enfoque crítico de los tradicionales conceptos de la teoría de la comunicación así como la ubicación del tema dentro de los grandes lineamientos del nuevo paradigma participativo y dialogal de la comunicación así como su plena inserción en el sistema político y social.

Antes de presentar una breve síntesis del contenido conviene quizá una indicación de la posición básica que distingue a los dos autores. Creo que la afirmación "toda planificación debe encaminarse a maximizar el grado de justicia, de libertad y de solidaridad" esclarece lo esencial. Esta afirmación sitúa al hombre, sus derechos básicos y su plena realización en la sociedad en un primer plano de su análisis.

A modo de introducción, **Bordenave** y **Carvalho** se refieren en el **primer capítulo** al estado de dependencia socioeconómica y mental que caracteriza la mayoría de los países latinoamericanos. Ven esta dependencia en un doble plano, primero la externa frente a los países industrializados; y, segundo, la interna, producto de las diferencias de clase y la antinomia ciudad - campo. Constatan en seguida que conforme a esta realidad en el continente predominan modelos de desarrollo de "modernización", sin intentar la modificación de las estructuras anacrónicas. Citando estudios como los de **Beltrán** y **Cardona** describen entonces las características fundamentales de las estructuras de comunicación vigentes en la región y señalan su alto grado de concentración y su carácter dependiente.

El segundo capítulo contiene un análisis teórico del proceso de comunicación. Después de explicar varios modelos en boga durante las últimas décadas, concluyen que su falla común consiste en no situar la comunicación de lleno en el contexto de la realidad económica, política y social. El modelo alternativo propuesto por los autores se inscribe en una concepción clasista de la sociedad, planteándose la necesidad de superar el carácter verticalista y alienante del sistema de comunicación capitalista. Ambos subrayan la esencia dialéctica-estructural de la comunicación señalando que además de involucrar procesos psicológicos muy profundos del hombre, “la comunicación no aparece solamente como un instrumento de interacción social, sino que viene a constituir la propia urdimbre de la cultura y el vehículo más poderoso de la manutención o la modificación de la estructura social”.

En el tercer capítulo se presenta un análisis de la planificación como instrumento de racionalización para alcanzar determinadas metas así como de los diversos elementos y fases que forman parte del proceso de planificación. Entre otras cosas se hace hincapié en el requisito de disponer de adecuados datos estadísticos —si éstos no existen, la planificación se basa necesariamente en intuiciones subjetivas— en la importancia de la formulación de objetivos y metas factibles y el significado de elaborar proyectos precisos en cuanto a recursos y previsiones de cronograma para facilitar la elaboración de planes viables. Muy lograda está en este capítulo la explicación de los pro y contra de la planificación ascendiente y descendiente y de los problemas que estas dos modalidades encierran para los comunicadores.

En el capítulo siguiente los dos autores se expresan sobre las posibilidades de que en América Latina la planificación sirva al mantenimiento del “statu quo” o, en el mejor de los casos, a un tímido desarrollismo. Reconocen por otra parte que en los países socialistas la planificación es un instrumento totalizante que se utiliza también para la dominación de las conciencias. Se preguntan, ¿por qué planificar?, y responden que el estado capitalista moderno usa la planificación para adaptar la sociedad a las crecientes exigencias planteadas por el desarrollo técnico y las contradicciones sociales. Rechazan en este contexto una planificación

netamente técnica y supuestamente científica y objetiva, que en su parecer no existe y llegan en base a un análisis de las organizaciones formales e informales, como canales de comunicación, a la conclusión poco alentadora que bajo los sistemas imperantes en la región, por sus modelos cuestionables de desarrollo y ataduras burocráticas, difícilmente los comunicadores planificadores pueden dejar de actuar como “agentes de la clase dominante”.

En el **quinto capítulo**, después de describir algunos esquemas tradicionales de planificación de la comunicación B y C se refieren a algunos nuevos modelos que de uno u otro modo ya incorporan la participación de la población en la toma de decisiones respecto a sus necesidades de comunicación, una tesis planteada en forma muy convincente por **Paulo Freire** e **Ivan Illich**. Consideran primero “la comunicación en apoyo de proyectos de desarrollo”, un modelo desarrollado por la Unesco que exige para el ingrediente de la comunicación, exhaustivos estudios previos sobre todo de los patrones de comportamiento de los grupos a los cuales se dirige un proyecto. Se presenta después un modelo más ambicioso para el nivel macro, elaborado por **Allan Hancock**, aplicable para la elaboración de políticas y planes nacionales de comunicación así como el modelo probabilístico de **Grunig** y **Disbrow** que sirve para analizar bajo cuales condiciones psicosociales el individuo se siente incentivado para buscar y procesar información considerada útil para él. Por último, se hace mención de un modelo de planificación de la comunicación diseñado por la brasileña **Beatriz B. Costa**, que en opinión de los autores supera los residuos de direccionalidad que aún caracterizan a los tres esquemas señalados anteriormente.

En el último capítulo, finalmente, los autores plantean un esquema alternativo de planificación de la comunicación —“la planificación sin plan”. Separándose de conceptos tradicionales, **Bordenave** y **Carvalho** presentan un modelo práctico muy original que es un verdadero reto a la teoría y que rompe con muchos de los más sagrados principios de la planificación convencional. En su fundamentación, que se basa en una sólida experiencia de campo, exigen echar por la borda los estereotipos que la teoría viene arrastrando y abogan por una sana desracionalización de la planificación y desmistificación de la técnica.

Dado el carácter audaz e innovador de las ideas expresadas al respecto prefiero no ahondar en ellas y remitir al lector directamente a lo expuesto por los dos autores. Sólo en forma de anticipo me animo a indicar que de acuerdo con el criterio de su esquema "el plan es sustituido por el compromiso y por la crítica y autocrítica" y que este esquema representa un intento muy valedero y que provoca la imaginación para desvestir la planificación de todos los formalismos engorrosos y de hacerla realidad sobre todo a nivel de pequeños grupos, como comunidades, con la consciente participación de todos.

Estando de acuerdo o no con el análisis y los novedosos planteamientos que contiene este libro, el tratamiento pionero del tema significará sin duda un valioso aporte teórico que estimulará la meditación y la investigación futuras. La planificación de la comunicación es una disciplina que por su complejidad conceptual y por sus grandes posibilidades de aplicación práctica seguirá ocupando la atención tanto de teóricos como de pragmáticos de la comunicación. El haber analizado el tema y sus problemas a fondo y con un enfoque crítico y muy prometedor para el trabajo futuro de los estrategas de la comunicación, es seguramente el mayor mérito de esta obra.

**Peter Schenkel**

# introducción general

El título de esta obra dice por sí mismo de la complejidad del tema abordado. Dos grandes conceptos, en efecto, aparecen en el mismo: Comunicación y Planeamiento.

No hace falta demasiada imaginación para vislumbrar la cantidad enorme de combinaciones y permutaciones que son teóricamente posibles entre los contenidos diversos que cada uno de estos conceptos podría encerrar. Inténtese combinar, por ejemplo, los posibles tipos de sociedad con los posibles tipos de comunicación, con la variedad inmensa de los usos de la comunicación y con las variadas formas de planear (o dejar de planear) dicho uso, y se verá cuan del todo imposible sería el tratamiento exhaustivo del tema propuesto.

De alguna manera, por consiguiente, los autores enfrentaron y resolvieron la obvia necesidad de restringir las combinaciones posibles de contenidos, a una gama más estrecha de alternativas. Obviamente también, la selección tuvo que ser guiada por la orientación ideológico-ética-política-técnica de los autores, quienes, como latinoamericanos y como profesionales del planeamiento y de la comunicación, han vivido experiencias que los han llevado a asumir determinadas percepciones de la realidad y ciertas escalas de valores.

La idea fundamental que unifica las orientaciones de ambos autores es la de justicia social dentro de la libertad y la solidaridad. Alarmados por los síntomas del caminar acelerado de la sociedad humana hacia el Admirable Mundo Nuevo, de Aldous Huxley, en virtud de los efectos racionalizadores, disciplinadores y uniformizadores de la tecnología, los autores creen que constituye misión histórica de la América Latina alertar al resto de la humanidad —como lo hizo Orwell en “1948”— sobre el peligro de que una sociedad de colmena y hormiguero, dotada de solidaridad impuesta pero carente de libertad y de justicia pueda constituir la única alternativa para el futuro.

Pero como no es suficiente alertar a la humanidad sobre el peligro que la amenaza, los autores creen que los latinoamericanos debemos pensar en nuevos caminos que se contrapongan eficazmente a la marcha, de manera alguna inexorable, hacia una sociedad rígidamente esquematizada.

La búsqueda de nuevos caminos, naturalmente, debe ir acompañada de la destrucción de ciertos mitos modernos que obnubilan el pensamiento libre y la imaginación creadora de los países subdesarrollados. Entre ellos, destacamos, el Mito de la Tecnología, el Mito de la Racionalidad, el Mito del Planeamiento y el Mito de la Eficiencia.

La tarea del libro consiste en explicar inicialmente la conceptualización escogida para los términos Comunicación y Planeamiento. Competiría después aplicar dichos conceptos a una praxis concreta. Sin embargo, la aplicación no se lleva en el libro hasta el nivel del qué hacer propiamente dicho, sino más bien hasta el nivel del porqué hacer. En otras palabras, no se presentan métodos y técnicas para el planeamiento del uso de la comunicación, sino más bien principios y criterios que tratan de justificar porqué deberían adoptarse algunos tipos de comunicación y ciertas modalidades de planeamiento. Esta restricción no solamente no constituye una omisión sino que se ciñe coherentemente a uno de los más caros principios del propio tipo de planeamiento defendido, cual es el de dejar suficiente amplitud y libertad a este plano para que las acciones de él emanadas sean adecuadas para la situación específica de

**cada momento** histórico y de cada ámbito geográfico y social.

En todo caso, el libro no se presenta como un glosario semántico y menos aún como un recetario pragmático. Su intención es alertar, desmitificar y promover debate. El enfoque, un tanto agresivo, se debe a la índole de su público primordial: los estudiantes y profesores de comunicación de América Latina.

Después de todo, la más fuerte esperanza de ver surgir de nuestro continente un mensaje de libertad y de solidaridad, radica en su juventud, todavía no contaminada por la seducción de la presunta taumaturgia de la tecnología ni la pretendida eficiencia racional de la tecnocracia. De la juventud universitaria de América la historia espera el desarrollo de la intuición creadora, la gratuidad de la entrega al servicio de los demás, el humanismo auténtico que preconiza la primacía de la justicia sobre el orden y la seguridad, de la conservación de la naturaleza sobre la productividad, de la sobriedad sobre el confort y el consumismo, de la paz sobre la competición individualista entre personas, grupos y naciones.

En una sociedad así, la comunicación es, al mismo tiempo, el alfa y el omega. Ella constituye el plasma vinculador que permite la participación y la solidaridad. Interpretada como comunión, ella representa el camino natural hacia el ideal de la unidad universal.

De ahí que el planeamiento de la comunicación se convierte en asunto crucial. Ante la importancia histórica del tema, los autores inician su trabajo con humildad y reverencia.



## CAPITULO 1

# la comunicación en las mallas de la dominación

**La experiencia mundial de las últimas décadas parece tender a demostrarnos que, para el progreso de la humanidad, es menos útil formular un tipo de sociedad ideal, deseable y aceptable para todos, que tener un concepto claro de lo que constituye el mínimo de bienestar y felicidad para la mayoría de los hombres.**

En otras palabras, parece más realista ir resolviendo los problemas que obstaculizan el caminar cotidiano de los hombres —en su doble dimensión individual y social— hacia la realización de sus aspiraciones de ser respetados en su dignidad y en su libertad, en su derecho a trabajar, alimentarse decentemente, educar a sus hijos y gozar de un poco de recreación.

Lo que no puede olvidarse nunca es que todo progreso humano implica la solidaridad, la acción en comunidad. Pues como dice Roger Garaudy en su libro “Palabra de Hombre” 1/:

“En todos los planos, somos llevados a esta verdad fundamental de la vida: lo que hay en mí de más íntimo y esencial es la presencia del amor de los otros. El otro, los otros, son mi trascendencia, lo que me llama más allá de mis límites individuales, lo que me constituye como hombre. La humanidad no es una aventura solitaria. Es una conquista de la comunidad. Una comunión”.

Todo indica que nadie posee el secreto para conseguir sique-

---

1/ Garaudy, Roger — Palabra de Hombre. Sao Paulo, DIFEL, 1975.

ra este mínimo indispensable. Todos los países están procediendo más o menos por ensayo y error, aplicando tal vez a pesar suyo, la frase del poeta:

**caminando, caminando  
se hace camino al andar.**

El problema con guiarse rígidamente por un tipo ideal de sociedad es que dicho tipo ideal cambia periódicamente, influenciado por los paradigmas económicos, científico-tecnológicos e ideológicos de la época histórica en que el mismo es formulado, por un lado; y, por otro, por las vivencias reales experimentadas por la humanidad.

Como lo sabemos muy bien, los paradigmas no tienen validez permanente. El tipo ideal de sociedad imaginado cuando la razón era adorada en los altares como un dios, ha sufrido serio detrimento después de dos guerras mundiales en las que la diosa razón perdió muchos puntos en la bolsa mundial de valores.

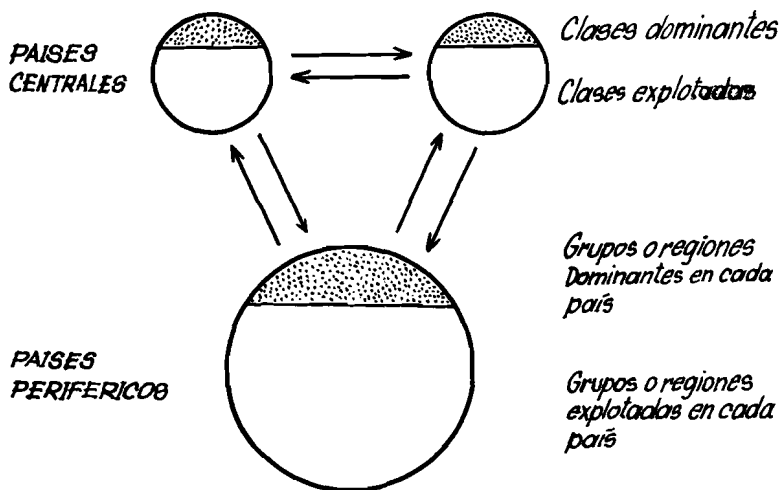
Más concretamente, para los latinoamericanos sería más positivo caracterizar de manera más completa y veraz el tipo de sociedad en que vivimos hoy —como producto de nuestra historia y de nuestro ser actual— que ponernos a pensar en “shangri-las” de muy difícil consenso y de aún más difícil realización. Es posible que, de la crítica franca de los defectos de nuestra sociedad actual, emerja una pequeña luz que ilumine nuestros pasos siguientes, aun cuando nuestro destino remoto continúe dentro de una nebulosa.

Ahora bien, el conocimiento tan completo como sea posible, de nuestra realidad actual, es un presupuesto indispensable para el planeamiento —no sólo del uso de la comunicación en la sociedad— sino de cualquier otra actividad importante. De modo que, sin más pérdida de tiempo, presentaremos a continuación una rápida y apretada síntesis de nuestra percepción de la sociedad de hoy, aquella para la cual debemos planear intervenciones deliberadas.

## EL CENTRO Y LA PERIFERIA

Eduardo Galeano 1/, en su libro “Las Venas Abiertas de América Latina”, nos muestra cómo, en virtud de haberse iniciado la Revolución Industrial en la Europa Occidental, las colonias pertenecientes a los países que formaban parte del grupo colonizador fueron sistemáticamente desangradas por todos los medios y en todos los campos de la actividad humana productiva. Así, Galeano nos va guiando por un recorrido de explotación que atraviesa la importación de esclavos, la caña de azúcar, el palo Brasil, el algodón, la banana, el oro, la plata, el petróleo, la carne, en fin, todo lo que se puede vender y comprar para que obtengan lucros los empresarios y gobiernos de los países colonizadores.

Como consecuencia de esta explotación sistemática, y de los mecanismos de dominación económica y política que la hicieron posible, el mundo se fue organizando en un sistema económico-político unificado según el esquema gráfico siguiente:



1/ Galeano, Eduardo — Las venas abiertas de América Latina, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, 1973.

Oswaldo Sunkel distingue, en el esquema, “un conjunto de actividades, grupos, regiones, localizadas en naciones diferentes, constituyendo la parte desarrollada del sistema y estando estrechamente vinculados entre sí de manera transnacional”. Además, “en cada nación, actividades, grupos, regiones, excluidos de la parte desarrollada y desprovistos de lazos con actividades, grupos, regiones semejantes en otras naciones”. En los propios países dominantes existe también un mecanismo interno de explotación de unas clases a otras. Las consecuencias concretas de esta situación, que parece tan simple, son innumerables y enormemente complejas. Se extienden desde hechos tan físicos como la disposición de las redes ferroviarias y rodoviarias de los países periféricos para exportar materias primas a los países centrales, a hechos bien menos tangibles pero no menos influyentes como los sistemas y filosofías educacionales prevalecientes en los países dominados, sin mencionar, evidentemente, los hechos financiero-económicos a través de los cuales la dominación se ejerce de forma más directa y cruda, tales como la actuación de los bancos y empresas multinacionales y su fraternal, o mejor dicho, paternal relación con los políticos y empresarios de los países satélites.

No estamos hablando apenas del tiempo de las invasiones inglesas al Río de la Plata, o de la participación de Inglaterra en la independencia de las repúblicas latinoamericanas y su posterior dominio financiero de las mismas, o aún de los gobiernos títeres dejados por los “U. S. Marines” en Cuba, Nicaragua y República Dominicana, hace varias décadas. Nos referimos a los tiempos que vivimos hoy, en los que siguen ocurriendo cosas como la deposición de Jacobo Arbenz, por la CIA, en Guatemala; la invasión de Santo Domingo por los fusileros navales norteamericanos con la ulterior legitimación de la OEA; la obstinada resistencia de Inglaterra a devolver Belice y las Malvinas a los países americanos; el desembarque en la Bahía de los Cochinos; la tentativa de impedir el acuerdo nuclear Brasil-Alemania, la intervención externa en el cambio de gobierno en Chile, etc.

Ahora bien, aunque dramática, esta corta lista de “hechos de dominación” no trasunta fielmente la verdadera esencia de la do-

minación global, la cual va mucho más allá de los aislados esfuerzos de “desestabilización” de gobiernos de izquierda o temporarios desembarques de fusileros navales.

La dominación global se manifiesta a través de una serie de dependencias —mental, económica, social, educacional, cultural— de las cuales tenemos tanto la culpa nosotros mismos como nuestros dominadores. Theotonio dos Santos define la dependencia como 1/:

“Una situación en la cual la economía de determinados países está condicionada por el desarrollo y la expansión de otra economía, a la que están sometidas las primeras. La relación de interdependencia entre dos o más países; y entre éstos, y el comercio mundial, toma la forma de dependencia cuando algunas naciones (las dominantes) pueden expandirse y ser autogeneradoras, en tanto que otras naciones (las dependientes) sólo pueden hacerlo como reflejo de esa expansión la cual puede tener un efecto negativo o positivo sobre su desarrollo inmediato”.

Dedicaremos este primer capítulo a una rápida revista de nuestras dependencias. Ellas pueden suministrarnos la base conceptual de la realidad para la cual debemos planear el uso de la comunicación.

## LA DEPENDENCIA MENTAL

De los esfuerzos deliberados de dominarnos económica y políticamente, podemos tranquilamente responsabilizar a los países centrales. Pero existe un tipo de dominación-dependencia del cual ellos son menos responsables que nosotros mismos. Y ese tipo es la dependencia mental. De ella, por lo menos en principio, podríamos librarnos con nuestro propio esfuerzo y determinación, mientras que de las otras dependencias nuestra liberación exige la intervención de diversos elementos que escapan a nuestro control inmediato.

---

1 / Santos, Theotonio dos — La estructura de la dependencia, Economía Política del Imperialismo, Ediciones Periferia, SRL, Buenos Aires, 1971, p. 43.

La dependencia mental se manifiesta a diversos niveles y en distintos campos. Una de sus manifestaciones más radicales es la resistencia a la revisión crítica de la historia: no se quiere saber cómo ocurrieron realmente las cosas, qué fuerzas actuaron en nuestra historia provocando nuestra "independencia", nuestras guerras internacionales y nuestras guerras civiles. A pocos chilenos les interesa conocer la verdadera historia de la Guerra del Pacífico tanto como a muchos brasileños y argentinos les resulta muy poco interesante escudriñar las reales causas de la Guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay.

En el campo nacional, a pocos les quita el sueño tratar de entender porqué una determinada familia de la "aristocracia" es dueña de enormes extensiones de tierra y cómo fué que ciertas empresas extranjeras recibieron concesiones y privilegios que las propias empresas nacionales no poseen. Y así por el estilo.

En resumen, una primera señal de dependencia mental es la pereza de conocer nuestra verdadera identidad, nuestra real estructura social y nuestra auténtica génesis nacional. Somos lo que nos dicen que somos los historiadores de una determinada época y clase social.

La segunda manifestación importante de nuestra dependencia mental es la aceptación acrítica de doctrinas, ideologías y modelos de pensamiento que nos vienen de fuera. Esta sumisión puede observarse en todos los campos, desde el religioso hasta el tecnológico, pasando por el educacional, el político y el cultural.

En lo religioso, la historia del sectarismo y el oscurantismo que dominaron nuestro pensamiento y nuestra conducta, es simplemente increíble. Afortunadamente, es en la propia América Latina donde se está desarrollando la antítesis a ese pasado de oscuridad y distorsión dogmática, pues es aquí que está naciendo la llamada Teología de la Liberación 1/.

En lo ideológico-político, tanto los partidarios de la democracia liberal como los defensores de las tesis totalitarias de izquierda

---

1/ Gutiérrez, Gustavo — Teología de la Liberación, Lima, Perú Ediciones Sígueme, 1972.

y de derecha, basan sus principios y dogmas, no en el examen cuidadoso de la realidad latinoamericana, sino en los textos emitidos por antiguos pensadores sobre realidades distintas de las nuestras.

En lo científico, se cuentan con los dedos de la mano los pensadores latinoamericanos que se apartan drásticamente de los paradigmas intelectuales dominantes, en sus respectivas ciencias, en los países centrales. Teorías y modelos sociológicos, psicológicos, físicos y biológicos, son rápida e indiscriminadamente adoptados por la “intelligentsia” latinoamericana.

Así vemos, en las ciencias sociales, defensores latinoamericanos del funcionalismo de Tacott Parsons, del difusionismo de Everett Rogers, del behaviorismo de Skinner, del psicologismo de Hagen y McClelland, etc., que jamás han dedicado un minuto a observar su propia realidad con ojos críticos para formular su propia teoría explicativa de los fenómenos observados.

En lo cual, América Latina continúa su tradicional veneración obediente a todo lo que suena a moderno porque tuvo éxito en París, Londres o Nueva York, desde la música a la arquitectura. Pero donde se nota mejor la submisión cultural es en el habla de nuestros países en donde ya es raro encontrar un hotel, tienda, bar, o edificio de departamentos que no ostente un nombre anglo-sajón 1/.

Así como en décadas pasadas la dominación cultural francesa nos impuso infiltraciones gálicas en nuestro vocabulario, tales como “robe-de-chambre, garage, abat-jour, pegnoir, mise-en-cene, debenture, souvenir, boutique”, actualmente el dominio anglo-sajón amenaza con prácticamente substituir nuestra lengua por el inglés. Considérese la incompleta lista siguiente de términos de uso común en América Latina:

feedback	marketing	best-seller
drive-in	media	check-up
week-end	service	press-realease

---

1/ En una ciudad del estado de Sao Paulo, Brasil, llamada Ribeirão Preto, lo que significa Riacho Negro, el principal hotel lleva como nombre “Black Stream Hotel”.

stop	playground	jingle
milk-shake	take-off	spot
hamburger	manpower	house-bogan
shopping-center	input	jet set
by-pass	output	copy-desk
follow-up	hardware	disk-jockey
know-how	software	flash-back
top	check-list	
lay-out	count-down	
desing	briefing	
overhead	warm-up	
expertise	brainstorming	
leasing	fringe benefits	
holding company	brain drain	
happy birthday to you		
please	pic-nic	

El humorista brasileño Henfil, caricaturizó magistralmente esta “invasión cultural” en la historieta cómica en que un indio Bororo aprende “portugués” para integrarse a la sociedad urbana de su país. (Ver caricatura).

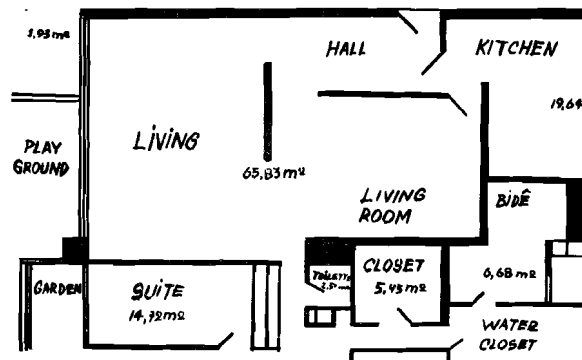
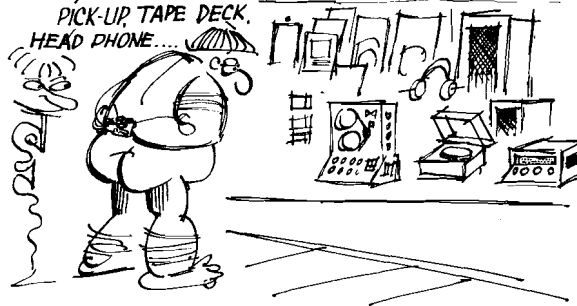
Además de la fuerte penetración semántica del vocabulario inglés en nuestro medio, se nota también penetraciones de tipo sintáctico, que alteran la propia estructura de nuestra lengua. Así notamos que en cuanto a la forma de indicar el posesivo en español o en portugués consiste en utilizar la preposición *de*, como en Bar de Roberto, ya se está poniendo difícil encontrar un bar, tienda o restaurante, que no utilice el genitivo inglés con apóstrofe y *s*. Robert’s Bar (cuando no es Bob’s Bar), Apolonio’s Car Service, y, en la ciudad de Vicosa, Minas Gerais, Brasil, existe una tienda (en portugués “loja”) llamada Ligia’s Loja.

La invasión cultural, por otro lado, no se efectúa solamente en los aspectos semánticos y sintácticos de la comunicación, sino en la propia conceptualización del proceso como tal. Como lo veremos en el próximo capítulo, los modelos extranjeros del proceso de la comunicación han sido aceptados como los únicos posibles





ESTOS SON LONG-PLAY, MODERN SOU  
INGS, CABETTES, STEREO,  
PICK-UP, TAPE DECK,  
HEAD PHONE.....



Publicado en la revista FRADINHO de Rio de Janeiro, Autor: Henfil, y traducido al "español-inglés" por el editor.

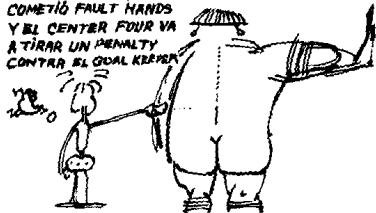
NO! TESTO NO ME  
SHAMPOO, ES RINSE...



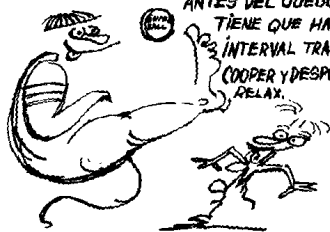
LA TV MUESTRA UN TAPE, AHORA UN  
REPLAY, UN SLIDE, UN SLOGAN, UN JINGLE,  
DICE EL PRES RELEASE QUE VAMOS A  
VER UN SHOW CON BESTSELLER DEL HIT  
PARADE: THE GOLDEN BOYS.....



ES EL FOOTBALL! EL BACK  
COMETIÓ FAULT HANDS  
Y EL CENTER FOUR VA  
A TIRAR UN PENALTY  
CONTRA EL GOAL KEEPER



ANTES DEL JUEGO USTED  
TIENE QUE HACER UN  
INTERVAL TRAINING,  
COOPER Y DESPUÉS  
RELAX.



NUESTROS WEEK ENDS EN NUESTRA  
SOCIETY ES LA CURA PARA EL STRESS,  
SE UNE UN TRAILER Y SE PARTE PARA  
UN CAMPING.

EL JET-SET VA AL COUNTRY CLUB A  
JUGAR POKER O TAMBIEN AL DERBY  
DEI JOCKEY.  
LUEGO, LA BEAUTIFUL PEOPLE VISTE SU  
SHORT Y PRACTICA SURF...  
POR LA NOCHE USTED PUEDE IR A UN  
PARTY BLACK-TIE O A UN COCKTAIL.



ALLÍ, EN AQUEL SHOPPING CENTER TIENE UNA  
DRUGSTORE DONDE EN GRASS UNDERGROUND  
ENFENDE HOT-DOG CON KETCHUP O TAMBIÉN  
HAMBURGER.  
BEBEN COCA-COLA O PEPSI, MILK SHAKE, ICE  
CREAM SODA, O TAMBIÉN WHISKY ON THE  
ROCKS.....

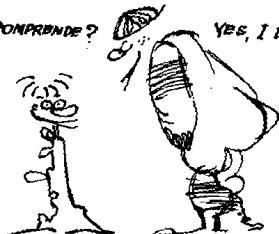


CUANDO USTED TIENE MÁS  
KNOW HOW Y UN BIG BACK  
GROUND, VA A SACAR  
XEROX, ENVIAR TELEX  
Y, SI TIENE CASH,  
JUGAR EN EL OPEN  
MARKET O EN FLOWER  
NIGHT.  
UN DÍA ENTABLA EN  
UNA JOINT VENTURE  
Y HACE UN  
HOLDING.....



COMPRENDE?

YES, I DO!



y han determinado toda una forma de pensar sobre comunicación que responde a exigencias de la época y el lugar donde dichos modelos fueron engendrados.

El planeamiento, como proceso social, tampoco podría escapar a los alcances de la dependencia mental. En este campo los efectos son todavía más graves pues la cosmovisión que le sirve de base envuelve una división de la humanidad en grupos que piensan y grupos que ejecutan, comprende un culto casi fanático de la razón instrumental y ocasiona un progresismo manipulador tan inexorable que sería necesario un análisis más complejo para demarcar los orígenes de la planeolatría hoy vigente. Un análisis parcial del fenómeno aparece en el capítulo IV.

#### MODERNIZACION VERSUS DESARROLLO AUTENTICO.

El dilema en que nos encontramos todos y cada uno de los latinoamericanos en el presente consiste en tomar una opción, individual y colectiva, en favor del desarrollo auténtico, superando el actual entusiasmo por una modernización superficial o refleja.

Conviene aclarar las diferencias entre ambas alternativas.

En esencia, la diferencia fundamental radica en la manutención o destrucción del esquema de dominación-dependencia representado por la Fig. 1.

En otras palabras, o bien toda la sociedad se desarrolló en imitación de los países más avanzados o bien ella dolorosa pero creativamente, experimenta nuevos caminos de liberación y realización plena.

El problema con el llamado "desarrollo auténtico" es que no existe un significado compartido sobre la naturaleza de tal estado o proceso. Al no haber acuerdo, tampoco hay sinergia de esfuerzos para abrir un sendero determinado. La consecuencia es la dis-

persión y el debilitamiento de todos los grupos que desean innovar. Al final, por cansancio y por pesimismo se termina volviendo al camino conocido y trillado del desarrollo occidental capitalista, para el cual ya existen siglos de pre-condicionamiento e inmensas fuerzas mundiales en su favor.

En todo caso, existe una cualidad que sirve de denominador común a todos los caminos hacia el desarrollo no capitalista, y ella es la participación. En efecto el sistema capitalista se caracteriza por la división de la sociedad en clases: las clases de "élite" en las que se concentran la propiedad de los medios de producción (riqueza e ingresos), la autoridad y la influencia (poder) y el monopolio de los conocimientos (educación, instrucción, información); las clases medias entregadas a la construcción y consolidación de su propio bienestar, amenazado a veces por las demandas de mejoría de las clases inferiores; y las grandes masas proletarias urbanas y rurales, sometidas a un círculo vicioso de explotación. En el sistema capitalista naturalmente, no se ve con buenos ojos la participación del pueblo en las decisiones políticas y económicas de la sociedad por la simple razón de que su primera decisión sensata sería la de modificar las estructuras vigentes. Un modelo de "desarrollo auténtico", por lo contrario, no tendría por qué tenerle miedo a la participación popular, visto que, por definición, el auténtico desarrollo consistiría en el desarrollo de la propia gente. Esencialmente, en la construcción (o producción) permanente del hombre por el hombre es que consiste todo el desarrollo y todos los mecanismos del desarrollo, tales como la difusión tecnológica, el mercado, etc., son formas de transformar el mundo material sólo para actuar los unos sobre los otros; es decir, para entreproducirnos (Perroux).

Es oportuno anotar que, entre la voluntad de los hombres de producir o construir a los demás hombres y la real y concreta materialización de estos deseos, existen estructuras e instituciones sociales históricamente creadas, que no se modifican de la noche a la mañana y que, inclusive, pueden obstaculizar el proceso de interproducción humana fundamentado sobre nuevas bases.

Este es el caso de nuestra sociedad latinoamericana.

Podemos sentir individualmente un gran entusiasmo en favor de la igualdad, de la participación, de la solidaridad, de la libertad. Pero si echamos una ojeada a nuestra historia y a las estructuras sociales e instituciones que de ella emergieron, comprobaremos inmediatamente que tenemos un enemigo dentro de nosotros mismos, que nos obligaría, si pretendemos construir un mundo mejor, a “nacer de nuevo”, como se lo exigió Jesús a Nicodemo, para alcanzar la salvación.

En nuestros países, en efecto, existen varios órdenes de dominación interna, surgidos de nuestra historia. Veamos algunos:

a. **Dominación étnica**

Por más que la Constitución y las leyes de nuestros países prohíban la discriminación por razones de raza y color, el hecho real es que en la mayoría de los países del continente existe una escala de picoteo (“pecking order”) semejante a la que existe en los gallineros. Dicha escala está más o menos organizada en las siguientes líneas:

**Blanco Extranjero**

**Blanco nacional**

**Mestizo o Mulato**

**Indio o Negro**

En el Brasil, país que se jacta de su gran tolerancia racial, pueden encontrarse anuncios en los periódicos solicitando “empleadas de tienda, de buena presencia, piel clara”. Cuéntase que una señora de la sociedad afirmó a un extranjero: “En el Brasil no existe problema racial pues aquí los negros saben dar su lugar”.

En la Argentina, basta leer el Martín Fierro para notar cuán profundo es el desprecio que el gaucho sentía hacia el negro. Se dice de un argentino que fue a Estados Unidos y que al regresar afirmó: “Sólo hay dos cosas que no me gustaron en Norteamérica: una, la tremenda discriminación racial que todavía existe; y otra, la enorme cantidad de negros que andan por ahí:

Aún en el Paraguay, donde tradicionalmente el español se cruzó libremente con las indias, hasta hace poco tiempo las familias urbanas de la clase media alta utilizaban el adjetivo peyorativo "guarango" para referirse a quien usaba muchos vocablos guaraníes en su conversación. Los hijos de estas familias no recibían estímulo alguno para aprender el guaraní y en la mayoría de los colegios particulares se prohibía hablar dicha lengua.

En el Perú, los mestizos que bajan de la Sierra a habitar en las "barriadas" de Lima (hoy llamadas "pueblos jóvenes"), evitan hablar el quechua pues su lengua nativa los marca como indios y por consiguiente les coloca en status inferior.

#### b. Dominación económica y social

Unas pocas cifras nos revelan crudamente la enorme desigualdad económica —y, por lo tanto,— social, que existe entre las camadas o estratos de la sociedad latinoamericana. En el Brasil, según José Gomes da Silva 1/ la tierra agrícola, factor de riqueza y de poder, está distribuida en la siguiente proporción: el latifundio —en sus dos dimensiones legales de excesiva dimensión y deficiente explotación— ocupa un 82,9 o/o de la superficie de los inmuebles rurales del país. En cambio, el minifundio, representa solamente el 12,5 o/o del total de la superficie de los establecimientos rurales, y las empresas rurales el 4,6 o/o. Esto quiere decir que existe una enorme cantidad de tierra en pocas manos: 79 de las mayores propiedades del Brasil ocupan más de 20 millones de hectáreas, o sea, 10 veces el área del Estado de Israel. Según Gomes da Silva el grupo Michel Silva, posee 2 millones y 305 mil hectáreas en la Amazonía.

En el Paraguay, "el tamaño de las explotaciones agrícolas-ganaderas define una estructura agraria deficiente y ésta condiciona, directa e indirectamente, una organización de baja productividad. Conforme a los datos del Censo Agropecuario de 1956, el 1,4 o/o del número total de explotaciones censadas, con superfi-

---

1/ Gomes da Silva José. *Reforma Agrária no Brasil*. Editora Zahar, Río de Janeiro, 1971.

cies que varían de 1.000 a 20.000 Has., disponía del 89 o/o de la superficie total; en cambio, el 98,6 o/o del número de explotaciones disponía sólo del 11 o/o de la superficie total, lo que es indicativo de la alta asimetría de la propiedad rural del país". 1/

El mismo patrón de desigualdad extrema que se observa en las áreas rurales impera en las ciudades de América Latina. A poca distancia de barrios donde se levantan mansiones que no desenterrarían en Beverly Hills, se extienden barrios proletarios que crecen vertiginosamente a medida que el éxodo rural empuja poblaciones mal preparadas para la vida urbana a abandonar los campos donde llevaban vidas miserables y sin esperanza. Cinturones de miseria caracterizados por el hacinamiento, la desnutrición, la falta de saneamiento, la criminalidad, el desempleo y el alcoholismo, rodean la mayoría de las capitales de América Latina.

Nada pueden contra la inatajable prolétarización de la población las tentativas modernizantes de los planes de desarrollo, todos ellos concebidos dentro de la opción concentradora de los ingresos en las clases privilegiadas. Es que los países latinoamericanos, en su afán de conquistar mercados de exportación, se aferran a la política suicida de mantener bajos los salarios de los trabajadores para mantener competitivos los precios de sus productos.

### c. Dominación educacional

El círculo vicioso de la dependencia interna, naturalmente, encuentra su mejor aliado en los sistemas educacionales vigentes en América Latina. La educación impartida, tanto por los sistemas formales de educación como por los sistemas no formales o extraescolares, no conscientiza ni enseña a pensar.

La educación, en la América Latina, debería estar orientada a fomar la conciencia crítica de las personas; es decir, la capacidad de conocer de la manera más objetiva posible su propia realidad y de buscar los caminos para su transformación. Este ideal exige, por lo menos, una base biológica mínima de salud y de nutrición

---

1/ Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el Bienio 1965-1966 (Tomo II), Presidencia de la República, República del Paraguay, Asunción, 1965. Página 12.

en los alumnos. Además, requiere el uso de una metodología educacional de tipo activo y participativo por los profesores.

Que estas condiciones no son satisfechas en la mayoría de las escuelas públicas del continente —y sobre todo en las escuelas rurales— lo atestiguan numerosos documentos.

No se suministra ni en las escuelas ni en los hogares la estimulación que según Jean Piaget 1/ es indispensable para que la inteligencia crezca y desarrollen sus “esquemas de asimilación” de la realidad.

Según Piaget, en efecto, la inteligencia se desarrolla a través de varias etapas sucesivas.

- Etapa sensorio-motora
- Etapa simbólico-intuitiva
- Etapa operatoria concreta
- Etapa operatoria formal o abstracta

En ambientes con estimulación normal, al llegar a la adolescencia, la inteligencia ya debe haber alcanzado la última etapa, aquélla en que le es posible “teorizar” y comprender las complejas relaciones entre los fenómenos. Los niños pertenecientes a las clase media y alta, en general, son favorecidos por una buena nutrición, ambientes estimulantes que les ofrecen lecturas, viajes, conversaciones variadas, juguetes complejos, etc. y todo esto los prepara para una etapa intelectual más avanzada. En cambio, los niños pobres comen mal, duermen mal, rara vez salen del mismo lugar, el vocabulario y la temática conversacional de sus padres son limitados y rutinarios, los juguetes a que tienen acceso son de madera o de plástico, sin desafío alguno, etc.

La obvia consecuencia es la perpetuación de la superioridad educacional de las clases altas sobre las clases bajas.

Un estudio realizado en Río de Janeiro por Tania Dauster 2/

---

1/ Richmond, P. G. *Introducción a Piaget*, Editorial Fundamentos, Madrid, 1970.

2/ Dauster, Tania — *Análise do nível operatorio do adulto analfabeto*. MOBRAL, Río de Janeiro, 1975.



presenta datos sugestivos sobre la falta de acceso de las mentes de adultos pobres a la etapa culminante del pensamiento operativo formal o abstracto. Tania aplicó pruebas de Jean Piaget a 30 adultos analfabetos, alumnos del Movimiento Brasileiro de Alfabetización (MOBRAL) y encontró que:

— De las 30 personas estudiadas, solamente una había alcanzado el dominio completo de las operaciones concretas y 29, apenas dominio parcial de las mismas.

— Ninguno de los sujetos había adquirido la cualidad crucial de la “reversibilidad” que indica el comienzo del dominio de las operaciones formales (manejo de raciocinio abstracto o teórico).

¿Qué consecuencias tiene esta situación?

Según palabras textuales de Tania Dauster:

- a. “Teniendo en vista las etapas que marcan el desarrollo mental para Piaget, diríamos que el adulto analfabeto estaría en seria desventaja. Sus capacidades de raciocinio no alcanzan siquiera plenamente todas las posibilidades operatorias características de la etapa de operaciones concretas. El grupo demostró poseer apenas dominio parcial de estas operaciones.
- b. El adulto analfabeto estaría limitado en sus modos de conocimiento a una estrategia operatoria condicionada a lo concreto, a la percepción, a la experiencia vivida y a lo contingente.
- c. El adulto analfabeto tendría insuficiente capacidad deductiva a partir de enunciados hipotéticos, dado que difícilmente superaría en su raciocinio las constataciones puramente empíricas o inmediatas de los hechos observados”.

Andreas Fuglesang 1/ encontró resultados muy semejantes a los de Tania Dauster al aplicar las pruebas de Piaget a adultos africanos analfabetos.

Por su parte, la universidad se ha convertido en una fábrica de

---

1/ Fuglesang, Andreas — *Applied Communication in developing countries* Uppsala, The Hamnerkjöld Foundation, 1973.

profesionales liberales y de tecnócratas, con poco o ningún interés en desentrañar las causas reales del subdesarrollo. La investigación focaliza apenas la superficie de los problemas, nunca los substratos estructurales que sustentan la sociedad clasista y dependiente. La extensión universitaria se dedica a transmitir a la población los residuos más frívolos del quehacer universitario, prefiriendo brindarle intrascendentes espectáculos de cultura general a hacerle partícipe de un verdadero esfuerzo de promoción comunitaria transformadora.

En resumen, los sistemas educacionales de nuestros países preparan una pequeña élite para los cargos profesionales y técnicos necesarios para la manutención de sus privilegios, y ofrecen a las masas una formación alienada que no les permite comprender su situación sino apenas aprender las destrezas indispensables para conseguir su sobrevivencia.

#### d. Dominación interna centro-periférica y urbano-rural

Así como el mundo actual está dividido en países centrales y países periféricos, en el interior de cada país latinoamericano existe también la división en regiones centrales y regiones periféricas.

El mismo patrón de dominación-explotación que se efectúa a nivel mundial, se realiza en la absorción que las regiones más ricas de cada país llevan a cabo de la plusvalía de las regiones más pobres. En el Brasil, por ejemplo, la región Centro-Sul explota al Noreste de muchas maneras; una de las más crueles, la inversión en la primera de los lucros que los usineros e industriales recogen en la segunda, pagando salarios de hambre a los trabajadores rurales y obreros urbanos.

A su vez, las ciudades se dedican a explotar al medio rural. De éste, extraen los productos agrícolas a precios envilecidos, y le venden en trueque productos industriales artificialmente encarecidos. Una cadena interminable de intermediarios, la mayor parte venidos de las ciudades, obliga al productor original a vender su producto a precios a veces hasta 500 o/o inferiores a los precios pagados finalmente por el consumidor.

Además con la concentración del poder político en la capital y en las capitales de estados o de provincias, se ha establecido en la América Latina una verdadera pirámide de imposición y de mando que neutraliza la autonomía e iniciativa locales en el interior. Este hecho, como lo veremos más adelante, configura necesariamente una filosofía de planificación vertical, al mismo tiempo que determina una red vertical de comunicación, ambas aliadas a la manutención del dominio de las clases privilegiadas.

No debe inferirse, sin embargo, que la sociedad latinoamericana está dividida de forma estática en dos grandes sectores, el moderno-industrial y el agrícola-tradicional, sin movimiento alguno entre ambos sectores o dentro de cada uno de ellos. Afirmar esto sería desconocer el dinamismo natural de la sociedad, acelerado aún más cuando existen procesos deliberados de desarrollo económico.

Según Fernando Henrique Cardoso 1/ se está produciendo en América Latina el siguiente fenómeno: los estratos bajos se fragmentan entre grupos que se incorporan al sistema económico en expansión y otros que permanecen en la periferia. Por su parte, los estratos altos aceptan ser penetrados por grupos que vienen de capas inferiores, empujados por los cambios ocurridos en la estructura ocupacional debido al proceso de industrialización. Además, existe una cierta "movilidad intersectorial" de las élites "que cambian de función y actividad", ya sea pasando del nivel económico al político como forma de adaptación a circunstancias económicamente desfavorables para algunos grupos o cambiando de actividad a nivel económico, del agro a los servicios, de éstos a la industria, a la banca, etc. asegurando así una cierta continuidad entre los varios sectores de las clases dominantes y efectuando en la práctica un amplio sistema de solidaridad entre las élites tradicionales y los "nuevos ricos". (Pág. 99).

Estos flujos de movilidad vertical horizontal, sin embargo, no llegan al punto de romper la estructura piramidal. Apenas obli-

---

1/ Cardoso, Fernando Henrique — Cuestiones de sociología del desarrollo de América Latina. Santiago, Chile, Editorial Universitaria, 1968.

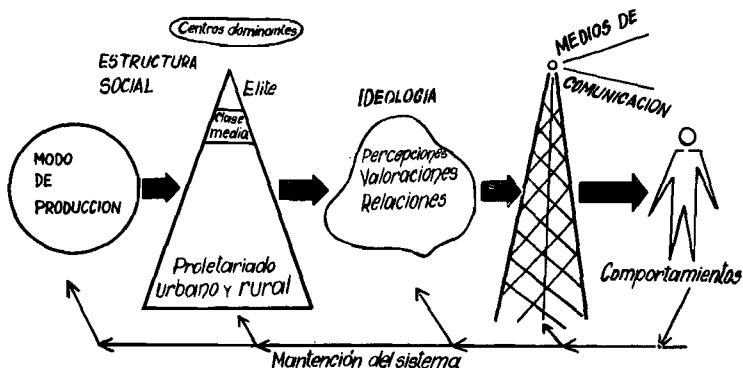
gan a las clases dominantes a inventar nuevas formas de control social y de acomodación para sobrevivir y mantener su poder. Dice Cardoso:

“Si bien es cierto que (el desarrollo) produjo cambios en la estructura ocupacional, y por ende, en las formas de estratificación social, no tuvo como resultado el desplazamiento de los grupos altos tradicionales en beneficio de la formación de una `sociedad abierta de clases`” (pag 99). Según Cardoso, “no sólo la periferia de la sociedad se constituye en función del centro capitalista-industrial, sino que además, (éste) la subordina”. (pag. 102).

En resumen, aunque debe reconocerse en América Latina “la presencia de nuevos grupos sociales que tratan de imponerse dentro del conjunto de la sociedad” (Cardoso, pag. 104) y una cierta “reorganización del sistema de clases y formación de amplias capas sociales que de él dependen”, continúa siendo el sector moderno, llamado por Cardoso “policlasista”, el que determina las tendencias del movimiento de las sociedades que se industrializan y la fragmentación de los sectores populares.

## DOMINACION EN COMUNICACION

El siguiente esquema sintetiza, de manera talvez excesivamente simplista, lo que se considera un fenómeno general en cuanto al papel de los medios de comunicación social como factores de consolidación y perpetuación del dominio de las élites sobre las masas.



El modo de producción adoptado por la sociedad (feudal, capitalista, socialista, etc) determina históricamente la organización de una estructura social, es decir, una jerarquía de status, de poder y de influencia, presidida por una clase minoritaria, la élite, privilegiada en todos los sentidos. En virtud del deseo de las clases sociales inferiores, de llegar a gozar aunque sea vicariamente de los privilegios de la élite, las percepciones, valoraciones y tipos de relaciones de esta última —es decir, su IDEOLOGÍA— se constituyen en normas para el resto de la sociedad. Esta ideología es aprendida durante la socialización en los hogares, durante la escolarización y durante la politización, pero, además, es constantemente reiterada y fortalecida por los medios de comunicación de masas. La indocctrinación continúa, que ocurre a través de la propaganda comercial de los entretenimientos, de las telenovelas, de las historietas cómicas, y hasta de las noticias supuestamente objetivas, contribuye a mantener la población sumisa bajo el dominio de las élites y clases superiores de la sociedad. Este fenómeno es acentuado por el predominio de la propiedad privada en los medios de la comunicación. Transcribimos a continuación las conclusiones a que llegaron Luis Ramiro Beltrán y Elizabeth Cardona 1/ sobre la propiedad de los medios de comunicación en varios países de América Latina:

“En resumen —dicen Beltrán y Cardona— las características esenciales del sistema de propiedad de los medios de comunicación social en Latino América son las siguientes:

1. En general, un alto nivel de concentración.
2. Un formato oligopolista particularmente agudo en los casos de la radio y la televisión.
3. Una tendencia hacia el monopolio internacional en el caso de la TV.
4. El marcado predominio de la propiedad privada sobre la pública.
5. Una clara conexión entre la propiedad de los medios —especialmente la de los mayores diarios y canales de televisión— y la propiedad de los más importantes medios de producción (minería, agricultura y banca) indentificados con el status quo.

---

1/ Beltrán L. R. y Fox de Cardona E., — *Communication Rights: a L. A. Perspective*, mimeografiado, 1976.

En relación con este cuadro, comentan Beltrán y Cardona:

“Esto indica bastante claramente que la distribución de las opciones en cuanto a la difusión de mensajes en la América Latina está fuertemente sesgada en favor de las reducidas minorías de propietarios y directores de medios de comunicación social y en des-favor de la vasta mayoría de los 300 millones de seres humanos que habitan en la región”.

## LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO

Ahora bien, el simple reconocimiento de las características negativas de la sociedad latinoamericana actual, no completa el análisis de su situación. Para redondear el concepto necesitamos examinar los esfuerzos que se están realizando por caminar hacia un nuevo tipo de sociedad; es decir, los rumbos que los países de América Latina le están dando a su proceso de desarrollo. Más concretamente, ¿cuáles son los objetivos del desarrollo en nuestros países?.

Antes de tratar de responder a la pregunta, conviene dejar muy en claro que no debemos confundir los objetivos declarados con los objetivos reales. En efecto, desde que se fundaron las Naciones Unidas, los países vienen firmando con toda tranquilidad todo tipo de declaraciones sumamente idealistas y ambiciosas, que más tarde, con igual tranquilidad, dejan de cumplir. Uno de estos documentos es la Carta de Punta del Este, en la cual todos los gobiernos latinoamericanos se comprometieron solemnemente a modificar drásticamente sus estructuras agrarias. La realidad es que los países continúan sustentando la misma estructura agraria caracterizada por el binomio latifundio-minifundio. Otro documento frecuentemente olvidado es la Declaración universal de los Derechos del Hombre, firmada por países en los que la tortura continúa siendo el instrumento institucionalizado para obtener confesiones de los presos políticos.

De ahí, que nos vemos obligados a ser muy serenos cuando analizamos los conceptos de Planeamiento y de Comunicación, pues debemos referirnos siempre no tanto a cómo ellos serán en la Jerusalén Celestial que soñamos, sino en la sociedad estratificada, injusta, dominada y dependiente en la cual vivimos.

## CAPITULO 2

# hacia nuevas formas de pensar de la comunicación

La palabra comunicación cubre un campo semántico tan amplio que es preciso distinguir las diversas dimensiones de significación que ella encierra antes de comenzar a usarla indiscriminadamente en una obra como la presente.

En efecto, al decir comunicación podemos estar refiriéndonos al proceso natural, universal, de interrelación e influencia recíproca entre las partes de toda “organización” y entre ésta y su medio ambiente. Dentro de este concepto de la comunicación como “información”, podemos decir, por ejemplo, que el cerebro del hombre “se comunica” con los miembros y viceversa. Fácilmente aceptaremos la afirmación de que hay comunicación en las plantas, los animales, y hasta en los mecanismos cibernéticos que gobiernan las máquinas en general y los computadores en particular.

Es usando este sentido de la comunicación que Kenneth Boulding 1/ nos muestra cómo el fenómeno de la “información” no está confinado al mundo de lo humano sino que actúa, aunque de maneras diferentes y con diversa complejidad, en todos los niveles de organización:

- al nivel de los mecanismos de relojería (Ej. un reloj)
- al nivel de los mecanismos homeostáticos (Ej. un termostato)
- al nivel de los organismos biológicos (Ej. la célula)
- al nivel botánico (Ej. la planta)

---

1/ Boulding, Kenneth — *The Image*. Ann Arbor, The Michigan University Press, 1961.

- al nivel zoológico (Ej. el animal)
- al nivel del ser humano (Ej. la conversación)
- al nivel de la organización social (Ej. la estructura de papeles o roles sociales).

Ahora bien, la palabra **comunicación** podría también referirse al proceso más limitado de interrelación humana que se realiza mediante el uso de **signos**, generalmente organizados en forma de **códigos**.

No es infrecuente, además, que la palabra **comunicación** sea empleada como equivalente a los vehículos normalmente utilizados por el hombre para transportar mensajes o materiales y productos. Se estaría hablando entonces de los medios de **comunicación**. Así, cuando a un especialista en comunicación le preguntan su profesión, y él dice: “Yo trabajo en comunicaciones”, muchos de sus oyentes quedan con la clara idea de que es un hombre entendido en teléfonos, telégrafos o carreteras.

En todo caso, trátase de la comunicación como **tecnología**, es decir, como conjunto de recursos mecánicos, electrónicos, físicos, etc., que se aplican a la producción, transmisión y recepción de mensajes.

Otras veces, podemos querer indicar con el uso de la palabra **comunicación** (como en las expresiones: sistemas de comunicación, redes de comunicación, flujos de comunicación, etc.), aspectos de aquellos sistemas **institucionales** dedicados a la producción y circulación de mensajes en la sociedad. Varios niveles de especificidad encontramos en esta dimensión semántica, tales como:

- la comunicación como ingrediente importante de todo sistema social (empresa, gobierno, comunidad, etc)
- la facilitación de la comunicación como finalidad de cierto tipo de sistemas sociales (correos y telégrafos, agencias noticiosas, mercado de productos o de valores, etc).
- la producción de comunicación como finalidad esencial de determinados sistemas sociales (empresas periodísticas, radioemisoras y televisoras, estudio de cine, etc).



Finalmente, hemos adquirido el derecho de aplicar la palabra **comunicación** a una nueva ciencia social, justamente aquélla que estudia el proceso, la tecnología, los sistemas institucionalizados y otros aspectos de la comunicación.

En síntesis, tenemos una serie de acepciones posibles para la palabra **comunicación**: un proceso natural universal, que alcanza su máxima complejidad en el ser humano viviendo en sociedad; un conjunto de prácticas y técnicas que configuran el arte de comunicar; un sistema institucional compuesto por organizaciones sociales que facilitan la circulación de los mensajes o los producen sistemáticamente; y una ciencia que estudia e investiga los fenómenos que ocurren en los campos anteriormente mencionados.

De relativamente fácil separación en la teoría, estos campos semánticos en la realidad práctica no son entes separables. En efecto, el proceso de la comunicación normalmente se efectúa mediante las artes y la tecnología de la comunicación (una conversación telefónica, una bailarina interpretando “La Muerte del Cisne”, un periodista redactando una noticia) y la tecnología de la comunicación es utilizada por las instituciones de comunicación para producir sus mensajes y hacerlos llegar al público que los consume. Y, como ya lo vimos, la ciencia de la comunicación describe y explica cómo funciona todo lo anterior, tratando de poder eventualmente predecir sus efectos y sus tendencias.

Ahora bien, para poder reflexionar sobre la planificación del uso de la comunicación en la sociedad, que es el objetivo de este libro, necesitamos analizar la comunicación en todos sus aspectos, tanto como fenómeno humano y social, así como fenómeno tecnológico. Esto nos llevaría a detenernos en consideraciones teóricas sobre la propia naturaleza de la comunicación, pues del concepto que adoptemos sobre la misma, dependerá en gran parte la orientación que le demos al planeamiento de su uso en la sociedad.

## LOS MODELOS DE COMUNICACION

En virtud de ser un proceso universal, la comunicación ha sido estudiada por todas las ciencias sociales. De ahí que podamos encontrar diversos modelos de comunicación, cada uno imbuído

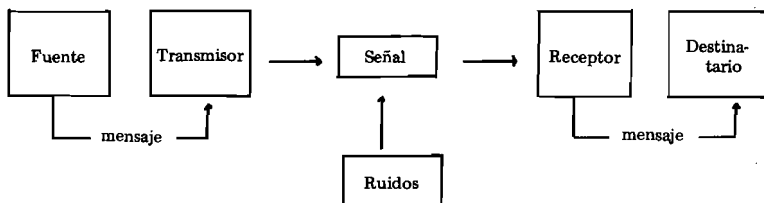
de los conceptos y características de las diferentes ciencias que los crearon. Creemos que constituye un ejercicio útil pasar una rápida revista por algunos de los modelos más conocidos. No solamente esta revista equivale a una ojeada histórica hacia el enriquecimiento del concepto de comunicación, sino que nos presentará los múltiples aspectos del proceso de la comunicación.

Examinaremos los siguientes tipos de modelos:

- a. modelos físicos
- b. modelos psicológicos
- c. modelos sociológicos
- d. modelos antropológicos
- e. modelos socio-psicológicos
- f. modelos semiológicos

#### a. Modelos físicos

El paradigma de este tipo lo constituye el esquema famoso de Shannon y Weaver 1/.



Este esquema nos dice que una fuente emisora selecciona ciertos signos de un repertorio (alfabeto), organizando con ellos un mensaje (organización secuencial), que es transmitido mediante la emisión de señales o estímulos físicos; mediante un canal electrónico o mecánico. Las señales son recibidas por un mecanismo receptor, que también las decodifica o descifra, es decir, reconstruye

1/ Shannon, C. y Weaver, W. — *The Mathematical Theory of Communication*. Urbana, The University of Illinois Press, 1949.

los signos a los cuales corresponden las señales. De esta manera, el mensaje es recibido por el destinatario. Interferencias físicas pueden ocurrir durante la transmisión, llamadas genéricamente “ruido”, que hacen que el mensaje no siempre se transmita fielmente. Además, conspira contra la transmisión fiel la sobrecarga de los canales. En cambio, refuerzan la fidelidad de la transmisión, la redundancia y la repetición.

A	La fuente selecciona	El receptor trabaja	A
B	signos del alfabeto	sobre su alfabeto con	B
	SEÑALES	las señales y selecciona	
C	y los codifica en	signos correspondientes,	C
	señales físicas	recreando el mensaje.	D
D			D
:			:
:			:

Comenta Bettinghaus 1/:

“Shannon y Weaver no estaban interesados en los aspectos psicológicos de la comunicación. Así, cuestiones del orden: ¿Qué papel tienen las actitudes del receptor en la comunicación! no son directamente derivables de su modelo. Tampoco estaban interesados en los aspectos dinámicos de la comunicación humana, considerada separadamente de otros posibles sistemas de comunicación.

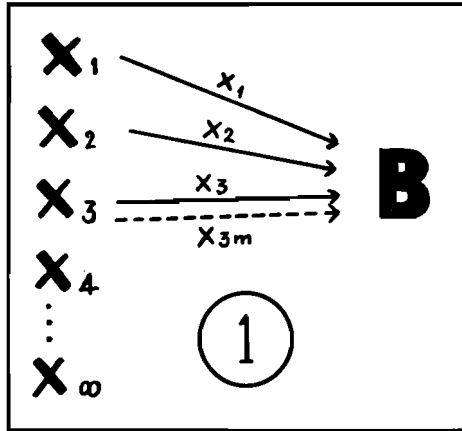
De aquí que este modelo haya recibido el nombre de “modelo de telecomunicación”, campo en el cual ha tenido una fecundidad admirable.

Otro modelo de la categoría más o menos mecanicista del anterior, aunque generado más específicamente para la comunicación humana de masas, es el de Westley McLean 2/, que, por razones didácticas no se presenta en un solo diagrama, sino en cuatro etapas sucesivas:

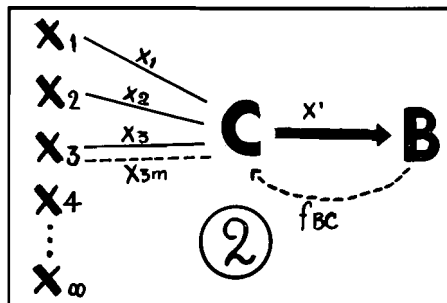
---

1/ Bettinghaus, E. — *Communication Models*. Ch. 3 in *National Project Agricultural Communications*. Michigan State University, 1960.

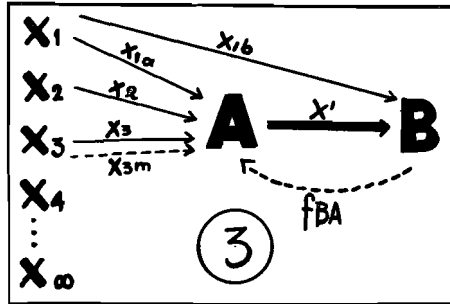
2/ Westley, B. H. y McLean M. — *A Conceptual Model for Communication Research*. *Journalism Quarterly*, Winter 1957.



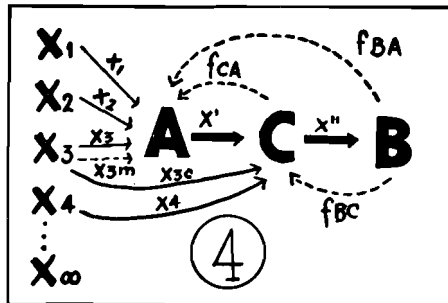
Objetos de orientación  $X_1 \dots X_{nn}$  en el campo sensorial del receptor B le son transmitidos directamente en forma abstracta  $X_1 \dots X_3$  después de un proceso de selección entre todas las  $X_s$ , estando tal selección basada al menos en parte en las necesidades y problemas de B. Algunas o todas son transmitidas en más de un sentido ( $X_{3m}$  por ejemplo).



Aquellas  $X_s$  que B recibe pueden deberse a abstracciones seleccionadas y transmitidas por un codificador C, que está actuando por B y así extendiendo el ambiente de B. Las selecciones hechas por C son necesariamente basadas en parte en retroinformación venida de B ( $f_{BC}$ ).



Las mismas Xs son seleccionadas y abstraídas por el comunicador A y transmitidas como un mensaje X' a B, que puede o no tener ya parte o todas las Xs en su propio campo sensorial (X1b). Sea deliberadamente o sea sin querer B transmite retroinformación (fBA) a A.



Los mensajes que C transmite a B (X'') representan sus selecciones tanto de los mensajes dirigidos a él por A (X') como las selecciones y abstracciones que el propio C hace de las Xs que están en su propio campo sensorial (X3C, X4), las cuales pueden estar o no en el campo sensorial de A. La retroinformación se mueve no sólo de B a A (fBA) y de B a C (fBC) sino también de C a A (fCA).

Es claro que en la situación de comunicación de masas, un gran número de Cs reciben de un gran número de As y transmiten a un número enormemente mayor de Bs, quienes simultáneamente reciben de otros Cs.

A guisa de crítica de los modelos físico-mecanicistas de la comunicación, podríamos decir, de manera simplista, que ellos dejan de lado muchas de las características humanas del proceso. Pero la verdad sea dicha y es que estos modelos nunca tuvieron la pretensión de tomar en cuenta dichas características. El modelo de Shannon y Weaver fue exclusiva y explícitamente desarrollado por sus autores para la telecomunicación; es decir, para estudiar los equipos técnicos (micrófonos, auriculares, altoparlantes, cables, etc) y no para estudiar sus agentes o destinatarios humanos. No fue culpa de los autores del modelo que las ciencias sociales, por no poseer modelos propios, hayan hecho una extrapolación de sus conceptos físicos a la comunicación humana y social, con la grave consecuencia de que toda la conceptualización inicial de la comunicación fue impregnada por la orientación mecanicista del modelo.

Ya que estamos hablando de las limitaciones de los modelos mecanicistas, vamos a detenernos en una de ellas, bastante interesante, que consiste en que dichos modelos son más aptos para representar la comunicación de información del tipo llamado digital pero mucho menos aptos para representar los procesos más sutiles de la comunicación analógica.

La comunicación digital consiste en transmitir información mediante la combinación de signos-arbitrarios, convencionales, que no guardan semejanza alguna con las ideas u objetos que representan (REFERENTES). El código Morse, por citar un ejemplo, procesa cualquier mensaje mediante combinaciones de puntos y rayas (CODIGO BINARIO). Los computadores electrónicos también trabajan con códigos digitales, binarios, pues substituyen los mensajes por perforaciones en determinados lugares de unas tarjetas o por impresiones magnéticas en cintas. Los números que son asignados a nuestros teléfonos constituyen otro ejemplo de código digital. Los semáforos del tránsito también caen en esta categoría.

Según Colin Cherry 1/ la humanidad viene utilizando códigos digitales binarios desde hace ya mucho tiempo. Unos 1500 años

---

1/ Cherry, Colin — *On Human Communication*. The MIT Press, 1970.

atrás los celtas usaban un sistema de rayas. El propio código Morse fué introducido en 1832, bastante antes de la formulación del modelo de Shannon y Weaver. Los africanos con sus tom-toms y las pieles rojas con sus hogueras de leña verde (“señales de humo”) ilustran el descubrimiento humano de que “se puede transmitir información por medio de un código de dos estados”.

La comunicación analógica difiere de la digital en que existe alguna semejanza entre la cosa que se quiere transmitir y el signo usado para hacerlo. Aunque no podamos entender lo que nos dice un extranjero en su idioma, fácilmente comprendemos lo que nos quiere decir cuando nos mira con rabia y nos muestra un puño cerrado. Según Watzlawick 1/:

“La comunicación analógica tiene sus raíces en períodos mucho más arcaicos de la evolución y posee, por consiguiente, una validez mucho más general que el modo de comunicación digital, que es más bien abstracto”.

Virtualmente, es comunicación analógica toda nuestra comunicación no verbal, incluyendo en este término tanto los movimientos del cuerpo (expresión corporal) —gestos, posturas, expresión facial, inflexión de la voz, secuencia, ritmo y cadencia de las propias palabras— como también todas las indicaciones informativas que surgen del contexto en que se efectúa la interacción humana. Ejemplos: la ropa y el perfume que usamos, el lugar de la mesa donde nos sentamos, la hora en que llegamos a un encuentro, etc. comunican cosas de manera analógica.

Ahora bien, según Watzlawick en toda comunicación existen dos elementos básicos: un elemento de contenido, que se refiere a lo que queremos decir sobre algún objeto, y un elemento de relacionamiento, que se refiere a la relación existente entre los interlocutores.

Lo importante es que el contenido en general es transmitido mediante un código digital, tal como el lenguaje, en cuanto la ín-

---

1/ Watzlawick, P., J. H. Beavin, D. D. Jackson — *Pragmatics of Human Communication*, New York, W. W. Norton, 1967.

dole del relacionamiento es indicado mediante un código analógico o no verbal. Según Watzlawick, “lo que le falta a la comunicación digital es un vocabulario adecuado para las contingencias del relacionamiento”.

Por su parte, los códigos analógicos padecen de una terrible imprecisión. Por ejemplo, ¿cómo sabemos si unas lágrimas son de dolor o de alegría?. ¿Aquella sonrisa, significa simpatía o ironía?. ¿Este silencio, debo interpretarlo como tacto o indiferencia de mi interlocutor?.

En cambio, debido a su flexibilidad y versatilidad (como la del alfabeto, por ejemplo), los códigos digitales son capaces de describir muy exactamente cualquier fenómeno.

En resumen, según Watzlawick, aunque los códigos digitales son muy limitados en vocabulario para las contingencias del relacionamiento, los códigos analógicos son tan ambiguos e imprecisos que es necesario traducirlos a un código digital para hablar del relacionamiento con cierta precisión: alguien tiene que explicar en palabras (digital) qué significan realmente esas lágrimas, esa sonrisa y ese silencio.

La adopción acrítica de los modelos mecanicistas por las ciencias sociales tal vez podría explicarse desde el punto de vista de una supuesta “coincidencia ideológica”. En efecto, los modelos mecanicistas tienden a presentar la comunicación como un fenómeno neutro, sin intencionalidad manifiesta fuera de la de transmitir fielmente un mensaje y sin una relación evidente con la estructura social en la cual el proceso se desarrolla. Además, los modelos mecanicistas privilegian la fuente de los mensajes, dejando la impresión de que ella es la creadora del mensaje. En cambio, los modelos colocan al receptor en una posición pasiva, como de clientela de la fuente, como de objeto de la influencia persuasiva o informativa de la fuente. Esta situación de superioridad de la fuente sobre el receptor que se desprende subliminarmente del modelo, fue aceptada por muchos años sin despertar reacciones negativas, quizás por el simple hecho de que ella refleja una situación real de nuestra sociedad, en cuyas instituciones siempre existe un dominio



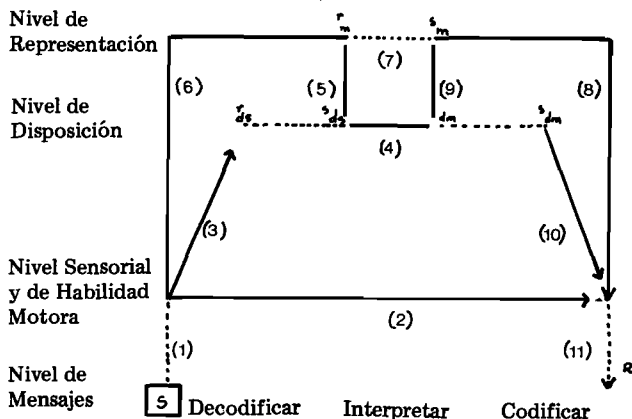
de ciertos papeles o estratos sobre otros:

En la familia	los padres	sobre	los hijos
En la escuela	el profesor	”	los alumnos
En la iglesia	el sacerdote	”	los fieles
En el gobierno	el tecnócrata	”	los ciudadanos
En la agricultura	el extensionista	”	los agricultores
En la industria	el patrón	”	los empleados
En el ejército	el militar	”	los soldados
En general	el hombre	”	la mujer

De modo que los modelos físico-mecanicistas, así como su adopción por las ciencias sociales en general, sólo comenzaron a ser puestos en cuestión cuando los movimientos de liberación empezaron a reclamar una mayor igualdad entre fuentes y receptores. Fue así, por ejemplo, que Paulo Freire afirmó que no debería haber “educadores” y “educandos” sino que todos somos “aprendices”.

### b. Los modelos psicológicos

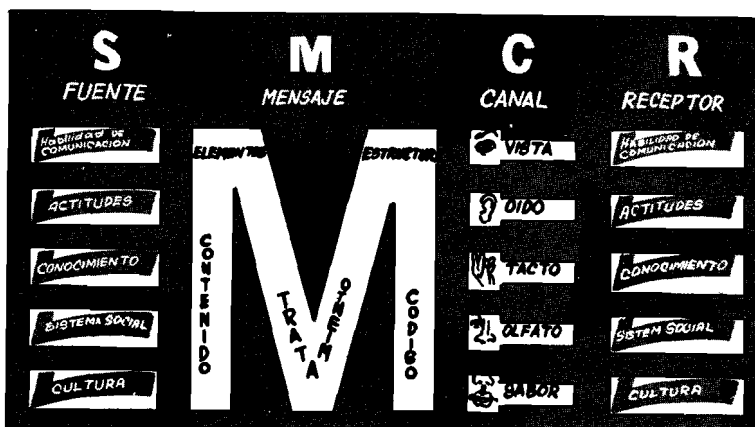
Estos modelos tratan de relacionar la parte física de la comunicación con los procesos mentales de las personas que se comunican. Entre los más conocidos están los de Osgood, Hovland y Berlo. Menos conocido es el enfoque de Donald Stewart.



El modelo de Osgood 1/ contiene un campo externo —el mensaje— que es considerado un estímulo: y un campo interno, dentro del cual se procesa la respuesta. El campo interno está dividido en tres niveles, correspondientes a las diversas maneras en que la respuesta puede ser procesada por la mente del individuo.

La primera manera, que equivaldría al acto reflejo o impulsivo, es aquella en que el mensaje detona una respuesta sin que aparentemente intervengan los niveles de disposición y representación. Una segunda manera produce respuestas internas que a su vez actúan como estímulos secundarios, provocando nuevas respuestas internas; y así, siguiendo, hasta terminar en una respuesta externa. Según este camino, la decodificación, la interpretación y la recodificación del mensaje puede realizarse a través de diversos circuitos mentales del receptor.

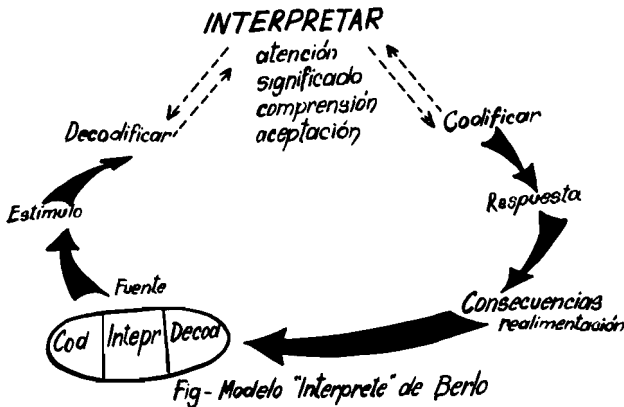
El modelo de Berlo 1/ que fué difundido profusamente en la América Latina gracias a la publicación de su libro “El Proceso de la Comunicación” por la Agencia de Desarrollo Internacional, utiliza los elementos básicos de Shannon y Weaver (fuente, mensaje, medios y receptor) pero destaca algunas de las características psico-sociales intervinientes.



1/ Schramm, Wilbur — The Process and Effects of Mass Communication, Urbana, University of Illinois Press, 1954.

1/ Berlo, David — The Process of Communication, Holt Rinehart and Winston, 1960.

Como fue alumno de Osgood y recibió su influencia “psicologizante”, Berlo produjo también otro modelo que trata de establecer una relación entre los procesos de comunicación, aprendizaje y comportamiento.



Este segundo modelo contiene diversas variables psicológicas de que carece el modelo más difundido tales como atención, significado, comprensión, aceptación, compromiso para la acción y otros, además de destacar el papel de la realimentación.

Nótase en los modelos psicológicos un esfuerzo por apartarse de los modelos mecanicistas, humanizándolos. Pero el esfuerzo, aunque evidente, no consigue superar el concepto de “mecanismo” y así vemos en los modelos de Osgood y de Berlo una interpretación de la comunicación como un juego de circuitos eléctricos de funcionamiento más o menos automático, por los cuales circulan estímulos. Aunque esta limitación puede deberse al uso de esquemas gráficos, el hecho es que no aparece en los modelos la complejidad del proceso de la comunicación tal como el mismo se realiza entre las personas que viven en un contexto real.

El modelo de Hovland 1/ fue preparado con la intención casi exclusiva de organizar los elementos y variables del cambio de actitud producido por la comunicación social. El modelo sirvió de base para las investigaciones conducidas por Hovland y sus colaboradores en la Universidad de Yale.

Erwin Bettinghaus 2/ comenta así el modelo de Hovland:

“Nótese que el modelo de Hovland no intenta especificar las relaciones precisas que existen entre los diversos factores, ni procura mostrar el carácter dinámico de la comunicación. Esencialmente, el modelo nos dice que la comunicación puede ser estudiada mediante varios enfoques y que existen relaciones entre los mismos”.

Entre los enfoques de la comunicación que destacan sus aspectos psicológicos, se incluye el de Donald Stewart 3/, quien distingue claramente dichos aspectos de los aspectos puramente físicos de la comunicación.

---

1/ Hovland, C. J. — *Persuasion and Persuasibility*, Yale University Press, 1959.

2/ NPAC, op. cit.

3/ Stewart, Daniel K. — *A Psicologia da Comunicacao*. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1972.

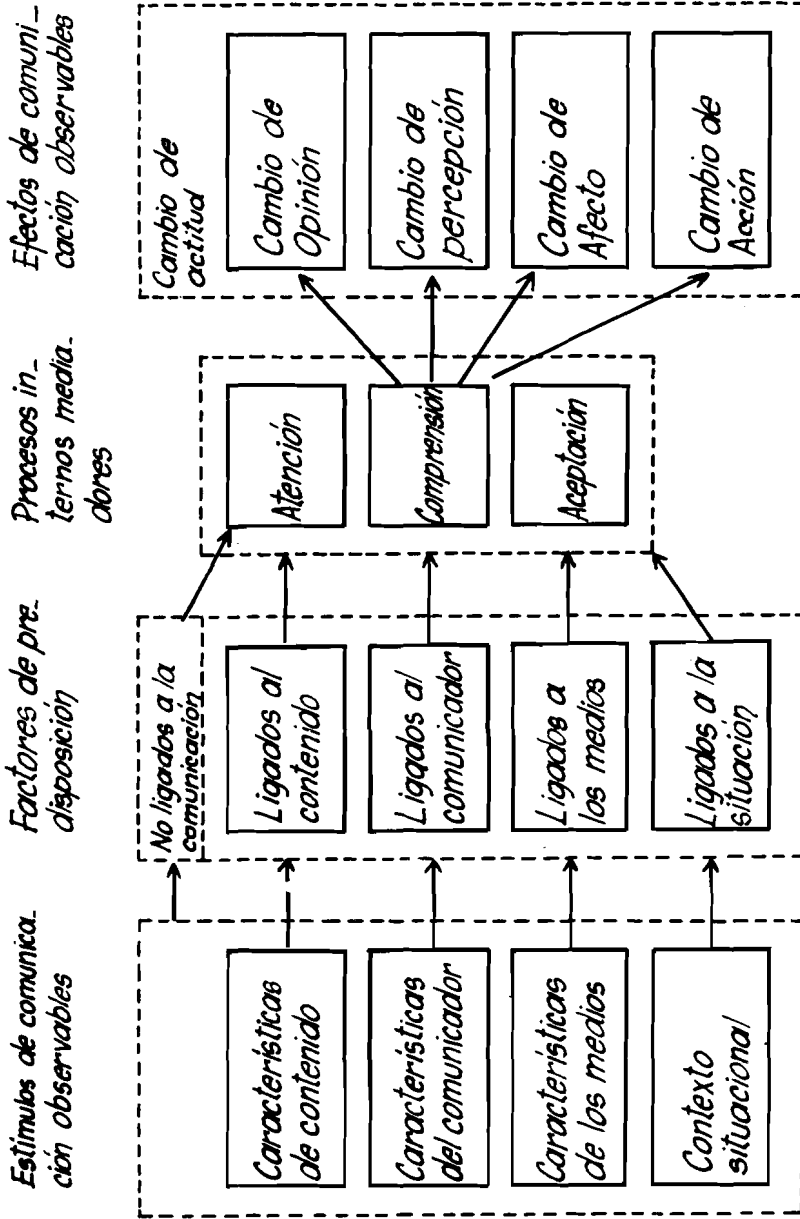
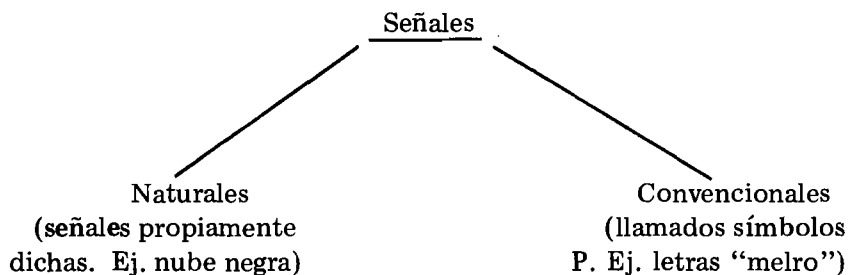


Fig. Modelo de Hovland sobre comunicación y cambio de actitud.

El siguiente diagrama le sirve a Stewart para establecer sus puntos de vista sobre la relación señal-símbolo-sentido, que él reputa básica para entender el proceso de la comunicación humana.



Señala Stewart que tanto las señales naturales como los símbolos comparten la misma propiedad física. Pero para que estas señales y símbolos contribuyan a la comunicación, ellos deben transformarse en ideas. Sólo así ellos tendrán sentido para la persona.

“Si es que las ideas realmente existen, son las mentes individuales las que las poseen. La implicación, es, por tanto, que “sentido” es una función de las ideas”.

Stewart define la comunicación como “un proceso físico-mental cuya función es el enunciado de significados con sentido”, y usa el siguiente diagrama para representarlo:

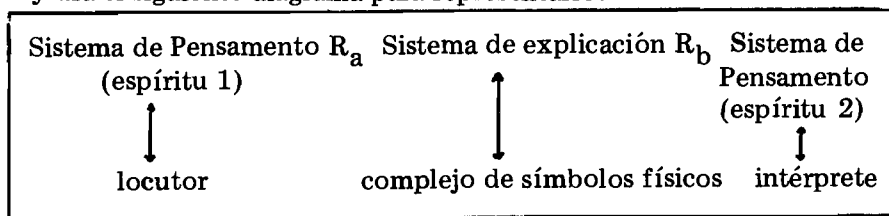


Fig. La estructura general de la comunicación humana, según Stewart.

A primera vista pareciera no haber diferencias entre el diagrama de Stewart y otro cualquiera del tipo:

**fFuente-mensaje-receptor**

Lo que es diferente aquí es la importancia que Stewart le atribuye al "sentido", el cual va unido al concepto de "comprensión". Sentido, para él, es algo más general y amplio que significado, como lo demuestra su definición de comunicación: el objetivo primordial de la comunicación es que el receptor enuncie el sentido pretendido.

**Sentido es la expresión usada para describir el estado de espíritu en que ciertas ideas se asocian o yuxtaponen armoniosamente con otras. Solamente las ideas son objetos del sentido. Los fenómenos físicos como palabras, mesas y sillas no pueden tener sentido en sí. El sentido es propiedad eminentemente humana, de la mente.**

El énfasis dado por Stewart a la idea de sentido como producto de dos o más ideas que existen en una armoniosa yuxtaposición o relación, le lleva a destacar la importancia de la lógica, que Stewart supone ser una cualidad innata de la mente humana. En consecuencia, para entender el proceso de la comunicación no basta con entender la manipulación de signos y medios, sino también debemos comprender el funcionamiento lógico de la inteligencia. En este sentido, Stewart se aproxima significativamente a la epistemología genética de Jean Piaget.

### c. Modelos sociológicos

Uno de los más conocidos tal vez sea el de los esposos Riley 1/ que presenta la comunicación como un fenómeno social que ocurre ciertamente entre personas, pero sin olvidar que éstas son miembros de grupos primarios, los cuales a su vez son partes de estructuras sociales mayores. Las propias estructuras sociales, para los Riley, constituyen segmentos del sistema social global, es decir, de la sociedad en su conjunto.

---

1/ Riley, John W. y M. White Riley — *Mass Communication and the Social System*. Cap. 24 del libro Merton, T. (ed.) *Sociology Today*. New York, Basic Books, 1961.

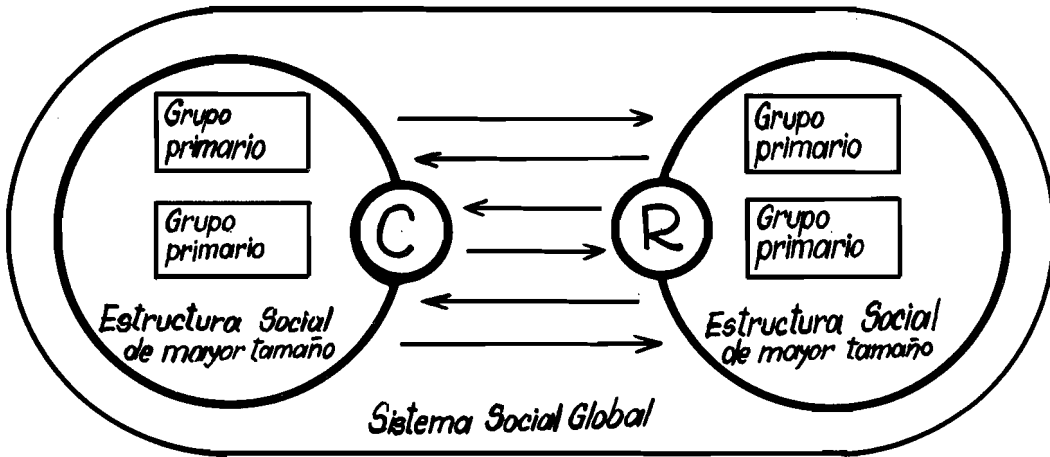
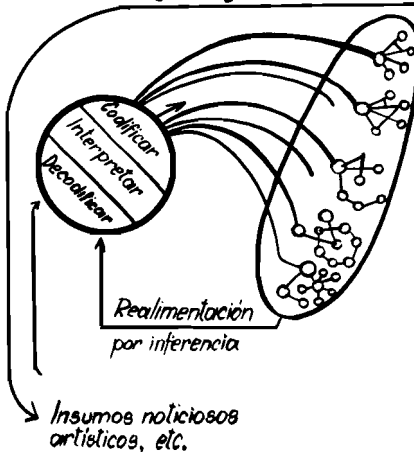


Fig. Modelo sociológico de Riley y Riley

Wilbur Schramm <sup>1/</sup> popularizou um modelo relacionado com os meios de comunicação de massas, o qual nos diz que, aunque a clientela imediata de los medios sean individuos, cada uno de éstos está conectado con un grupo, o con varios, los que pueden ser grupos primarios como la familia o los amigos íntimos, o bien grupos secundarios tales como los formados por los compañeros de trabajo o de escuela.

Fig. Diagrama de la comunicación de masas, según Schramm



<sup>1/</sup> Schramm, Wilbur — *Process and Effects of Mass Communication*. Urbana Illinois University Press, 1960.



#### d. Modelos antropológicos

Aunque desde sus comienzos la antropología se interesó por los procesos de comunicación involucrados en la vida social de las culturas estudiadas (lengua, leyendas, mitos, alfabetos, etc), le tocó a Levi Strauss en la década del 30 elevar el papel de la comunicación a un grado de máxima importancia explicativa, al elaborar, según Eliseo Verón 1/ “una teoría general de los fenómenos sociales como procesos de comunicación definidos por sistemas de reglas”.

Dice Verón: “En esta perspectiva, los fenómenos sociales se definen, pues, como lenguaje: las conductas, las instituciones, las tradiciones son mensajes que puedo decodificar”.

El origen del descubrimiento de que los fenómenos sociales responden a “códigos” de comunicación fue la investigación que Levi Strauss 2/ realizó sobre las estructuras del parentesco en el Brasil, a partir de 1935. Dice Verón:

Su propósito más inmediato es el de demostrar que todos los sistemas de parentesco que no sólo prohíben el matrimonio con cierto tipo de parientes (prohibición del incesto) sino que al mismo tiempo lo prescriben con otro tipo de parientes, pueden reducirse a un modelo básico axiomatizable consistente en un principio de reversibilidad de ciertas operaciones (reciprocidad), a partir del cual, especificadas la residencia y la filiación, pueden inferirse unívocamente las reglas empíricas observadas de estos sistemas.

---

1/ Verón, Eliseo — *Ideología, Estructura, Comunicación*. Sao Paulo, Cultrix, 1960.

2/ Levi Strauss, C. — *Antropologie structurale*. Paris, Plon 1958.

En otras palabras, “las reglas matrimoniales, entendidas como la sintaxis del intercambio de personas, confiere a éstas el carácter de unidades de significación”, según Verón.

Levi Strauss extendió su descubrimiento a otras áreas de la vida social y llegó a distinguir, de acuerdo a Verón, tres niveles de comunicación social: comunicación de mensajes, “esto es, todos los productos simbólicos que operan sobre la base del lenguaje o de algún sistema codificado de signos”; comunicación de mujeres, “las formas de organización del parentesco y el intercambio matrimonial”, y la comunicación de bienes, que equivale a la economía.

Esto, en cuanto al contenido de los mensajes. En cuanto a la naturaleza de las estructuras de codificación y su relación con la vida de las personas de una sociedad, Levi Strauss distingue también:

- las estructuras vividas: normas que rigen la conducta de los individuos, tales como las del intercambio matrimonial.
- Las estructuras actuadas: reglas de la conducta ritual, “donde las significaciones se desdoblán en secuencias temporales de conducta simbólica”. (P. ej. danzas indígenas para atraer la lluvia).
- Las estructuras concebidas: “sistemas de significación contenidos en ‘textos’ o mensajes que circulan en la sociedad y objetivamente diferenciables de la conducta” (Eliseo Verón).

Eliseo Verón advierte que “es fundamental tener presente que los sistemas de reglas que definen la comunicación social son inconscientes”, y que, en muchos casos, “la significación consciente del comportamiento social oculta, en mayor o menor grado, los verdaderos mecanismos reguladores”.

En síntesis, debemos a Levi Strauss y a su “antropología estructural” una iluminación muy penetrante del papel de la comunicación como el instrumento fundamental de la organización de los componentes culturales, como auxiliar indispensable de la lógica inherente a la razón humana, sea de pueblos llamados “primitivos” o de sociedades llamadas “desarrolladas o modernas”.

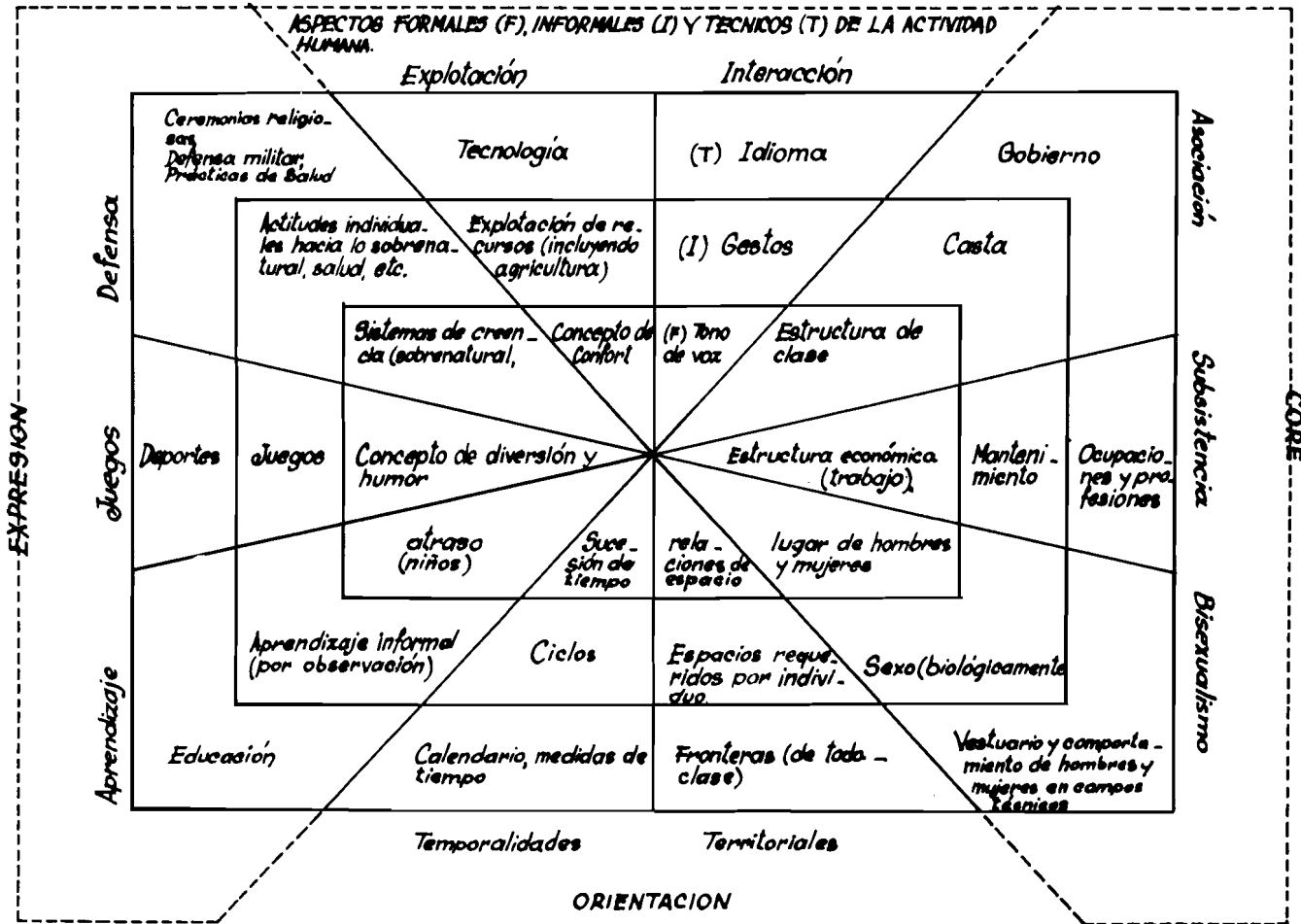
Los descubrimientos de Levi-Strauss fueron probablemente aprovechados por otro antropólogo, Edward T. Hall 1/ quien extendió el concepto de cultura como sistema de códigos, organizándolo alrededor de diez sistemas primarios de mensajes:

- |                    |                                     |
|--------------------|-------------------------------------|
| 1. Interacción     | 6. Temporalidad                     |
| 2. Asociación      | 7. Aprendizaje                      |
| 3. Subsistencia    | 8. Juego                            |
| 4. Bisexualidad    | 9. Defensa                          |
| 5. Territorialidad | 10. Explotación (uso de materiales) |

El modelo global de Hall, sobre la “cultura como comunicación”, incluye los siguientes elementos:

---

1/ Hall, Edward T. — *The Silent Language*. Greenwich, Connecticut. Fawcett Publications. 1959.



Lo curioso es que Hall en momento alguno cita a C. Levi-Strauss en su libro “The Silent Language”, lo cual es una instancia más del aislamiento en que la ciencia norteamericana se encontraba con respecto a la ciencia europea cuando el libro de Hall fué escrito (1959). En efecto, el libro de Levi-Strauss conteniendo exactamente la misma teoría fue publicado en París, en 1958, pero los estudios de campo que le dieron origen fueron realizados en 1936.

En todo caso, las contribuciones de Levi-Strauss y de Hall fueron muy importantes pues neutralizaron el carácter mecanicista de los modelos físicos, psicológicos y sociológicos hasta entonces dominantes. Por primera vez se extendió el concepto de comunicación a todo lo que el hombre hace o deja de hacer, concepto que Watzlawick y sus colaboradores resumieron en la frase taxativa: “Es imposible no comunicar”.

#### e. Modelos socio-psicológicos

En esta categoría incluimos aquellos modelos en que al mismo tiempo que se toman en consideración factores personales de los comunicantes se toman en cuenta las relaciones entre dos o más personas.

Así tenemos el modelo “funcional” de Ruesch y Bateson 1/, psicólogo y antropólogo, respectivamente, que establece cuatro niveles de comunicación:

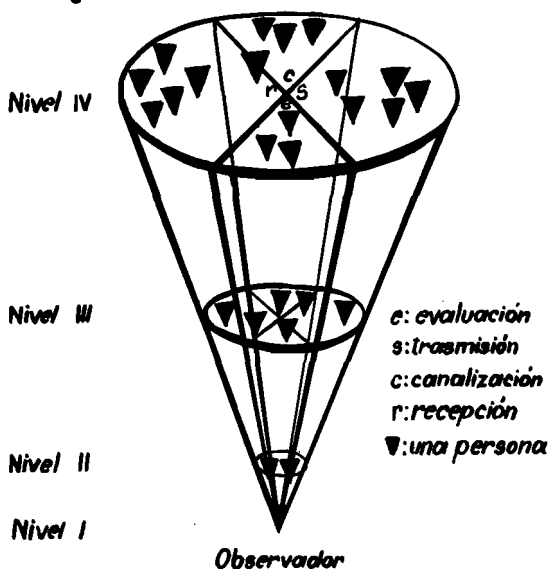
- I — intrapersonal
- II — interpersonal
- III — grupal
- IV — cultural.

Todos estos niveles, son contemplados desde el punto de vista del observador externo del proceso, ya que la intención de los autores es aplicar el modelo al campo de la psiquiatría pues, para ellos, “las anormalidades de la conducta son consideradas como disturbios de la comunicación”.

---

1/ Ruesch, J. y G. Bateson — *Comunicación, la matriz social de la psiquiatría*. Buenos Aires, Paidós, 1965.

**Fig. LOS NIVELES DE COMUNICACION, SEGUN RUESCH Y BATESON**



Complementan su modelo con un cuadro en que las redes de comunicación posibles en cada uno de los niveles mencionados, son analizados según los siguientes criterios:

- Origen del mensaje
- Transmisor
- Canales
- Receptor
- Destino del mensaje

*Especificación a cuatro niveles de las redes de comunicación*

NIVEL	ORIGEN DEL MENSAJE	TRANSMISOR
I. Intrapersonal, “dentro de uno”	Organos sensorreceptores o centro de la comunicación	
II. Interpersonal, “uno a uno”	Centro de la comunicación de la persona que emite el mensaje.	Organos efector de la persona que lo envía
III. A. Grupo “De uno a muchos” (mensaje centrífugo).	Centro de la comunicación del grupo: cabeza directiva o comité.	Persona especializada en ser el portavoz o ejecutivo del centro comunicativo.
B. Grupo “De muchos a uno” (mensajes centrípetos)	Muchas personas que pertenecen a un grupo. Su identidad no se especifica por medio del nombre, sino por el rol. Se enfatiza el grupo.	Vocero que expresa la voz de la gente, familia o cualquier otro pequeño grupo de la periferia.
IV A. Cultural “Mensajes espacialmente ligados” de “muchos hacia muchos”	Muchos grupos no conocidos por el nombre de sus miembros sino por su rol, y que expresan opiniones morales, estéticas, por ej.: el clero, los niños, etc.	Grupos especializados en la formulación de las normas de vida: legisladores.
B. Cultural Mensajes de “muchos hacia muchos” temporalmente ligados.	Muchos grupos no específicos cuyos miembros o bien son más viejos que los receptores o bien han muerto.	La tradición, frecuentemente figuras históricas o míticas.

*Especificación a cuatro niveles de las redes de comunicación*

CANALES	RECEPTOR	DESTINO DEL MENSAJE
Conductos neurales o humorales y sendas contiguas	Centro de la comunicación u órganos efectores	
Las vibraciones acústicas, de la luz, el calor, el olor, que viajan por el espacio; además, el contacto químico o mecánico con materiales o personas.	Los órganos sensoriales de la persona receptora.	Centro de la comunicación de la persona que recibe el mensaje.
Multiplicación de los mensajes a través de la prensa, la radio, sistemas de alto parlantes, cine, circulares, etc.	Personas encargadas de recibir e interpretar para el grupo los mensajes que llegan —lectores, oyentes, espectadores teatrales, críticos.	Muchas personas que son miembros de un grupo. No se las conoce por el nombre, tan sólo por el rol. Se enfatiza el grupo.
Correspondencia, transmisión oral u otras acciones instrumentales de la gente.	Especialistas profesionales que se ocupan de recibir mensajes: analistas de noticias, servicios de inteligencia. Secretarías de Estado. Resumen e interpretación de los mensajes.	Centro de comunicación del grupo —ejecutivo, comité o persona que lo dirige.
Escritos, leyes y reglamentaciones, escritas y no escritas. Costumbres transmitidas por el contacto personal, frecuentemente implícito en la acción. Las personas se convierten en canales de comunicación.	Grupos dedicados a la recepción e interpretación los mensajes culturales, tales como jueces, abogados, científicos, ministros.	Varios grupos compuestos por personas vivientes a quienes no se conoce por el nombre sino por el rol que desempeñan.
Escritos, cultura material tal como objetos, estructuras arquitectónicas, etc. y el contacto personal de generación, en generación, frecuentemente implícito en la acción.	Grupos especializados en la recepción e interpretación de los mensajes del pasado —arqueólogos, historiadores, clérigos.	Muchos grupos no específicos cuyos miembros son más jóvenes que quienes emitieron el mensaje.



El pensamiento más profundo y original sobre el transfondo socio-psicológico de la comunicación lo encontramos en la teoría del **interaccionismo simbólico** para construir la cual, contribuyeron según Dance 1/ Durkheim y Simmel en Europa; y Cooley, Dewey, Mead y Burke, en América del Norte. Ellos no llegaron a construir un “modelo” de comunicación y menos todavía a proponer un modelo gráfico simplificado. Pero le dedicaremos atención a su teoría porque nos parece que está adquiriendo nueva actualidad, en este momento en que se procura relacionar mejor la comunicación con la realidad social y con nuestra personalidad por ella influenciada.

Básicamente, la idea que preocupaba a aquellos filósofos era el “orden social”; de ahí su interés por los “actos sociales”, uno de los cuales es el “acto comunicativo”.

Escribe Dance 1/:

**En un examen más detallado de una situación de comunicación en la cual un comunicador está usando símbolos para comunicar algo a un público, notamos que dos otros elementos están envueltos en el acto comunicativo. Estos son la “situación social” en la que la comunicación tiene lugar y los “objetivos sociales” (como fines imaginados de actos perfectos), que los que están comunicando están tratando de alcanzar.**

Por consiguiente, hay cinco elementos en el acto social de comunicación:

- el comunicador se está expresando de ciertas formas para desempeñar ciertos actos o papeles y lo está haciendo para alcanzar ciertos fines.

Concluye Dance: “El fin social específico de toda comunicación es el consenso que se alcanza mediante el establecimiento y manutención de actitudes, creencias y conocimiento, tal como éstos son expresados en papeles cuyo desempeño exitoso garantice el orden social” .

1- Dance, Frank E. X. — (ed) *Human Communication Theory*, Holt Rinehart and Winston. 1967.

No obstante, fue George Herbert Mead <sup>1/</sup> quien caló más profundamente en el verdadero papel socio-psicológico de la comunicación, al llegar a afirmar claramente que la mente y la personalidad emergen en la experiencia social mediante la comunicación.

Según Mead, “mediante el lenguaje, el individuo se torna un objeto para sí mismo en el mismo sentido en que los otros son objetos para él; y de esta manera, sus experiencias sociales no son “privadas y psíquicas”. (Dance). “La sociedad existe en y mediante la comunicación, porque es a través del uso de símbolos significativos que tomamos las actitudes de otros, así como ellos, a su vez, pueden tomar nuestras actitudes hacia ellos”. Para Mead el individuo humano es una persona sólo porque puede tomar la actitud de otro hacia él.

Un punto interesante de la visión pionera de Mead es el papel del futuro de los actos. Dice Mead en su libro “La Filosofía del Presente” <sup>2/</sup>:

**“La comunicación tal como la voy a usar, siempre implica la entrega de significado; y esto envuelve el despertar en un individuo de las actitudes del otro, así como su respuesta a estas respuestas. Como consecuencia, el individuo “puede ser estimulado a desempeñar varias partes en el proceso común en que todos están envueltos; y puede, por consiguiente, encarar los variados futuros que estos diferentes papeles llevan en sí mismos, en el proceso de alcanzar finalmente la forma que su propio papel va a tomar”.**

Dance comenta que usamos símbolos para vislumbrar el futuro pero también los usamos para reconstruir el pasado. De ahí la importancia del arte —que anticipa el futuro— pero también de la historia, que recuerda las lecciones del pasado.

---

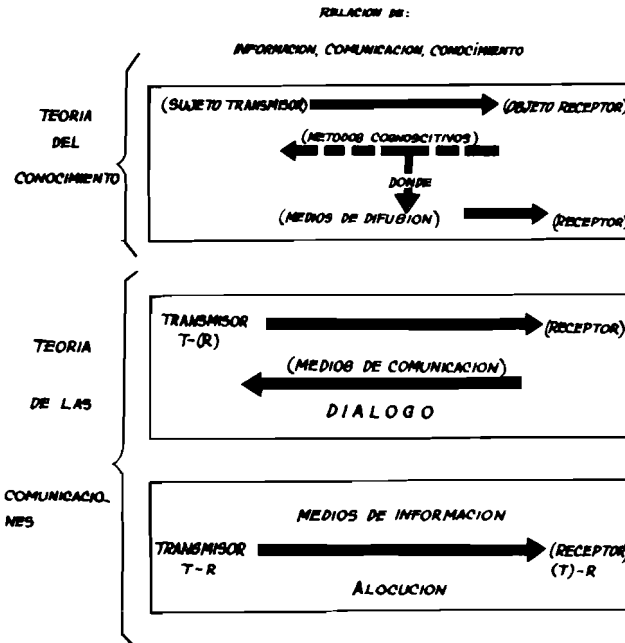
<sup>1/</sup> Mead, G. H. — *Mind, Self and Society*, Chicago, University of Chicago Press, 1934.

<sup>2/</sup> Mead, G. H — *The Philosophy of the Present*, London, Open Court Publishing Co.

En todo caso, la función social de la comunicación, según Mead, es la creación de imágenes de futuros de los actos, que nosotros podemos usar como guías en el presente.

En resumen, en cuanto Ruesch y Bateson afirman que la comunicación es la matriz de la psiquiatría, Mead sostiene algo todavía más radical: que sin la comunicación, el hombre no podría formar su personalidad, que es un producto social que se gesta mediante la interacción con los demás.

Antonio Pasquali 1/, de Venezuela, en su libro *Sociología y Comunicación* publicado en 1966, nos presenta un enfoque sociopsicológico de la comunicación en el cual distingue claramente la RELACION DE COMUNICACION de la relación de INFORMACION, así como también estos dos tipos de relación de la RELACION DE CONOCIMIENTO.



1/ Pasquali, Antonio — *Sociología e Comunicação*. Petropolis, Brasil, Editora Vozes, 1973.

Dice Pasquali:

Por comunicación o relación comunicacional entendemos aquélla que produce (y al mismo tiempo supone) una interacción biunívoca del tipo del consaber, el cual solamente es posible cuando entre los dos polos de la estructura relacional (transmisor-receptor) funciona una ley de bivalencia: todo transmisor puede ser receptor; todo receptor puede ser transmisor.

De acuerdo a esta definición, bastante estricta.

Comunicación es, pues, término privativo de las relaciones dialógicas inter-humanas o entre personas éticamente autónomas, y señala precisamente el vínculo ético fundamental con el 'otro' con quien 'necesito comunicarme' (Wiener): 'el estado de abierto' como apertura a, o descubrimiento-aceptación de la alteridad en la interlocución, y, reflejamente, de una conciencia de mí mismo".

Para distinguir comunicación de información, Pasquali introduce el coeficiente de comunicabilidad de los polos presentes (transmisor y receptor) entendiéndolo como la carga potencial transmisor-receptor presente en cada polo del campo relacional, carga que debe verificarse tipificable e inclusive cuantificable.

En este sentido, comunicación definirá "el intercambio de mensajes con posibilidades de retorno no mecánico entre polos igualmente dotados del máximo coeficiente de comunicabilidad" e información "el envío de mensajes sin posibilidad de retorno no mecánico entre un polo T y un polo R periférico y puramente aferente". El término información, por consiguiente, "connotaría la principal diferencia específica de comunicación: esto es, aquella relación que se establece entre polos con bajo coeficiente de comunicabilidad".

En la relación de conocimiento Pasquali asimila el concepto de transmisor al de persona que conoce y receptor al del objeto conocido, de una manera un poco artificial, justificando su procedimiento por el hecho de que "aun cuando en una relación de conocimiento no hay auténtica bipolaridad del tipo intercomunicacional, el sujeto cognoscente no deja de actuar, en una perspec-

tiva trascendental, como algo pensante que va al encuentro del objeto, equipado de ‘formas de conocimiento’, las cuales funcionan a manera de enfoque; esto viene a ser una manera de ‘transmitir’ algo al otro término de la relación, mediante una operación que en ciertos contextos filosóficos se indica con la expresión literal de informar”

De la oposición entre la comunicación y la información, Pasquali deriva un exhaustivo y demoledor ataque al carácter unilateral y masificador de los medios equivocadamente llamados de comunicación de masas. Según Pasquali “solamente la relación de información admite a rigor el uso de la expresión **medios de masas**, pues únicamente la preponderancia de interrelaciones informativas se torna masificante” en cuanto a “la relación de comunicación limitada que está al nivel del diálogo entre polos bivalentes, repugna el uso de tal expresión”.

Pasquali tiene expresiones fuertes sobre la relación de información, tales como:

- Toda relación de información encubre un cognato del transmisor destinado a petrificar el receptor en estado de cosa; y toda alocución o paréresis es un esfuerzo, más o menos bien sucedido, para convertirse en instrumento de una relación más energética y utilitarista que comunicacional, a costa del receptor”.
- “La ‘libertad de información’ es una irónica **contradictio in adjecto** ya que solamente se refiere a la libertad del informador”.
- “La transmisión a un receptor de mensajes que deberían correr por los canales normales de la comunicación y del diálogo, pero que son forzados a irrumpir por conductores unilaterales y motivadores de la información, constituye la más sutil de las inmoralidades comunicacionales”.
- “La frustración, por mudez del receptor de informaciones, es básica. De ella decorren todos los demás trazos incluidos por la literatura científica bajo el rótulo de ‘idiotéz psicológica’: el pensar y actuar por estereotipos, la admiración exagerada

por los exponentes de la élite informadora o por su mitología, el dejarse recetar una personalidad, ciertas aspiraciones e inclusive los ‘tranquilizantes’ para evadirse del estado de mudéz, etc”.

#### f. Modelos semiológicos

La Semiología, como ciencia, parece tener un origen francés, con Saussure 1/, en 1916, y un origen norteamericano, con Peirce 2/ que la denominó Semiotics. En todo caso, ella vendría a constituir una teoría general de los signos; y, por consiguiente, la ciencia madre de la comunicación.

Según Roland Barthes 3/.

Prospectivamente, la Semiología tiene por objeto, entonces, cualquier sistema de signos, sea cual fuere su substancia, sean cuales fueren sus límites: imágenes, gestos, sonidos melódicos, objetos y los complejos de estas substancias que se encuentran en los ritos, protocolos o espectáculos; si no constituyen ‘lenguajes’, son, por lo menos, sistemas de significación.

Al ser una ciencia tan amplia, la Semiología comprende tres grandes ramas o disciplinas:

La Sintáctica estudia la forma en que los signos se relacionan y estructuran dentro de un determinado sistema de signos. Equivale a lo que llamamos Gramática cuando estudiamos idiomas. En efecto, cada idioma, lengua o dialecto —y, más ampliamente, todo sistema de signos de cualquier tipo— tiene ciertas reglas de organización. Este sería el nivel sintáctico de la comunicación.

La Semántica estudia los significados de los signos; o sea, la relación entre el signo y el objeto o idea que le sirve de referente. Como se sabe, los signos pueden tener significado denotativo,

---

1/ Saussure, F. de — *Curso de Lingüística General*. Sao Paulo, Cultrix, 1969.

2/ Peirce, Ch. S. — *Selected Writings*, New York, Harcourt, Brace, 1940.

3/ Barthes, R. — *Elementos de Semiología*, Editora Cultrix, 1964.

cuando hay una relación directa entre el signo y su referente; y un significado connotativo cuando la interpretación no es automática sino que depende de la persona que percibe el signo. El significado también puede ser influenciado por el contexto en que el signo es percibido.

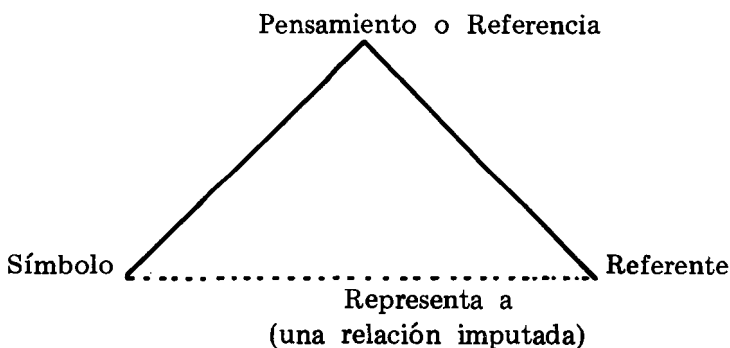
De todo esto se ocupa la semántica.

La Pragmática se preocupa de la influencia de los signos sobre el comportamiento de las personas; es decir, de la relación entre los signos y las emociones, los hábitos, las reacciones de los destinatarios.

Por medio de la comunicación, en efecto, se puede construir o destruir una persona, como lo atestiguan los hijos de padres excesivamente posesivos y dominadores. Los estudios sobre los efectos de la televisión sobre los niños constituyen otra ilustración de investigaciones en la pragmática de la comunicación.

Demás está decir que los tres niveles de la comunicación: el sintáctico, el semántico y el pragmático, en el uso cotidiano, no se separan ni distinguen. En la apreciación de un cuadro, nos impresionan al mismo tiempo la estructura de la obra, el significado de sus elementos y el efecto estético o emocional que nos produce su mensaje global.

Un modelo de tipo semiológico es el de Ogdén y Richards 1/.



1/ C. K. Ogden y I. A. Richards, *The Meaning of Meaning*. Harcourt, Brace. 1956.

Los modelos semiológicos padecen de las limitaciones inherentes a todo esquema formal, desvinculado tanto de los aspectos psicológicos de las personas participantes como de los aspectos situacionales del contexto en que la comunicación se realiza. No obstante, ellos destacan el hecho fundamental de que la comunicación se basa en el uso de signos.

## UNA VISION DIALECTICO-ESTRUCTURAL DE LA COMUNICACION

Como lo hemos visto, al pasar rápida revista de los modelos de comunicación más difundidos, aportados por las diversas ciencias sociales, un común denominador de los mismos es la falta de una conexión adecuada entre el proceso de la comunicación y la dinámica social. Los modelos, en general, hablan de comunicación como si dicho proceso se realizase en un vacío; es decir, como si el contexto de realidad histórica y situacional poco tuviera que ver con la percepción, la codificación, la transmisión, la interpretación y la formación de significados.

De ahí que se registre en los últimos años, en todo el mundo, una reacción contra estos modelos "alienados", que no interpretan lo que realmente ocurre en la sociedad, en términos de la influencia del ambiente sobre la comunicación y de ésta sobre aquél.

Las consecuencias de esta alienación son graves, pues no solamente no se proporcionan bases para una crítica de la acción comunicativa de la sociedad, sino que la investigación y la enseñanza de la comunicación perpetúan y legitiman nociones de poco valor heurístico y explicativo y de todavía más débil poder normativo y transformador.

Dentro del marco de una nación subdesarrollada, que es lo mismo que decir, de una sociedad dividida, dominada y explotada y de una cultura refleja y desorientada, la necesidad de poseer un concepto adecuado de la comunicación y una conciencia clara de sus condicionantes, adquiere característica de urgencia y de obligación profesional.



Intentaremos, en las páginas siguientes, bosquejar una síntesis de las ideas que se vienen proponiendo para alcanzar una comprensión más profunda de la comunicación en América Latina.

## LA REALIDAD, LA CONCIENCIA Y EL SIGNIFICADO

La primera idea que hay que destacar es la de primacía de la realidad objetiva, del objeto, como fuente de significado, es decir, de conocimiento. Joao Bosco Pinto 1/ afirma: “La realidad objetiva puede existir sin la conciencia, pero la conciencia no existe sin la realidad objetiva”. Jean Piaget 2/ nos demuestra, efectivamente, que “la acción da origen al pensamiento”: la inteligencia se estructura y crece básicamente a partir de la interacción del organismo del niño con su medio ambiente.

La segunda idea que debemos colocar es que la realidad objetiva es dinámica y es dialéctica, es decir, posee una serie de movimientos, de cuyas asociaciones o conflictos, surgen cambios en la propia realidad.

En consecuencia, si la realidad da origen a la conciencia y aquélla cambia dialécticamente, concluimos que la conciencia también es dinámica y activa.

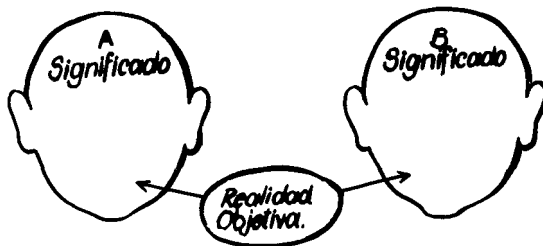
Según Jean Piaget, la conciencia acompaña los movimientos de la realidad, mediante el desarrollo de esquemas mentales de asimilación y mecanismos mentales de acomodación, que juntos configuran un proceso de adaptación a la realidad.

Una inferencia que podemos sacar de lo anterior es que, colocadas dos personas ante una misma realidad, ellas no formarán un mismo significado sobre ésta, pues sus respectivas conciencias o inteligencias han evolucionado y se han desarrollado a través de experiencias diversas con la realidad objetiva. Esto es, cada uno tiene una historia distinta.

---

1/ Pinto, Joao Bosco — Educación Liberadora: ubicación teórica y práctica. En IICA, Seminario Andino de Educación Campesina Extra-escolar. Bogotá, 1974.

2/ Piaget, Jean — Psicología de la Inteligencia, Río de Janeiro, Cultrix, 1965.



En parte a esto se refiere la afirmación de Joao Bosco Pinto 1/ de que “la conciencia es un reflejo de la realidad objetiva y, por lo tanto, la conciencia individual como la social son conciencias históricas”.

Otra idea crucial es la de **estructura social**. La conciencia humana, como lo afirmó George Herbert Mead 2/ es un producto social. Por consiguiente, la forma en que la sociedad está organizada y la manera como ella funciona, influirá poderosamente en la formación de la conciencia.

Como lo atestigua cualquier visión retrospectiva de la historia, las estructuras sociales se establecen alrededor de una causa predominante: las relaciones de propiedad y producción; aunque teóricamente todos los hombres son iguales, aquéllos que por diversas razones (astucia, fuerza física, herencia, conquista, primacía de llegada, etc) llegan a ser dueños de los factores de producción (tierra, herramientas, capital) influyen en la formación de una estructura social favorable a la continuación de su dominio. La conquista de Perú y de México por los españoles y la implantación de una estructura social piramidal dominada por los conquistadores es un claro ejemplo de lo que afirmamos.

La consecuencia del dominio de los factores de producción por un grupo o sector, es la explotación de unos hombres por

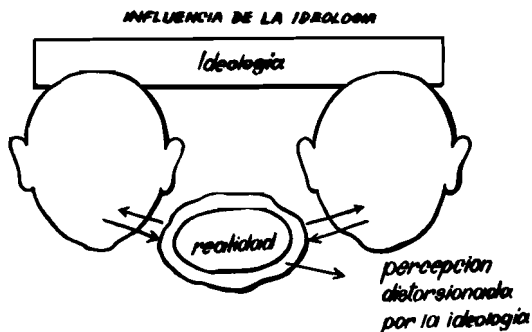
1/ Pinto, J. B. — Op. cit.

2/ Mead, G. H. — *Mind, Self and Society*, Chicago, University of Chicago Press, 1934.

otros hombres. Como dice Pinto 1/, “Para que haya una minoría que conserva la riqueza, tiene que haber masas que produzcan como fuerzas de trabajo para esa minoría”. Así nacen las llamadas élites o clases privilegiadas y así es generada una estratificación social en la que unas clases altas dominan a las medias; y ambas, a las bajas.

¿Tiene todo esto algo que ver con la comunicación?. Mucho.

Obsérvese el siguiente diagrama y se notará que si la personalidad individual se forma como un producto social, la conciencia de las personas comunicantes estará impregnada de la ideología que permea la estructura social y, por consiguiente, el modo de percibir la realidad y de reaccionar frente a ella y la manera de comunicarse sobre ella, corresponderá a los dictados de tal ideología. En otras palabras, la comunicación será en gran parte determinada por la “niebla ideológica” en que viven sumergidos los actores.



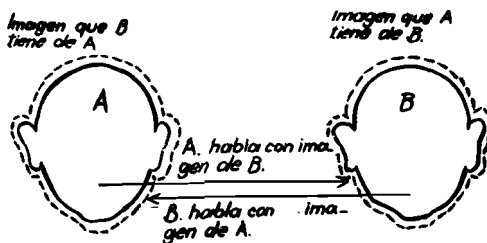
La propia relación recíproca entre los interlocutores estará marcada por la influencia de la estructura social y la ideología. Es evidente que el diálogo que mantiene un miembro de la clase alta con un miembro de la clase baja no tendrá las mismas características que el diálogo que mantienen entre sí miembros de una misma clase.

1/ Pinto — Op. cit.

Por otra parte, la pertenencia a una clase, genera la llamada “conciencia de clase”, que es una forma de percibir el mundo, los eventos y las personas según los intereses de la clase a la que se pertenece. El diálogo entre las personas y el comportamiento social en general son en gran parte determinados por la conciencia de clase. Curiosamente, la conciencia de la clase es un fenómeno inconciente.

Un ejemplo interesante de cómo la conciencia de clase informa y orienta el destino de una persona es el del político brasileño Carlos Lacerda. Aunque su padre fue un defensor de las clases proletarias, el hecho de pertenecer a la clase media en ascensión, hizo que Carlos Lacerda —que en su juventud siguió la orientación izquierdista de su padre— se orientase más y más a la defensa de los valores e intereses de las clases media y alta, al precio de abandonar la defensa de los intereses de las clases proletarias, pues estos últimos están en conflicto con los de la clase media, celosa de su prosperidad y refractaria a todo distributivismo. Esta defensa de los intereses de la clase dominante produjo como consecuencia la convergencia de grupos aparentemente opuestos en ocasión de su muerte le lloraron tanto los políticos del partido oficialista como los del partido de oposición, los líderes de la industria y el comercio, los líderes eclesiásticos y académicos y los jefes militares, todos a una destacaron los méritos patricios de Carlos Lacerda. En el fondo, el común denominador que los unía a todos, era su pertenencia a la clase media, que lloraba la pérdida de uno de sus más brillantes abogados.

Una consecuencia interesante para la comunicación, de la influencia de la estructura social, es el fenómeno conocido como “imagen del otro”. Al entablar relación con una persona desconocida, naturalmente deseamos “catalogarla” para tener una guía en la elaboración de nuestra aproximación a ella, en la producción de nuestros primeros mensajes. Esta catalogación la hacemos apelando a grandes estereotipos culturales (rico, pobre, empleado, profesional liberal, negro, judío, campesino, etc). De modo que, por lo menos inicialmente, el diálogo entre las personas se efectúa, no entre lo que ellas son, sino entre las imágenes que cada uno se forma del otro:



Es evidente que la conciencia de clase influenciará la imagen del “otro” y que solamente una convivencia prolongada y una interacción intensa podrán corregir las imágenes iniciales y aproximarlas gradualmente a la realidad del “otro”. Así, por ejemplo, cuando el ejército norteamericano resolvió integrar los batallones con blancos y negros, después del shock inicial se produjo un descubrimiento recíproco gradual y una facilitación progresiva de la comunicación interracial.

Desde el punto de vista agregado, puede observarse también que los flujos de la comunicación no son uniformes entre las clases sociales. En general, el flujo vertical de arriba hacia abajo, vehiculado por la educación, la propaganda, las normas, los decretos, etc, será cuantitativa y cualitativamente diferente del flujo que va de abajo hacia arriba.

El contenido y el tono de los mensajes que vienen de las clases bajas, por ejemplo, vendrá impregnado de sumisión y respeto; o bien, de reivindicación y protesta, según sea el grado de evolución de la conciencia de clase de los estratos dominados.

Puede comprobarse también que muchos flujos de comunicación que vienen del seno de la sociedad pero que amenazan el orden establecido o la lucratividad de los medios de comunicación de masa, son ignorados o distorsionados por influencia de la ideología y de los intereses. Los mensajes que emergen de los medios

comerciales de masa en general apuntan a una aceptación general y no al despertar o al crecer de la conciencia crítica. Esta es otra consecuencia de la estructura social sobre la comunicación.

## COMUNICACION COMO SUPERACION DE CONTRADICCIONES

De lo dicho anteriormente, se deduce que cuando se encuentran dos interlocutores frente a la realidad objetiva (objetos, personas, actos, eventos) o frente a las representaciones y elaboraciones sobre la misma (ideas, afirmaciones, doctrinas, obras de arte, etc), cada uno de los interlocutores formará en su mente un significado diferente, según sus experiencias vivenciales de todo orden y según el grado de desarrollo de su conciencia.

Puede pensarse, entonces, que los significados diferentes representan contradicciones 1/ que crean una tensión, en general, subconsciente. Por otra parte, la diversidad de significados está asociada a diferencias importantes en una serie de repertorios personales de los interlocutores:

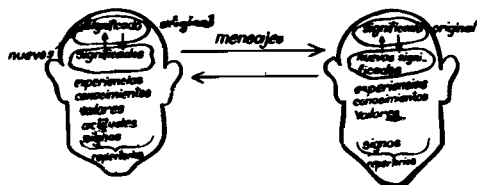
Repertorio de Experiencias - de Valores - de Expectativas - de Conocimientos - de Actitudes - de Intenciones - de Signos - de Hábitos de Comunicación - de Lealtad a Grupos, etc.

Podemos considerar la comunicación como un esfuerzo natural de superar las contradicciones y diferencias entre los significados de las personas así como entre los diversos repertorios personales. Es decir, podríamos interpretar la comunicación o intercambio de mensajes, como una tentativa de influencia mutua; influencia que solamente puede ejercerse mediante la alteración de los significados respectivos.

1/ Aunque hablamos aquí de contradicciones entre dos interlocutores, el concepto se aplica también a un solo individuo "dialogando consigo mismo". Como lo vimos en el modelo de Ruesch y Bateson, es un hecho la existencia de una comunicación intrapersonal. Pero además de este hecho comprobado, existen varios tipos de comunicación externa, que se efectúa sin necesidad de interlocutores. No es raro el caso del poeta que quema sus poemas o del pintor que jamás muestra sus cuadros.

Trátase de una comunicación llamada "expresión personal" que probablemente también tiene como objetivo la superación de contradicciones internas de la persona en busca de una equiibración de su sistema mental y emocional. La "catarsis", por ejemplo, la confesión, el desahogo, son comunicaciones más tendientes a resolver las contradicciones internas de una de las personas que a resolver las contradicciones que puedan existir con su eventual interlocutor.

En otras palabras, los mensajes del interlocutor A influyen los significados del interlocutor B y, consecuentemente, sus conocimientos, valores, actitudes, etc. Se produce también un aprendizaje recíproco de signos, pues ambos comunicantes incorporan a sus vocabularios nuevos términos, nuevos gestos y nuevos símbolos:



Intercambio de mensajes para alteración de significados y repertorios

El resultado de esta interacción, teóricamente, debería ser una convergencia de los significados y repertorios hacia una **comu- nión** ideal en la cual las personas tendrían finalmente significados tan semejantes que la comunicación se efectuaría casi sin necesidad de signos. Admitir esto, sin embargo, sería desconocer la naturaleza básicamente conflictual del hombre y de la sociedad. En efecto, también es posible conseguir vencer una contradicción mediante otros mecanismos que no constituyen precisamente comunión. Puede, por ejemplo, una persona:

- a. **eliminar la diferencia de opiniones o sentimientos de otra, mediante el dominio, la coacción, sea por el camino de la violencia, la seducción, del “lavado mental”.**
- b. **aceptar la existencia de la contradicción pero llegar a una acomodación de compartimentos estancos o de componenda. “Tú me concedes esto y yo te concedo esto otro. El resto de nuestras diferencias no lo tomamos en cuenta”.**
- c. **ignorar la contradicción ignorando la propia existencia o importancia de la otra persona (o grupo social).**

El camino elegido dependerá, a su vez, de varios factores, algunos de orden puramente personal, otros de orden más socio-estructural.

Comenzando por el segundo tipo de factores, parece bastante claro que ciertas estructuras sociales predisponen más que otras para la superación de contradicciones por el dominio, tendencia que se manifiesta por la prevalencia del autoritarismo, la violencia, la represión policial y hasta la propia supresión o eliminación física. Otras estructuras sociales favorecen más la superación de la contradicción por el amor y la comunión antes que recurrir a expedientes de acomodación y aceptación de diferencias intrasponibles.

La influencia de la estructura social sobre el modo mayoritario de superar contradicciones es un hecho muy importante para la comunicación pues ésta será el vehículo que se utilizará para alcanzar dicha superación, sea por el camino de la cooperación o de la dominación.

Pasando ahora a los factores personales, son muy complejos los mecanismos psicológicos que explican por qué una persona apela al diálogo amistoso y constructivo o bien a la persuasión autoritaria o seductora. Apenas como hipótesis, podríamos argumentar que:

- a. La opción por el diálogo y el intercambio o la coacción verbal o la acomodación mediante concesiones mutuas, depende de las INTENCIONES que los interlocutores traen al acto de comunicación.
- b. La facilidad de alterar significados propios para tomar en cuenta los significados ajenos dependerá de la capacidad de empatía de cada interlocutor así como de la flexibilidad mental (mente abierta o cerrada) de los mismos.

Elaboremos un poco estas dos hipótesis generales:

a. **Intenciones**

Las posibles intenciones de una persona al entrar al acto de comunicar pueden ser analizadas desde dos puntos de vista: (1) en términos de los efectos específicos deseados sobre el comportamiento del interlocutor y (2) en términos del relacionamiento existente o a existir, entre los dos interlocutores.



En el primer aspecto, las intenciones posibles de una persona al comunicar, pueden ser de naturaleza variadísima. Sigue una lista ciertamente incompleta de posibles intenciones:

**preguntar - responder - informar - pedir información - enseñar revelar - ocultar - preparar - acusar - quejarse - alabar - mostrar divertir - hacer reír - hacer llorar - preocupar - despreocupar - despertar curiosidad - satisfacer curiosidad - llamar la atención - distraer la atención - dar órdenes - aceptar órdenes, etc.**

En cuanto al segundo aspecto, el del relacionamiento interpersonal las intenciones posibles de las personas también pueden ser de naturaleza muy variada, tales como:

**expresar simpatía - expresar antipatía - expresar amor - expresar odio - ofrecer amistad - pedir amistad - procurar comprensión - dar apoyo - mostrar indiferencia - mostrar desprecio - indicar superioridad - indicar sumisión - expresar alegría por la presencia del otro - expresar disgusto por la presencia del otro, etc.**

Nos parece conveniente, a este respecto, referirnos a algunas ideas de Watzlawick y sus colaboradores 1/ sobre aspectos del relacionamiento interpersonal.

Ellos sostienen que las relaciones interpersonales pueden ser **simétricas o complementarias**,. En el primer caso, la relación tiende a minimizar las diferencias entre los comportamientos y percepciones de los interlocutores; y en el segundo caso, la interacción lleva a maximizar las diferencias.

Además, afirman que existen tres respuestas posibles de una persona a las tentativas de auto-definición de su interlocutor, que según Watzlawick, acompañan siempre toda comunicación.

La primera respuesta es la de **confirmación**:

---

1/ Watzlawick op. cit.

Hasta donde podemos percibirlo hoy, esta confirmación de la imagen que la persona tiene de sí misma, por su interlocutor (el otro), es probablemente el factor de mayor influencia en asegurar el desarrollo y la estabilidad mentales que hasta ahora haya emergido de nuestros estudios de comunicación.

Watzlawick presenta una cita de Martin Buber en la que este último afirma:

la sociedad puede llamarse humana en la medida en que los hombres se confirman unos a otros.

La misma idea emerge de la siguiente afirmación de François Perroux, un economista francés:

“En la construcción ( o ‘producción’) permanente del hombre por el hombre es que consiste todo el desarrollo”.

Afirmación que explica todavía más claramente al decir:

“La enseñanza a extraer de los países subdesarrollados es la siguiente: los casi-mecanismos de crecimiento son el fruto de instituciones y hábitos sociales. Por medio del mercado y de los otros procesos, transformamos el mundo material apenas para actuar los unos sobre los otros, para entreproducirnos. Y el desarrollo es pleno en la medida en que, por la reciprocidad de los servicios, prepara la reciprocidad de las conciencias”.

La segunda respuesta posible es el rechazo de la definición que la persona hace de sí misma en su comunicación a nosotros. Lo curioso es que, según Watzlawick, “el rechazo, por doloroso que sea, presupone por lo menos un limitado reconocimiento de lo que está siendo rechazado y, por consiguiente, no niega necesariamente la realidad de la visión que la persona tiene de sí misma”.

En cambio, la tercera respuesta posible, **desconfirmación**, es la que produce efectos más devastadores sobre la sanidad mental. Trátase del fenómeno de la indiferencia, de la negación de la importancia del valor y de la propia existencia significativa de la per-

sona. Es el caso de las personas que pasan desapercibidas, a quienes el comportamiento indiferente de los demás para con ellas es como un mensaje inexorable y repetido que les dice: “tú no existes”.

Parece ser más frecuente de lo que se piensa la existencia de este estado de “indiferencia radical” en muchas relaciones sociales, del tipo esposo-esposa, padres-hijos, patrón empleado, etc. Muchos casos de niños esquizofrénicos revelan situaciones hogareñas en que, si bien los niños no son maltratados ni abandonados por los padres, éstos los tratan como si no fueran personas autónomas y auténticas, no respetando (genuina) coherentemente sus significados, sus intenciones y sus motivaciones. Es decir, sus padres no les dan “validez” como seres humanos significativos.

El sentimiento de in-validez, impotencia y desamparo que el ciudadano común llega a veces a sentir frente al burócrata de una dependencia gubernamental de la cual depende alguna decisión importante para sus intereses tiene mucha semejanza con la sensación de “desconfirmación” (“tú no existes”) que venimos comentando.

La anti-virtud responsable de esta falta de percepción y valoración interpersonal es denominada por Watzlawick con la palabra inglesa “imperviousness” que podría traducirse como “impene-trabilidad” o “inaccesibilidad”.

#### **b. Empatía y flexibilidad mental**

Entre los significados previos y los significados generados por el intercambio de mensajes con interlocutores, existe idealmente una interacción: el sistema previo de significados se defiende, digámoslo así, de la intrusión de nuevos significados que pueden alterar su estabilidad. Pero al mismo tiempo, la novedad de la propuesta o bien sus cualidades de mayor racionalidad o mayor compatibilidad con las intenciones de la persona, pueden hacer que exista una disposición a abrir las compuertas del sistema previo y admitir significados nuevos, junto con la reformulación o reestructuración de los significados preexistentes.

La capacidad del interlocutor A de colocarse en la posición

del interlocutor B y adoptar, aunque sea con la imaginación, el punto de vista de este último, cualidad llamada empatía, constituye un atributo facilitador de la alteración de significados a través del camino pacífico.

Otro atributo decisivo es la **flexibilidad mental**:

Hay personas que Rokeach <sup>1/</sup> llama de mente abierta; y otras, de mente cerrada. Las primeras tienen la capacidad de juzgar los mensajes recibidos por sus propios méritos y de reorganizar su sistema de creencias y de ideas según el contenido de los mensajes lo justifique o no. En cambio, las personas de mente cerrada aceptan o rechazan los mensajes, no por la validez objetiva de su contenido, sino sólo porque coinciden o no con la estructura mental previamente existente o bien porque el mensaje viene respaldado o apoyado por una figura de autoridad.

Según Rokeach, la mente cerrada defiende su sistema de ideas de manera obstinada porque el mismo está ligado estrechamente a su sistema emocional. Cualquier idea nueva, divergente, afecta la seguridad psíquica que les proporcionaba el repertorio ya construido.

En cambio, la persona de mente abierta mantiene su sistema de significados desvinculado de su emocionalidad y consigue juzgar fríamente los datos objetivos y aceptar los mensajes que le exigen reformulaciones de su sistema mental.

Rokeach opina que la formación de la mente cerrada se debe a que la persona, durante un período prolongado de su infancia o juventud, atravesó situaciones de mucha tensión y amenaza, sea por poseer padres autoritarios y punitivos, sea porque su situación social o económica era inestable y precaria, sea porque en la escuela o en la iglesia, vivió en atmósferas cargadas de exigencias excesivas y sanciones temidas.

Esto nos lleva, una vez más, a destacar la importancia de la ESTRUCTURA SOCIAL sobre la comunicación, pues una estruc-

---

<sup>1/</sup> Rokeach, M. *The Open and Closed Mind*. Basic Books, 1960.

tura social rígida y estratificada es mucho más probable que genere situaciones de amenaza y de desconfianza que a su vez son el vivero donde se forman las mentes cerradas, inflexibles y dogmáticas. Erich Fromm<sup>1/</sup>, por ejemplo, en su libro “El Miedo a la Libertad”; nos muestra como la personalidad autoritaria —terriblemente pesada sobre los subordinados pero abyectamente submisiva a los superiores— es un producto natural de una cultura o de una estructura social en que no se valoriza la libertad y la responsabilidad autónoma de las personas. Por su parte, David McClelland<sup>2/</sup> llegó a la conclusión de que las personas dinámicas y creativas se forman más fácilmente en ambientes familiares donde los padres permiten a sus hijos actuar con independencia y libertad.

### EL MODELO SEMIOLOGICO-ESTRUCTURAL DE PIERRE VIGIER

No son tan numerosos como sería de desear, los trabajos de integración que nos muestren cómo la estructura social y la ideología, por un lado, así como la propia percepción de la realidad física, influyen en la construcción de mensajes de comunicación; y cómo estos mensajes, a su vez, influyen en la estructura mental y existencial de los interlocutores.

Pierre Vigier Dubois sintetiza diversas ideas que se aplican a la producción de mensajes, las nuevas maneras de pensar en la comunicación.

En el esquema de Viger<sup>3/</sup>, el comunicador vendría a ser un intermediario entre la realidad objetiva y la realidad significada en la mente de los interlocutores. El “discurso” vendría a ser el instrumento por el cual el comunicador realiza su intermediación.

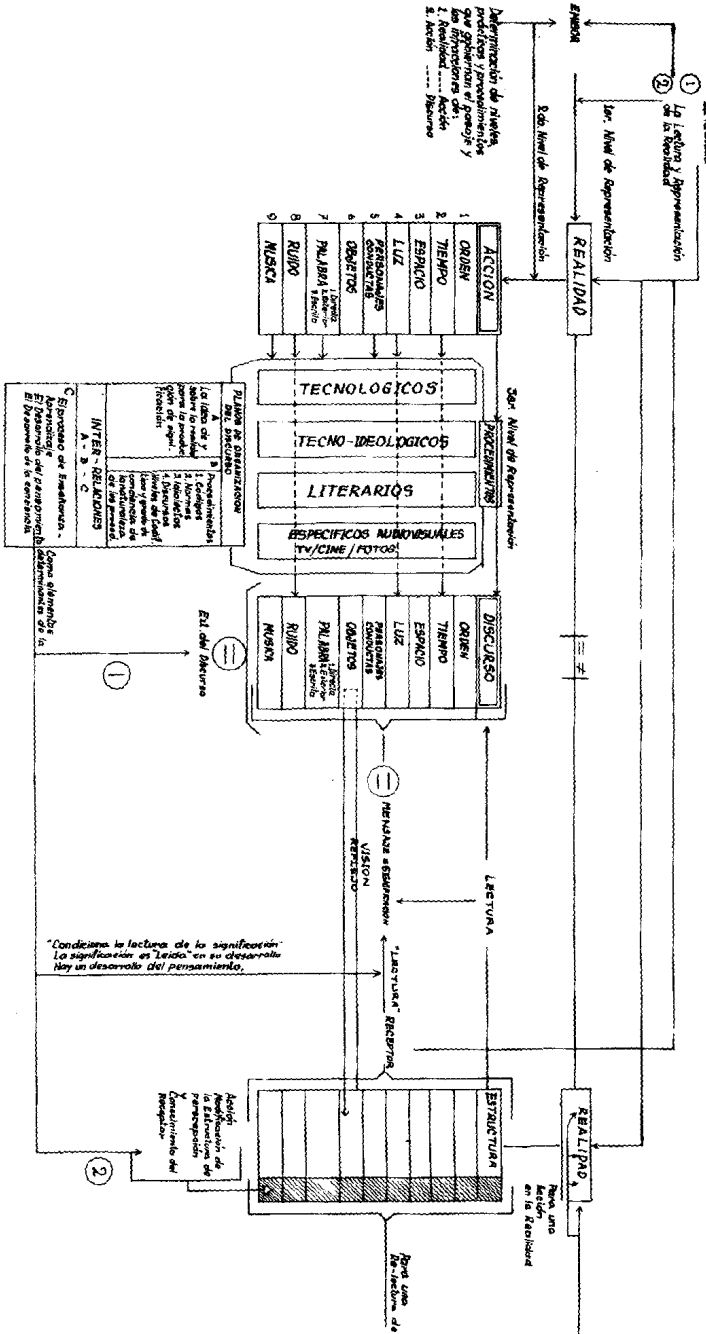
Transcribimos algunas observaciones de Pierre Vigier Dubois en aplicación parcial del modelo de producción de discurso. Estas observaciones constituyen solamente notas de trabajo y, como tales, son incompletas y a veces hasta un poco herméticas.

1/ Fromm, E. — *Escape from Freedom*, Basic Books, 1960.

2/ McClelland, D. C. et. al. *The Achievement motive*. New York, Appleton, Century, Crofts, 1953.

3/ Vigier Dubois, Pierre — *Notas de trabajo*. CENCIRA/Lima, Perú (mimeografiado).

DEFINICIONES  
de términos organizados  
p. 1.



## **REALIDAD, DISCURSO Y COMUNICACION EDUCATIVA**

El discurso es un “trabajo” de selección, exclusión, combinación, organización de elementos de una realidad concreta, de una parte de la realidad. El discurso, por las primeras operaciones señaladas, implica realizar una primera acción de distanciamiento, de delimitación de una parte del universo, de lo real, para tomarlo como objeto de trabajo, objeto de una práctica, que en principio señalamos que puede ser productiva-transformadora o reproductiva.

Distanciamiento, selección y práctica-productiva (producción de sentido), conjunto de operaciones que debe realizar el comunicador y que están determinadas por los mismos principios organizadores de la realidad a tratar; es decir que existen los mismos principios organizadores para la realidad en sí, que para los “instrumentos” de lectura y representación de la realidad.

Queremos señalar entonces que la reflexión debe trasladarse no sólo sobre el fragmento de realidad a abordar (el tema) sino, trasladarse a los instrumentos de lectura y representación de la realidad. En particular, el problema está en: 1) reproducir en el discurso las condiciones “subjetivas” de la “organización” de la realidad, la reproducción del SENTIDO subjetivo (ideología c/falsa conciencia); 2) producir objetivas de estructuración (organización) de la realidad. La producción de SENTIDO objetivo.

De la Realidad al discurso sobre o de la Realidad, el comunicador debe realizar un conjunto de operaciones, pasar por diversos tipos de intermediaciones, que solicitan de él niveles de conocimiento y aptitudes prácticas y realizativas, para tener el control de todas las fases de producción del discurso.

### **Primera Operación:**

Establecer el “tema” (como campo de realidad a tratar) y establecer lo que se quiere “decir” sobre el tema (como significación); realizada esta operación aparece delimitado el campo de trabajo, el aporte específico de la práctica del comunicador, que podemos definir como LA PRODUCCION DE LA SIGNIFICACION.

Podemos entender entonces que la construcción del discurso es un proceso de producción de significaciones y que la significación general (lo que se quiere DECIR) debe ser tomado como elemento directivo de los procedimientos particulares de producción de sentido.

### **Segunda Operación:**

#### **Pasaje de la Realidad a la Acción.**

Se trata de realizar una operación de “reordenamiento” de niveles de la realidad. Se establecen 9 (nueve) niveles sobre los cuales se puede hacer o realizar una operación de producción de sentido o de articulación estableciendo principios de igualdad y desigualdad con respecto a las características de existencia y presentación de cada nivel en la realidad.

Estos nueve (9) niveles, que se presentan en la realidad en un “continuum”, deben ser discriminados, individualizados y reorganizados como niveles de la acción.

Orden de la realidad -----	Orden de la acción
Tiempo de la realidad -----	Tiempo de la acción
Espacio de la realidad -----	Espacio de la acción
Objetos de la realidad -----	Objetos de la acción

El carácter de igualdad/desigualdad, se manifiesta aquí como:

**igualdad : reproducción**  
**desigualdad : infracción.**

Ambos principios serán “gobernados” de modo EXPLÍCITO por el objetivo general de SIGNIFICACION; es decir que: ni azar, ni arbitrariedad deberán guiar este carácter de igualdad-desigualdad.

### **Tercera Operación:**

#### **Pasaje de la ACCION al DISCURSO**

Este nivel de trabajo implica básicamente un cambio de sustancia de expresión, un cambio de sistemas de signos; de lo lingüístico-escrito a lo semiológico-audio-visual.



Este cambio de sistema de signos, se realiza pasando por intermediciones que son:

**Tecnológicas**  
**Tecno-ideológicas**  
**Literarias**  
**Específico-audiovisuales.**

Cada una de ellas están “signadas” por su uso social y se manifiestan como conjunto de procedimientos a disposición del comunicador para la realización de su práctica-significante.

El conjunto de estos procedimientos, aparece, por su carácter de producto (de prácticas sociales anteriores), bajo la forma de:

**Códigos**  
**Normas**  
**Idiolectos y**  
**Discursos.**

Importando conocer cuáles son los niveles, tipo y grado de codificación existentes para cada uno de los 9 (nueve) niveles de trabajo y la conciencia que se tiene de su existencia como elementos a incorporar, seleccionar o desechar en función de las prácticas particulares del RECEPTOR y del carácter de la SIGNIFICACION A PRODUCIR.

Existen otros elementos que configuran la totalidad de planos y niveles de la realidad a tener en cuenta para la organización del discurso:

- \* **Desarrollo del pensamiento**
- \* **Conciencia; y**
- \* **Proceso de enseñanza-aprendizaje.**

Estos tres niveles en las acciones de comunicación-educativa, deben, junto a la significación global, ser los elementos determinantes que gobiernen a los procedimientos para la producción del discurso, debiendo establecerse de manera, lo más explícita posible, las relaciones entre:

Estructura del pensamiento ---- y ---- Estructura del discurso.

Estructura de la conciencia ---- y ---- Estructura del discurso.

Estructura, proceso de enseñanza-aprendizaje ---- y ---- estructura del discurso.

Por ejemplo:

Análisis, síntesis, abstracción, generalización, concreción, sistematización, comparación, son formas de desarrollo de un tipo de pensamiento que debemos conocer y utilizar en la construcción del discurso.

Y en otro nivel, si el proceso de enseñanza-aprendizaje que reivindicamos como correcto, es el basado en la formación de CONCEPTOS y en la RESOLUCION DE PROBLEMAS, será entonces necesario conocer las leyes generales de formación de conceptos, incorporando estas leyes como otro de los elementos estructuradores del discurso audiovisual.

Presentamos estas notas de trabajo de Pierre Vigier como sugestivas de la necesidad de que el comunicador, por un lado, posea instrumentos más penetrantes que los actuales para ver y representar la realidad; y, por otro, adquiera herramientas más profundas y cuidadosas para prever los esquemas de asimilación que el receptor movilizará en su estructura mental para que la realidad, representada por el discurso, sea revelada en toda su riqueza y dinamismo.

Este conocimiento de las maneras con que el hombre percibe y asimila la realidad, no debe ser puesto al servicio, como hasta ahora, de la manipulación de las conciencias, mediante la construcción de discursos persuasivos. La nueva comunicación aspira más bien a la inter-construcción recíproca de los interlocutores, unidos en la empresa común de transformar la realidad y de transformarse a sí mismos.

# RESUMEN

Este capítulo fue necesariamente teórico, pues necesitábamos reflexionar sobre la naturaleza misma del proceso de la comunicación para sentirnos más seguros en cuanto al planeamiento de su uso en la sociedad.

La rápida recorrida por los diversos y variados enfoques y modelos que se han aplicado a la comunicación, nos muestra la complejidad del fenómeno y su vasto alcance. No solamente la comunicación aparece como proceso íntimamente ligado al funcionamiento psicológico del hombre sino que llega a consistir en la propia matriz en donde se gesta su personalidad. Además, no solamente la comunicación aparece como un instrumento de interacción social, sino que viene a constituir la propia urdimbre de la cultura y el vehículo más poderoso de la mantención o la modificación de la estructura social.

Desde el punto de vista que los autores de esta obra adoptaron —el de que toda planificación debe encaminarse a maximizar el grado de justicia, de libertad y de solidaridad— la comunicación debe ser encarada como una fuerza sumamente delicada y sensitiva. Esto porque la planificación de su uso oscila entre dos extremos: la absoluta espontaneidad y “laissez-faire”, o sea, la falta total de planificación, y, en el otro extremo, la instrumentalización total de la comunicación al servicio de la manipulación de las conciencias.

En los próximos capítulos analizaremos el proceso de planificación, tratando de detectar en él los criterios para no caer en los extremos mencionados en el párrafo anterior. Al final de la obra, colocaremos algunas ideas muy generales y amplias sobre las formas de planificación que podrían ser aplicadas al uso de la comunicación, de manera de respetar y promover la justicia, la libertad y la solidaridad entre los hombres.

## CAPITULO 3

# la ortodoxia de la planificación “racional”

### INTRODUCCION

En este capítulo se trata de presentar un conjunto de referencias teóricas sobre planificación a fin de facilitar el dominio de las metodologías, técnicas y procedimientos necesarios para la práctica de la acción planificada.

La mayor parte de las ideas sobre planificación, se ha extraído de los debates y experiencias empíricas sobre la planificación económica y social de países capitalistas y socialistas.

Los debates teóricos sobre planificación han puesto más énfasis en los modelos teóricos económicos y en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil que en los medios o mecanismos político-administrativos, para su implantación en las sociedades contemporáneas.

Por tanto, se ponen en evidencia algunos procedimientos de planificación dentro del complejo mundo de las organizaciones burocráticas, en especial de aquéllas que constituyen el aparato administrativo del Estado; procedimientos que son adoptados también, de manera más o menos rigurosa, por las empresas privadas.

Para la comprensión de esos procedimientos se presenta el universo conceptual en el cual se basan, a fin de facilitar la crítica por parte del lector. Este tema abordará en la sección siguiente.

No se trata de definir o proponer modelos de desarrollo sino

de localizar, a nivel de investigaciones profundas, las líneas conductoras de la racionalidad del organizador dentro de un contexto objetivo de las administraciones capitalistas.

Asimismo, se presentan consideraciones metodológicas sobre la elaboración de planes y de proyectos de comunicación, destacándose que las metodologías comentadas, no tienen propiedades específicas para casos aislados como comunicación, economía, transportes, vivienda u otro sector cualquiera en que se proponga dividir la acción gubernamental o privada.

Las observaciones metodológicas son comunes en la práctica de la planificación. En el caso de la comunicación, se destacan las implicaciones, producto de la aplicación de esas metodologías, siempre que se considere indispensable para la comprensión del texto. Fuera de eso, no se especifican otros sectores de actividad.

## ELEMENTOS CONCEPTUALES 1/

### Concepto de Planificación.

Existen numerosas definiciones para el término planificación. En general, se trata de incorporar al concepto elementos relativos al campo de acción en el cual se desarrollará el proceso o se aplicarán los conocimientos técnicos y políticos relacionados con la planificación. Así, es muy común encontrarse con definiciones de planificación económica, planificación social, planificación territorial, etc., las cuales tratan de adecuar en un concepto amplio las especificidades de lo económico, de lo social, de lo territorial, etc. En lo referente a esos aspectos, es necesario adelantar que las discusiones y proposiciones que se ofrecen, tanto en las conceptualizaciones como en los procedimientos y fases de la planificación, son independientes del campo de acción en que serán aplicadas. Se trabaja más en una dimensión lógica del método que en sus aplicaciones directas.

En lo concerniente al proceso, el concepto de planificación se estructura a partir de cuatro elementos, necesarios y suficientes para su comprensión. Estos elementos son los siguientes:

- **proceso**
- **eficiencia**
- **plazos**
- **metas.**

En esa perspectiva, se entiende como planificación al proceso sistematizado, a través del cual es posible dar mayor eficiencia a una actividad a fin de alcanzar en un plazo mayor o menor el conjunto de metas establecidas.

La planificación es un proceso, un conjunto de fases (subprocesos, procesos) por medio de los cuales se realiza una opera-

---

1/ Esta sección se basa íntegramente en el libro de Carvalho, Horácio, Martius. *Introdução a teoria do planejamento*. Sao Paulo, Brasiliense, 1976, pp. 34/55.

ción. Al ser el proceso un conjunto de fases, su realización no es aleatoria. El proceso es sistematizado, obedece a relaciones precisas de interdependencia que lo caracterizan como un sistema, como un conjunto de partes (fases, procesos), relaciones coordinadas, entre sí, de manera de que formen un todo, un conjunto coherente y armónico, a fin de alcanzar un objetivo final (producto, resultado) determinado. El conjunto de fases que caracteriza el proceso puede ser representado por: conocimiento de la realidad (o situación), decisión, acción y crítica.

Esas fases pueden interpretarse suscintamente de la siguiente forma:

- **Conocimiento de la realidad:** expresa el proceso sincrético, analítico y de síntesis para llegar a conocer la realidad social, económica o territorial que se desea estudiar.

Por realidad debe entenderse por diagnósticos y pronósticos de los principales indicadores que explican una situación-problema, situación espacial y temporal de una variable considerada. Implica también el saber cómo se manifiestan hoy (coyuntura) esos indicadores que tratan de esclarecer un diagnóstico y un pronóstico. Se hace referencia a “indicadores” únicamente para establecer un parámetro común que puede ser utilizado por las diferentes disciplinas del conocimiento humano.

- **Decisión:** por cierto que el proceso de conocimiento de la realidad exige decisiones en sus diferentes etapas. Asimismo, la intervención o acción que se efectuará sobre determinada realidad, exigirá decisiones continuas. El proceso crítico es un complejo de decisiones. Mientras tanto, como “decisión” (se distinguirá mejor si se coloca entre comillas) se entenderá la fase o el proceso donde se estudian las diferentes alternativas para solucionar una situación-problema, relativa a una realidad dada de la sociedad, de una empresa, de un grupo de personas o de un individuo, teniendo como objetivo el optimizar la localización de los recursos disponibles y la estrategia política establecida. La “decisión” que

caracteriza una de las fases del proceso de planificación es una decisión política, apoyada en las más diversas técnicas para la toma de decisiones e íntimamente relacionada con el objetivo final que se propone alcanzar;

- **Acción:** se entiende así a la implantación o efectivización de las “decisiones” tomadas, para tratar de transformar alguna situación. La acción, ejecución, implementación o cualquier otra designación operacional que se desea efectuar, está íntimamente relacionada con el conjunto de proposiciones (decisiones traducidas en términos de planes, programas y/o proyectos) efectuado en la fase anterior;
- **Crítica.** bajo este título se comprenderá todo el conjunto de procesos o subprocesos de seguimiento, control y evaluación del desempeño de determinadas operaciones, que tratan de “realimentar” el proceso de decisión considerando la corrección de desvíos o distorsiones del proceso ejecutivo (acción) para la consecución de los objetivos propuestos.

Al ser la planificación un proceso sistematizado, sus partes llevan a la consecución de un objetivo definido, para lograr cierto resultado. Ese proceso desempeña una función precisa que es la de dar mayor eficiencia a la actividad humana; eficiencia que deberá siempre traducirse en resultados finales y objetivos a ser alcanzados, facilitando así el aumento de la eficacia del producto final. Trata también de aumentar la científicidad del proceso en la toma de decisiones. Sin embargo, no se restringe, como se podría suponer, sólo a las decisiones que permitirán establecer los objetivos y directrices de un plan, programa o proyecto, sino a cualesquiera que sean las decisiones y las fases en que se verifiquen.

Al tratar de dar mayor eficiencia a una actividad humana se debe tener en cuenta la presencia de metas y plazos, dos elementos que componen la estructura del concepto de planificación en cuanto proceso. La práctica de la planificación sólo es posible cuando desea intervenir en un futuro, próximo o largo; e, intervenir significa establecer metas (objetivos cuantificados) a ser alcanzadas en un tiempo (plazo) determinado. Por tanto, compruébase que los



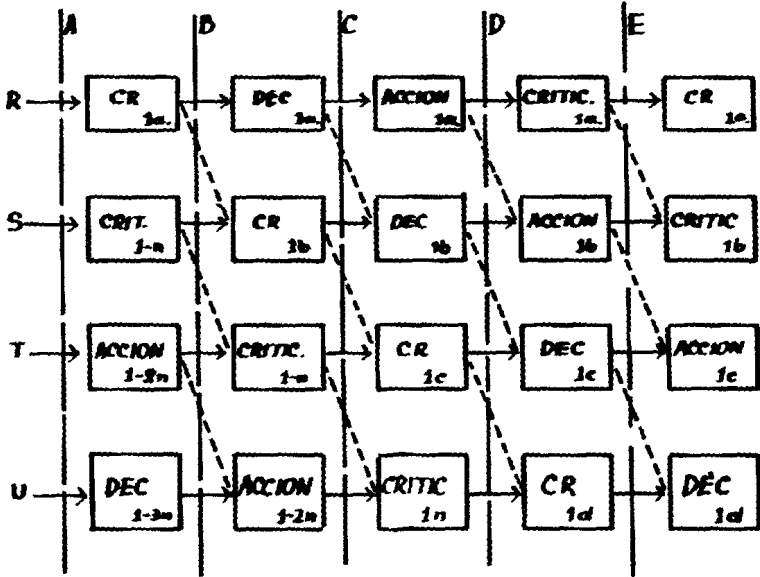
elementos meta y plazo son inseparables y componentes necesarios del concepto de planificación y que determinan de forma intensa la calidad y profundidad del proceso.

La palabra planear debe ser utilizada en una perspectiva semántico-histórica. El proceso o la práctica de actuar voluntariamente bajo proposiciones explícitas para el futuro, torna incompleta la noción tradicional de planeamiento, siempre que se refiera sólo a la elaboración del plan. La consulta al diccionario, o el estudio etimológico del vocablo, conduciría a “hacer el plan, proyectar”. Mientras tanto, esa conceptualización es insuficiente en la actualidad. La propia práctica acumulada, en su corriente utilización, exige su inserción histórica y no una simple y mecánica actitud respetuosa con relación al origen remoto del vocablo. Esa tendencia, inclusive, se confirma modernamente en el hecho de que muchos especialistas ya defendieron “el planeamiento sin plan”.

Las fases del proceso de planificación no deben ser tomadas como un proceso mecánico lineal. Diríase que el proceso de planificación es invaginante; él se interpenetra en sí mismo. Así, cuando se refiere a la fase del conocimiento de la realidad se presupone que simultáneamente las demás fases están desarrollándose. Lo que de hecho existe es una interacción de dos variables: el tiempo y el objeto que está siendo tratado.

El cuadro siguiente trata de representar esquemáticamente la dinámica del proceso.

**DINAMICA DE LAS FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACION**



NOTA: A, B, C, D y E:  
R, S, T y U:

*periodos distintos de tiempo.  
objetos de accion diferenciados*

—————→

*evolucion de las fases del proceso de planificacion.*

- - - - -→

*evolucion temporal de cada fase del proceso de planificacion*

□

*fase del proceso de planificacion*

La variable objeto (sector o subsector del conocimiento) está representada en las líneas horizontales, siendo en este caso cuatro indicadas por las letras R, S, T y U. La variable tiempo, se encuentra señalada por las líneas verticales interrumpidas e indicadas por las letras A, B, C, D y E. Las fases del proceso de planificación están representadas por los rectángulos con abreviaturas en el interior; su significado es el siguiente: CR: fase del conocimiento de la realidad; DEC: decisiones; ACCION: ejecución de planes, programas o proyectos; CRIT: fase de crítica o seguimiento, control y evaluación de los planes y programas.

En la línea R (primera línea horizontal) el proceso de planificación se inicia, por ejemplo, con la elaboración e implementación de un plan de comunicación comunitaria. Así, la fase CR comienza a funcionar y tiene como subsecuentes las demás fases del proceso de planificación, representadas en rectángulos diferentes y en tiempos diferentes: del tiempo A, donde se inserta CR, pásase al tiempo B, donde se identifica la DEC, continuando así hacia adelante.

Sin embargo, en el tiempo A, el organismo gubernamental o la empresa privada que está elaborando la fase de “conocimiento de la realidad”, para elaborar el plan de comunicación comunitario no interrumpe toda su acción sólo para ejercitar el CR, sino que, simultáneamente, están operando algunos órganos, equipos o técnicos:

- seguimiento, control y evaluación de acciones pretéritas ya realizadas (representadas en el cuadro anterior, segunda línea horizontal S, por el rectángulo CRIT-1n);
- desarrollo de actividades relativas a su campo de actuación, ya que la comunicación comunitaria no se detiene porque se esté elaborando un plan (representado en el cuadro, 3a. línea T, por el rectángulo ACCION);
- decisión sobre nuevas actividades o solución de problemas coyunturales (representación en la línea U en el rectángulo DEC).

Así, en el tiempo A, se tienen simultáneamente todas las fases del proceso de planificación, ya que cada una de ellas trata sobre objetos distintos o temporalmente desfasados.

En el ejemplo de arriba, el caso de excepción sería cuando el órgano que realiza el conocimiento de la realidad se ha creado recientemente e inicia su actividad funcional con la preparación de un plan de acción. Asimismo, bajo otra dimensión, se puede afirmar que con el correr del tiempo se descompone la propia fase del conocimiento de la realidad y aparecen dentro de ella las propias fases del proceso de planificación. O, igualmente, se comprueba en las fases de decisión, acción y crítica.

En el cuadro anterior se puede observar que el desarrollo de una fase, como por ejemplo la CR, pasa por distintas interacciones en función del cambio de período de tiempo en que se efectúa. Las interacciones de CR con otras fases en el tiempo A son distintas de las del tiempo B; y así sucesivamente, porque cambia el objeto considerado. La dinámica de CR se la representa por las líneas trazadas en diagonal y que definen la secuencia CR-1a, CR-1b, CR-1c y CR-1d.

La variación temporal proporciona nuevas coyunturas sin que existan posibles repeticiones en las interacciones de las fases de los procesos. Cambiando de tiempo A para el B, se varían las interacciones, por cuanto las acciones son distintas por la propia dinámica que representan.

El proceso de planificación tiene un procedimiento lógico. Su utilización es efectuada por individuos. Por tanto, la forma como se la aplica depende de la situación político social de la sociedad. Los instrumentos plan, programa y proyecto son objetos en manos de quien los manipule. No tienen vida propia. Su existencia se confunde con la propia práctica de los individuos en la consecución de sus objetivos sociales. En consecuencia, dar "responsabilidades" a la planificación o a sus instrumentos es algo equivocado. La responsabilidad es de quien aplica o de quien los adopta.

## **INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACION**

**La práctica del proceso de planificación, se realiza a través de la manipulación de sus instrumentos. Estos varían mucho en función de las circunstancias objetivas de su aplicación y en función del procedimiento de planificación adoptado.**

**Es necesario resaltar que los regímenes políticos tienen influencia relevante en la definición del tipo de instrumento que se debe poner en práctica. Así, un mismo instrumento (el plan) puede revestirse de carácter indicativo o autoritario (normativo). Suponiendo que la forma de su elaboración sea normativa, sus contenidos pasan a diferenciarse no solamente por el carácter que adquieren en el seno de la administración, sino por el grado de especificidad de los contenidos de profundidad de las decisiones que forman parte de él.**

**Los instrumentos de la planificación pueden agruparse en cuatro conjuntos homogéneos, especificados del siguiente modo:**

- a) Instrumentos relacionados con la fase de conocimiento de la realidad.**
  - estudios perspectivas (proyecciones a largo plazo);
  - diagnósticos de situación (relacionados en general con un análisis de series históricas);
  - pronósticos (mediano plazo: cinco a siete años);
  - estudios específicos subsectoriales.
- b) Instrumentos relacionados con las decisiones:**
  - planes y programas;
  - proyectos.
- c) Instrumentos relacionados con la ejecución:**
  - planes operativos (anuales);
  - programas-presupuesto (anual y/o trianuales).
- d) Instrumentos relacionados con el seguimiento y control:**
  - fichas y formularios de seguimiento;
  - relatorios;
  - opiniones de realimentación (juicios de realimentación).

## **Instrumentos relacionados con el conocimiento de la realidad**

Los instrumentos de planeamiento relacionados con la fase de conocimiento de la realidad pueden ser considerados como los medios de la información capaces de facilitar el proceso de decisión.

Existe el preconceito de que las decisiones sólo pueden tomarse a partir de diagnósticos y pronósticos. Sin embargo, se observa que las decisiones más importantes, generalmente efectuadas por acuerdos políticos, no se basan en diagnósticos/pronósticos explícitos. Sin duda, siempre que se decide sobre alguna cosa debe existir un conocimiento acumulado. Lo que varía es el nivel de profundidad de ese conocimiento, la cientificidad de su adquisición y las probabilidades de su “verdad” .

Por ejemplo, en la práctica de la administración de periódicos, radios u otros medios de comunicación, no se observa la elaboración de diagnósticos/pronósticos explícitos. No por ello, estos medios son menos estimados.

Naturalmente, el proyecto para la creación de un periódico exige estudios que informen a los administradores o inversionistas sobre las alternativas de decisiones a tomar. No obstante, instalado el periódico, la mayor parte de las decisiones se efectúan a través de debates internos, de reuniones técnicas y administrativas que constituyen la vida trivial de las redacciones; son las decisiones gerenciales, de corto plazo. Cuando se piensa o se especula en la ampliación del tiraje del periódico o en la diversificación de sus secciones, entonces es probable que se deba elaborar un nuevo proyecto. Y, por tanto, serán necesarios nuevos estudios.

Se puede afirmar que los diagnósticos y pronósticos, después de los estudios de perspectivas, en general, se los utiliza para decisiones de mediano plazo (de cinco a siete años).

Eso no excluye la presencia de diagnósticos/pronósticos de corto o cortísimo plazo. La praxis humana, diariamente, es un permanente conocer-decidir-actuar-criticar. Los individuos están siempre analizando-sintetizando ideas y hechos para las decisiones más triviales.

En este trabajo, las referencias a diagnóstico/pronósticos o, más exactamente, a los instrumentos de planificación relacionados con la fase de conocimiento de la realidad, se dirigirán a los procesos de mediano y largo plazos. Los procesos de decisión de corto plazo serán tratados como resultantes de decisiones más amplias, desde el punto de vista temporal.

Los estudios de perspectivas, llamados también estudios prospectivos, son aquellos que se refieren a las interpretaciones de proyecciones con tendencias a largo plazo, en general de 15 a 20 años. Esos estudios son básicos para las decisiones de mediano plazo, en general de cinco a siete años (coincidentes con períodos gubernamentales nacionales). En la elaboración de políticas nacionales de comunicación, para establecer planes de desarrollo, se presupone la realización de esos estudios prospectivos.

Los estudios de largo plazo están relacionados con el desarrollo de modelos analíticos, capaces de explicar probables comportamientos futuros. Son estudios de profundidad, casi siempre vinculados a institutos de investigación y de estadísticas nacionales.

Los pronósticos de mediano plazo se efectúan sobre las conclusiones parciales de esos estudios a largo plazo, acrecentados por informaciones de tendencias históricas del desarrollo nacional o del sector en consideración.

Los diagnósticos se realizan sobre los análisis de las series históricas, utilizando éstas de acuerdo a los diferentes años. Estos diagnósticos dependerán de las disponibilidades estadísticas como de la fidelidad de las mismas.

Es necesario resaltar que los diagnósticos se deben basar preferentemente en un análisis de series históricas de datos, aunque las series históricas son insuficientes, por varias razones:

- no siempre se podrá cuantificar informaciones que sirvan para auxiliar los procesos de decisión en el campo de la comunicación;
- la importancia relativa de las informaciones cualitativas, de los retratos hablados, de las informaciones captadas a través

- de entrevistas con preguntas abiertas, exige un abordaje distinto del de las series históricas. Exige una dimensión temporal, histórica, pero no necesariamente en forma de "series".
- los diagnósticos también deben aportar a una situación presente después de la serie histórica. Significa que la coyuntura tiene un papel destacado en la elaboración de un diagnóstico, ya que ella no es percibida sólo por el análisis del pasado, sino en particular, por las predisposiciones de los agentes políticos que manipulan los recursos o que deciden sobre las políticas administrativas (como ministros, federaciones de industrias, agrícolas o de comercio, Bancos, comercio exterior, etc.);
  - los estudios coyunturales exigen técnicas propias y personal especializado. En el campo de la comunicación se conoce poco sobre el desarrollo de metodologías adecuadas a estos estudios de cortísimo plazo (seis meses a un año).
  - Los estudios específicos subsectoriales son complementarios a los estudios de largo y mediano plazos. Son propuestas particulares para conocer más profundamente aspectos del conjunto sobre el cual se quiere intervenir. Esos estudios específicos subsectoriales subsidian la mayor parte de los programas y proyectos sectoriales y, en la actualidad, en la mayor parte de los países latinoamericanos, son esos estudios los más solicitados por los administradores. Eso crea dificultades para organizar equipos permanentes para trabajos de investigación de mediano y largo plazos.

El instrumental de planificación relativo a la fase de conocimiento de la realidad encuentra obstáculos para su operación, por la deficiencia de estadísticas existentes en los países subdesarrollados. Sobre ello Waterston 1/ advierte: "los datos suministrados por los planificadores deben aclarar la situación presente de la economía, así como su orientación y la rapidez de su evolución desde un pasado reciente. Su utilidad está en función de su exactitud, su alcance, su forma y su actualidad. Si las estadísticas existentes están llenas de errores, si su campo es limitado y varía de un año a

---

1/ Waterston, Albert. *La planification du développement*. París, Dunod, 1969. pp. 164/65.



otro, si la forma bajo la cual se presentan limita o impide las comparaciones con otros datos o si se aplican a un período ya superado, pueden resultar falsas o sin valor. Su utilidad eventual depende también, en gran medida, de una evaluación correcta de su calidad y de sus deficiencias. En manos de un especialista capaz de reconocer y considerar sus límites, las estadísticas incompletas antiguas, mal concebidas o inexactas pueden a veces suministrar indicaciones útiles. La interpretación correcta de las estadísticas es un arte difícil, como también es posible hacer un mal uso de los datos de buena calidad”.

No se debe desanimar cuando se encuentran datos o informaciones cualitativas insuficientes. Es también Waterston, en su estudio sobre la eficiencia de la planificación realizada en 55 países, quien comenta: “Sin embargo, la mayor parte de los planificadores no está dispuesta a retardar todo el planeamiento esperando la eliminación de las lagunas de datos. Como la CEAE-ONU, ellos opinan que será también inteligente, considerando los recursos financieros, generalmente limitados, destinados a la planificación y a la escasez de personal calificado, no dedicar excesivo tiempo a la recolección de nuevos datos antes de comenzar a planificar” 1/.

La acumulación de una importante cantidad de estadísticas correctas es una tarea de resistencia. La mayor parte de los planificadores estiman que la planificación que se encuentra en vías de desarrollo no puede esperar el montaje de un sistema integral de estadísticas. En otros términos, no es nada lógico retardar la acción argumentando “que es imposible planificar en ausencia de datos cuantitativos satisfactorios”. Si se considera la existencia de estadísticas de buena calidad como una condición previa absoluta, en varios países no se visualiza el lanzamiento de una planificación económica seria” (ONU. Centre de Développement Industriel. Organizational Aspects of Planning, p. 18).

La Comisión Económica para el África (CEA) tiene sobre esos asuntos una opinión no menos concluyente. A la pregunta retórica: ¿Para elaborar un plan, debe esperarse a que hayan fina-

---

1/ Cita de Waterston: ONU-CEAE, *Economic Development and Planning in Asia and Far East*, Economic Bulletin for Asia and Far East, noviembre 1955, p. 63.

lizado las investigaciones estadísticas más importantes?.

La CEA 1/ responde:

“Esto sería absurdo, puesto que en numerosos proyectos de desarrollo, que se sabe serían útiles, se perdería un tiempo precioso en investigaciones estadísticas, así como también si no se sabe medir la incidencia de éstas en la economía general del país” 2/.

### **Instrumentos relacionados con el proceso de decisión**

La planificación es un proceso sistematizado, cuyos documentos lo forman el plan, el programa y el proyecto. Es de mucha importancia conocer bien la distinción entre el proceso de planificación y los documentos que se elaboran en determinado momento o fase del proceso, a fin de permitir una visión global de la realidad y del conjunto de decisiones que permitirán una intervención coordinada y supuestamente apoyada en criterios científicos.

Siendo el plan, programa y proyecto, documentos que señalan las decisiones tomadas en un determinado momento y para un período de tiempo futuro, constituyen ante todo, un acto político en lo atinente a la decisión. Al contener esencialmente, elementos de decisión, esos documentos (plan, programa y proyecto) son una anticipación del futuro.

Por su diversidad, es difícil delimitar exáctamente el contenido de un plan. Puede representar desde las decisiones pertinentes a una estrategia general de acción, hasta la definición precisa de proyectos e instrumentos de intervención.

Durante mucho tiempo existieron planes sin la implantación del proceso de planificación. Al mismo tiempo, la “planificación económica tuvo la tendencia a tomar la forma de especulación intelectual o de incitación a la acción antes que de proyectos precisos a realizarse” 3/.

1 / ONU-CEA. Note sur le développement statistique, p. 2.

2/ ONU-CEA. Ibid, p. 5.

3/ ONU/CEAEO. Economic Survey of Asia and the Far East 1961, p. 80. In: Waterston, Albert. La Planification du développement. Dunod, París, 1969.

El plan, programa o proyecto es un medio y no un fin. Es bastante común que ocurra el equívoco, invirtiéndose ese orden y considerando al plan, programa o proyecto como el fin del proceso de planificación.

La ejecución de una actividad puede acordarse sin plan, programa o proyecto, y esa acción podrá ser de buena o mala calidad. Sin embargo, sin el plan, programa o proyecto, sin la ejecución, pierde toda validez.

El plan difiere del proyecto esencialmente en que se refiere a la amplitud del objeto. Cuando el plan trata de reunir un conjunto de elementos de decisión, necesarios para concretar racionalmente la conducta de un grupo humano o de un conjunto de unidades de producción, el proyecto considera el estudio de cómo utilizar más racionalmente los recursos económicos, generalmente escasos, para la producción de un bien o de un servicio, con todos los detalles económicos y técnicos.

Es necesario destacar que la separación entre el plan y el proyecto es siempre de fácil comprensión, ya que cuando varían los niveles de decisión, sea a nivel nacional, regional, estatal o de la empresa, pueden variar también los elementos componentes del proyecto. Si tomanos el caso de la producción de un metal, como por ejemplo, el acero, podemos considerar, a guisa de ejemplo, las siguientes situaciones:

- la existencia de un proyecto, a nivel nacional, que estudie las ventajas o desventajas (alternativas) de producir acero en el país, sustituyendo las importaciones. En ese caso, es evidente que no nos estamos refiriendo a la producción de acero por una empresa, sino que, probablemente, ocurrirá que numerosas empresas se decidan a producir acero con un proyecto que se elaboró con alcance nacional.
- de ser viable la producción de acero en un país, probablemente se elaborará un plan sectorial de siderurgia, el cual intentará dar las directrices generales, la metas, definiciones tecnológicas globales, etc., que permitirán orientar, sea a los propios organismos gubernamentales, sea a la iniciativa privada, en la elaboración de proyectos de alcance empresarial para el

conocimiento de las ventajas y desventajas de destinar recursos económicos de un determinado grupo público o privado, para el montaje de una fábrica siderúrgica;

- considerando que se hizo viable el montaje de determinada fábrica siderúrgica y ésta fue establecida, la administración de la fábrica sistemáticamente elaborará planes anuales, bienales o quinquenales (será una decisión de la administración) para la operación de la fábrica. Este plan podrá prever la elaboración de un proyecto que defina las ventajas o desventajas de destinar nuevos recursos económicos de la empresa para la ampliación de la fábrica o la diversificación de su línea de producción.

Se puede observar, en el ejemplo mencionado, que la interacción entre planes y proyectos es amplia y permanente; que la variación de los sujetos (centros de decisión) puede llevar a variaciones en el documento que se elaborará (plan, proyecto), ya se trate de un mismo bien o servicio.

Es deseable que un plan contenga, en lo mínimo, los siguientes elementos:

- **definición de objetivos**
- **determinación de metas globales y sectoriales**
- **programas sectoriales**
- **determinación de los recursos**
- **ordenación sistemática de la implementación.**

El conjunto de antecedentes (estudios, investigaciones, etc.) que permitió la toma de decisiones debe constar como anexo al plan.

La palabra **programa** se la utiliza de diversas maneras, las mismas que expresan contenidos y objetivos bastante diversos. Nos parece que son tres las interpretaciones más usuales:

- programa, como una ordenación en el tiempo de las actividades a desarrollarse. Trata de expresar lo que técnicamente se denomina cronograma. De acuerdo a esta interpretación, es posible tener programa, tanto en el plan como en el proyecto;

- programa, como la fase del proceso de planificación relativa a la elaboración del plan, denominada también fase de programación, que se restringirá a las actividades que permitirán llegar a las decisiones. Por lo tanto, excluyè las fases de ejecución y de crítica. Expresa las ideas de una corriente significativa de planificadores que extienden el proceso de planificación restringido a las actividades de elaboración del plan o proyecto, sin incluir la ejecución como fase de la planificación.
- programa, como un componente del plan; o sea, una subdivisión que permita agrupar las decisiones por áreas de acción semejantes, bajo el mismo título.

Bajo este último concepto, el programa abarcaría:

- el estudio de las alternativas de solución para el conjunto de problemas, objeto del plan;
- las metas físicas, especificando plazos y localización;
- los estudios de coherencia entre las metas y entre las metas y los recursos;
- el establecimiento de los recursos;
- el cronograma de implementación;
- los organismos ejecutores.

De ese modo, el programa, en el contexto de la planificación, sería el resultado final de la fase de la toma de decisiones (en la práctica, se resumen en documentos), teniendo en cuenta el mejor uso de los recursos económicos para la atención de las necesidades y aspiraciones de los individuos, grupos humanos o unidades productivas (empresas). No abarcaría, a pesar de basarse en ella, la fase del conocimiento de la realidad, ni sus fases subsecuentes, tales como la de ejecución y de crítica.

Con relación al proyecto, adoptamos el concepto de la CEPAL 1/: “El proyecto se define como el conjunto de antecedentes, que permite estimar las ventajas y desventajas económicas que se derivan del destino que se dan a ciertos recursos de un país, para la producción de determinados bienes o servicios”.

Por lo tanto, el proyecto se refiere siempre a la producción de determinado bien o servicio. Es específico. Como afirmamos anteriormente, pormenoriza una operación individual en todos sus detalles económicos y técnicos.

ILPES 1/ da un concepto de proyecto de carácter más operativo:

**"Proyecto:** en su significado fundamental, es un plan prospectivo de una unidad de acción capaz de materializar algún aspecto del desarrollo económico o social. Lo cual implica, desde el punto de vista económico, proponer la producción de algún bien o la prestación de algún servicio con el empleo de determinada técnica y con el fin de obtener cierto resultado o ventaja económica o social. Como plan de acción, el proyecto presupone también, la indicación de los medios necesarios para su realización y la adecuación de estos medios a los resultados perseguidos. El análisis de estas cuestiones se realiza en los proyectos, tanto desde el punto de vista económico, como del técnico, financiero, administrativo e institucional".

En determinadas circunstancias, cuando es muy amplio el campo de acción o del conocimiento abarcado por un programa o un proyecto, se acostumbra establecer escalones más específicos en la jerarquía de los documentos, introduciéndose el subprograma a nivel de programa, o el subproyecto, a nivel de proyecto. Tanto el subprograma como el subproyecto deben tener las mismas características de elaboración exigidas para un programa o un proyecto.

Sin duda, los subprogramas y los subproyectos son descomposiciones de las metas del programa y del proyecto al que corresponden, respectivamente. Es necesario poner mucha atención para no confundir el subprograma y el subproyecto con documentos o procesos de decisión, paralelos al programa y al proyecto al que están subordinados. A pesar de parecer obvia esa afirmación, donde el prefijo sub explicitaría el carácter de inferioridad, de aproxi-

---

1/ ILPES. Guía para la presentación de proyectos. DIFEL/FORUM, Sao Paulo, (1975), p. 7.

mación a un estado o estadio mayor o más amplio, en la práctica de elaboración de programas y proyectos se ha comprobado que esas equivocaciones ocurren constantemente. Por tanto, siempre surgirán los subprogramas o subproyectos relacionados con una meta, o sea su descomposición desde el punto de vista sustantivo o temporal.

Es conveniente destacar algunas excepciones a esa regla general. Ellas se refieren a la concepción de subprogramas y/o subproyectos y no a la función de las metas del programa y/o proyecto, pág. 90, frente a la necesidad de atender a objetivos secundarios o derivados, indispensables para la concretización de la meta y que ocurren al nivel de los recursos. Por tanto, es posible que existan subprogramas o subproyectos derivados de las exigencias de previsión de recursos (sean humanos, materiales o tecnológicos) en el ámbito interno de un programa o proyecto. Cuando eso ocurre es necesario tener extremo cuidado para no mezclar los subprogramas y/o subproyectos al nivel de los recursos con los propios recursos que deberán determinarse para cada programa y/o proyecto.

Con relación al plan no es habitual la elaboración de documentos denominados subplanes. Cuando el nivel de generalidad de las decisiones es muy amplia, es más aconsejable intitular el documento que registra esas decisiones como de “política” o de “estrategia”. La subdivisión inmediata que sigue a un plan, debe ser el programa.

### **Instrumentos relacionados con la ejecución de los planes**

Los instrumentos de planificación relacionados con la ejecución de los planes, programas y proyectos son los planes operativos anuales y el programa-presupuesto.

Elaborando un plan, un programa o un proyecto, y aprobado por los dirigentes o por el pueblo a través de sus representaciones políticas, se hace necesario iniciar una fase muy delicada en lo que se refiere a los aspectos técnicos y administrativos de implementación.

Es el caso de las decisiones explicitadas en un documento

hacia la práctica objetiva de las actividades de los individuos o grupos. Esa transición puede comprometer todo el esfuerzo anterior tanto de diagnóstico/pronóstico, como de elaboración del plan.

Para ello son indispensables dos instrumentos: el plan operativo y el programa-presupuesto.

Se han identificado continuamente algunos problemas operacionales en el proceso de ejecución de planes que impiden o reducen considerablemente su eficiencia. Amado 1/ señala como áreas responsables:

- a) problemas coyunturales y aleatorios de difícil previsión a mediano plazo que obligaban a modificar o a abandonar los planes. Estos eran tan amplios cuanto mayor era el grado de dependencia del resto del mundo, lo que en el caso de las economías en desarrollo era y es considerable;
- b) la ausencia de instrumentos articulados que hagan posible la compatibilidad de la acción a corto plazo, tomando en cuenta elementos coyunturales pero sin perder de vista los de mediano plazo establecidos en los planes;
- c) el divorcio, más o menos acentuado, entre la planificación física y la financiera y monetaria en general, ya que ésta es el elemento fundamental para la movilización de los factores productivos;
- d) a pesar de los esfuerzos llevados a cabo para la modernización de los sistemas presupuestarios y fiscales, persistía, como persiste en gran medida, una falta de comprensión mutua y de comunicación entre el área de planificación y la de presupuesto, ya que en muchos casos, en la actualidad, la función presupuestaria es de responsabilidad de la planificación;
- e) ausencia de aspectos gerenciales y administrativos en los instrumentos de planificación. La distancia de los centros de decisión, por el hecho de que los planes de mediano plazo no tenían características operacionales; la ausencia de instrumen-

---

1/ AMADO, ANTONIO AUGUSTO OLIVEIRA. Planejamento operativo anual e orçamento do setor público. Brasília, IPEA/INOR? 1976, mineo. P. 9/10.



tos adecuados, para corto plazo, y que tomasen en cuenta las áreas de mayor responsabilidad para la ejecución, como son la de compatibilidad global, la monetaria y la financiera, la de la balanza de pagos, la de presupuesto del sector público, la de los recursos materiales, la de los recursos humanos, los aspectos sectoriales y regionales, los instrumentos de política económica de corto plazo, tales como precios, salarios, intereses (beneficios) descuentos, cambio, tributos, subsidios, etc.”.

Recientemente se ha venido observando un aumento en la conciencia de los planificadores del área “social”, como comunicación, educación, salud, vivienda, trabajo y otros, relacionándola con los técnicos del área presupuestaria y física. Puede observarse que existe mucho preconceito por ambos lados. Unos, los especialistas sectoriales, consideran a los técnicos de finanzas, presupuesto e implementación física como excesivamente pragmáticos, muy ajustados a normas y patrones de desempeño administrativo, mientras que, los técnicos de estas áreas, consideran a los especialistas sectoriales como utópicos, irrealistas, sin experiencia operativa. Esos debates provocan escisiones en los equipos técnicos y muchas veces impiden la ejecución de los planes debido a desacuerdos internos.

Hay que considerar un hecho: sin realismo financiero-presupuestario y objetividad administrativa es bien probable que la mayor parte de la producción de planes, programas y proyectos mueran en el papel. También se conoce que es necesaria la modernización administrativa de los organismos gubernamentales y de las empresas privadas, las cuales aún vegetan en antiguas formas atávicas de administración.

El plan operativo anual es un instrumento de paso entre:

- a) los planes de mediano plazo y;
- b) el programa-presupuesto.

Tiene los siguientes propósitos: 1/.

- a) establecer las bases para determinar los objetivos anuales contenidos en los planes de mediano plazo y en las estrategias;

- b) enfrentar las situaciones coyunturales con las medidas más apropiadas para garantizar la mejor dirección del proceso económico y social;**
- c) hacer compatibles las diversas acciones que deben emprender en un corto plazo las unidades económicas; consideración del nivel global, sectorial y regional: coordinación del sector público y del sector privado; integración de las variables reales, monetarias y financieras, coherencia de las políticas de precios y salarios, etc.;**
- d) determinar el monto y composición del programa-presupuesto del sector público y su relación con los otros componentes del plan operativo anual;**
- e) facilitar la vinculación más apropiada del sector público con el sector privado y motivar su participación en la formulación y operación de las políticas anuales;**
- f) Revisar y perfeccionar el plan de desarrollo, a través de los datos más específicos contenidos en el plan anual y de las modificaciones que aparecen en lo referente a la aplicación de las políticas;**
- g) vincular los medios técnicos de planificación con el medio gubernamental para que los políticos puedan apreciar, coordinadamente y en su conjunto, las decisiones que se tomarán a corto plazo;**
- h) promover una mejor coordinación interna dentro de la organización. Para formular el plan anual es imprescindible conseguir una participación activa de las unidades internas;**
- i) hacer posible la organización de un sistema de información estadística, para que los datos fluyan normal y oportunamente.**

En la mayor parte de las organizaciones no se ha observado la adopción del plan operativo como instrumento de ejecución de planes de mediano plazo. Esto ocurre, generalmente, por las siguientes razones:

- porque el proceso de planificación aún no ha sido implantado en la empresa, restringiéndose ésta a producir aleatoriamente

algunos planes o programas dispersos;

- porque el estilo de administración es incompatible con la planificación; una dirección autocrática centralizadora de las decisiones no admite el plan como instrumento de acción por cuanto éste, haciendo explícitos sus objetivos y estrategias, puede tornar vulnerable la posición central autocrática;
- porque el estilo de administración utiliza el plan como instrumento demagógico o de vendaje de ideas para la obtención de financiamientos o de un mayor número de accionistas;
- porque no existe personal habilitado para el tratamiento gerencial de las políticas de corto plazo;
- por la existencia de un reducido volumen de actividades para distribuir los instrumentos intermedios de corto plazo, como el plan operativo, pasando directamente del plan de mediano plazo al programa-presupuesto.

Otro de los instrumentos de ejecución es el **programa-presupuesto**, pieza fundamental para la operacionalización de los planes y programas. Sin el programa-presupuesto difícilmente se podrá implementar un plan teniendo en cuenta que será indispensable, siempre, el uso de recursos financieros.

Los planificadores deben operar hasta la elaboración del programa-presupuesto. Esta práctica aumenta mucho la experiencia de los planificadores y permite una visión integral del instrumental de planificación.

Con relación al programa-presupuesto es necesario acentuar un aspecto básico: el período de presupuestación. Difícilmente los períodos de elaboración del programa-presupuesto coinciden con las épocas “propicias” para la elaboración de los planes de mediano y corto plazos. El período de ejecución presupuestario es el año civil; no obstante, el programa-presupuesto, particularmente en el sector público, es elaborado de seis a siete meses antes de enero (inicio del año presupuestario en la mayor parte de los países).

Como el plan operativo debe anteceder al programa-presupuesto, entonces, debe ser elaborado prácticamente diez o doce

meses antes del comienzo de su implantación. Se observa, pues, una incongruencia de difícil superación; si el plan operativo es un instrumento de ejecución, un instrumento de operación a corto plazo, ¿cómo puede ser concebido con casi un año de anticipación en especial si es un plan operativo anual?. Problemas de esa naturaleza sólo pueden ser identificados y resueltos cuando se opera el proceso de planificación durante muchos años, de manera que puedan hacerse ajustes y adaptaciones en sucesivas aproximaciones.

### **Instrumentos relacionados con el seguimiento y control**

Los órganos, equipos o técnicos que actúan en las fases de seguimiento y control tienen como finalidad producir indicadores indispensables al seguimiento, control y evaluación de resultados de las actividades desarrolladas a partir de las disposiciones de los planes, programas o proyectos de acción, así como ofrecer subsidios al continuo proceso de planificación y de la toma de decisiones de gerencia.

El instrumento básico para el seguimiento y control es el indicador. Como indicador, entiéndese todo tipo de información elaborada, con mayor precisión, obtenida a partir de datos brutos, estadísticos y, generalmente, de manifestaciones directas de personas relacionadas a la situación real en estudio. Los indicadores no necesariamente son resultados matemáticos perfectos de un trabajo a base de datos, pero se caracterizan principalmente por la necesidad de análisis, estudios y composición de diferentes informaciones. En la práctica, un indicador puede estar compuesto de los datos que lo generaron y presentarse con un elevado nivel de abstracción. Su carga informativa es siempre mayor de lo que aparece en los datos que lo componen, y debe tender a ser superior a la suma de sus componentes. Una segunda característica de los indicadores, es su estrecha vinculación con los procesos en el curso de la realidad, lo que nos lleva a afirmar que ésta sólo se justifica cuando se la mide periódicamente, a intervalos definidos de tiempo. Finalmente los indicadores poseen un compromiso estrecho con la posición política adoptada al analizar la realidad y,

como tal, necesitan de evaluación y corrección permanentes. 1/

El instrumental de la fase de seguimiento y control está constituido por formularios y relatorios conducentes de las informaciones para el montaje de los indicadores. Con todo, “un proceso de seguimiento es, ante todo, un acto de gerencia. La simple reunión de informaciones, un sistema formal de registro o el establecimiento de procedimientos generalizantes y rígidos en una acumulación de formularios, no irán, por cierto, a caracterizar y operacionalizar un sistema de control, cuyos fines o resultados a alcanzarse en este proceso deben estar condicionados al principio de la oportunidad y que, lógicamente, demandará acciones correctivas en el momento que se identifique un desvío de la trayectoria” 2/.

Los instrumentos de seguimiento y control son simples aunque complejos, su manipulación y análisis.

### PROCEDIMIENTOS EN PLANIFICACION 3/

La planificación del desarrollo puede asumir diferentes procedimientos, destacándose dos de ellos, no solamente por su aplicación más exhaustiva, como por los diferentes principios y concepciones en que se basan.

El primero, tiene como punto de partida la concepción de modelos globales de desarrollo y de equilibrio, a partir de los cuales, por abstracción decreciente y por la aplicación sistemática de pruebas de coherencia, se trata de llegar a la elaboración de programas sectoriales y, finalmente, a la formulación de proyectos. Ese procedimiento caracteriza la planificación global descendente o, simplemente, la planificación descendente.

- 
- 1/ Fernandes, Ari Vicente et alii. “Relatorio Proyecto Servicio de Indicadores do Desenvolvimento do Estado de Sao Paulo”, Departamento de Estadística do Estado, Secretaria de Economía e Planejamento, Sao Paulo, 1975, p. 6 (inédito).
  - 2/ SUPLAN. Sistema de controle de projetos agropecuários. Ministério da Agricultura, Brasilia (1977), mimeo, p. 7.
  - 3/ Parte de esta sección se ha transcrito del libro de Carvalho, Horácio Martins. Introdução a Teoria do Planejamento. Brasiliense, Sao Paulo, 1976. Corresponde a partes del Cap. III — “Procedimientos en Planejamento” del referido libro, transcrito con autorización de los editores.

El procedimiento opuesto considera la elaboración del plan de modo distinto del concebido por la planificación descendente. Como punto básico consta el ensayo de varias combinaciones de proyectos de desarrollo y las pruebas de optimización en la localización de recursos. El punto de partida no es la gran síntesis teórica del proceso de desarrollo, sino en el censo de los principales proyectos ya elaborados, o en elaboración, por diferentes agentes, tanto del sector público como del privado. Este procedimiento caracteriza la planificación ascendente.

La aplicación de cada procedimiento, en una sociedad, nunca se realiza en forma absolutamente independiente o aislada. Constantemente se encuentra el predominio de uno u otro, sin que eso conduzca a la exclusión automática de uno de ellos. **Sea para el conjunto o sólo para determinados sectores**, trátase de conciliar los dos procedimientos. Esa armonización no siempre es posible, principalmente cuando se trata de la planificación integral y directiva; o cuando, a la inversa, no se pretende que el plan sea sino un documento indicativo y de acción indirecta sobre la iniciativa privada.

### Obstáculos

Desde el punto de vista metodológico, existen algunos obstáculos que perturban la comprensión más efectiva de los procedimientos de planificación. Es necesario, pues, presentar los más importantes así como los problemas derivados de ellos, para que la percepción de los procedimientos se realice, inclusive, con sus limitaciones y deficiencias.

En diversos países se ha detectado la tendencia bastante peculiar de considerar la fase del conocimiento de la realidad como una de las más importantes del proceso de planificación. Esta tendencia se comprobó especialmente por la escasez de informaciones y por los deficientes instrumentos analíticos, tanto técnicos como institucionales, a disposición de los equipos responsables de la elaboración de planes. Así, al ensayar la toma de decisiones complejas, como son las pertinentes a un plan de desarrollo, se hace necesario exigir informaciones fidedignas y actualizadas. La realización de los llamados "diagnósticos", muchas veces exhaustivos y costo-

sos, provocó en gran número de casos, una dispersión con relación al objetivo final del proceso de planificación que es la toma de decisiones eficientes y la acción, tratando de maximizar los éxitos y minimizar los errores.

El énfasis que se dió al diagnóstico, con todos los beneficios que trae, condujo, sin embargo, a un alejamiento metodológico del proceso de decisión. Así, para la elaboración de un plan de desarrollo, la mayor parte de esfuerzos se concentraba en el conocimiento de la realidad y no en los estudios de las condiciones de coherencia y optimización de las decisiones a tomarse.

Las dudas sobre metodologías para la elaboración de planes o de las formas de implementación del proceso de planificación estaban ligadas directamente a las ideologías sobre la manera cómo acelerar el desarrollo en los países denominados subdesarrollados.

También se han comprobado divergencias más profundas, a pesar de no ser abiertamente debatidas, en cuanto a las decisiones sobre la planificación descendente o la planificación ascendente.

Al mismo tiempo que se originan nuevos procedimientos, a través de la combinación de fases y procesos de los dos más amplios y generales, compruébase una seria discordancia en lo que se refiere al proceso de implementación del sistema de planificación, en determinada sociedad. Así, surgen los enfoques de “planificación integral”, “planificación por etapas”, “pre-planificación”, etc.

### **Controversias sobre los procedimientos**

Antes de presentar elementos de carácter metodológico sobre los procedimientos de la planificación descendente y ascendente, es indispensable reflexionar sobre los puntos negativos y positivos de esos dos procedimientos que, en planificación, son el centro de la polémica política y filosófica.

Marrama 1/ destaca varios puntos en que la planificación global descendente presenta dificultades metodológicas:

---

17 Marrama, Vittorio, op. cit., p. 184/5.

- a) durante la fase de preparación del “plan flame” 1/. Plantearemos una hipótesis sobre la relación general capital-rendimiento, válida para el período del plan, que sólo es posible controlar al final del proceso de programación, en que se conocerán los pormenores del programa específico que se llevará a cabo;
- b) plantearemos otra serie de hipótesis, especialmente en la fase de las proyecciones de la aceptación final del cuadro programación sectorial, en especial en lo que se refiere a los avances inducidos y a las importaciones de bienes intermedios, que sólo después será posible controlar;
- c) la compatibilidad entre planes asociados y sectoriales descendentes y la serie de proyectos específicos de avances ascendentes, presenta en la práctica numerosas dificultades, de ahí que tal compatibilidad se realice, en realidad, de modo aproximado;
- d) entre la formulación y la aplicación de políticas económicas aptas para influenciar los avances privados, por un lado, y la orientación efectiva de éstos, por otro, se puede considerar, en la realidad, un desfase mayor o menor, que puede perjudicar el éxito del plan”.

Sin embargo, Marrama 2/ añade aún: “por tanto, la programación ascendente presenta el gran inconveniente de no dar suficiente realce a la orientación de la búsqueda final de bienes de consumo y servicios, que puede provocar un proceso de desarrollo desequilibrado. A esto puede añadirse que las sugerencias de proyectos específicos de desarrollo provenientes de la periferia, incorporarán, presumiblemente, proyecciones de las administraciones públicas locales y de los inversionistas privados sobre la marcha de la búsqueda futura. Mas ¿hasta qué punto podemos estar seguros de eso?.

Con relación al planeamiento ascendente, Bettelheim 3/ observa:

1/ Según Marrama, “plan flame” sería la determinación del objetivo u objetos específicos del plan e identificación de las relaciones entre asociados.

2/ MARRAMA, VITTORIO, op. cit. p. 187/8.

3/ BETTELHEIN, CHARLES, op. cit. p. 210.



“En ciertos países denominan “planes económicos” a documentos que no están constituidos sino por adición de proyectos de inversiones (públicas y privadas) escogidos de manera más o menos arbitraria y cuyo total aparecería compatible con las fuerzas económicas y las disponibilidades financieras del país.

En tales casos, cuando existe simple adición de proyectos más o menos concretos y más o menos escogidos, es evidente que no se puede hablar de “planificación” en el sentido propio del término. Tampoco se requiere de ninguna técnica particular para la elaboración de tales pseudo-planes”.

Otros autores como W. Arthur Lewis 1/ y Albert O. Hirschman 2/ favorecen en mayor o menor grado, al procedimiento de la planificación ascendente, ya sea defendiendo la importancia y el papel del mercado libre y la planificación a través de incentivos, ya apoyándose en principios generales como el de “mano oculta”, donde se destaca el análisis beneficio/costo de proyectos; y la experiencia acumulada en el análisis de éstos que revela una relación directa con las peculiaridades técnicas y administrativas de los países o áreas en los cuales se realiza la implementación.

Es necesario señalar que los procedimientos de planificación están directamente relacionados con el régimen político del país en que se realiza. Por regla general, los países de régimen político socialista adoptan la planificación global descendente donde los modelos de crecimiento y el plan global desempeñan un papel preponderante 3/.

En los países de régimen político capitalista, donde el planeamiento económico tiene carácter indicativo, se puede observar una gama de combinaciones entre los procedimientos tanto de la planificación descendente como de la ascendente.

---

1/ Lewis, W. Arthur. *Política económica — La programación del desarrollo*. Rio de Janeiro, Zahar, 1968.

2/ Hirschmann, Albert O., *Proyectos de desarrollo*. Rio de Janeiro, Zahar, 1969.

3/ Consultar sobre el asunto: Tabbev, F. y otros. *Planificación del socialismo*, Barcelona, Oikos-Tau, 1968; Lange, Oskar, *Ensayos sobre planificación económica*, Barcelona, Ariel, s. d.; Chambre, Henri, *A economía planificada*, Sao Paulo, Difusión Europea, Sao Paulo, 1967; Bettelheim, Charles, *Problemes theoriques et pratiques de la planification*, París, Maspero, 1966; Horvat, Branko, *Teoría de la planificación económica*, Barcelona, Oikos-Tau, s. d.

Tinbergen 1/ destaca algunas alternativas a seguirse en los procedimientos de la planificación.

- 1) La alternativa más importante puede formularse escogiendo entre “comenzar desde abajo” y “comenzar desde arriba”. Lo que significa que el primer paso puede ser el de planes realizados al nivel más bajo, pudiendo ser intentados por empresas y/o “servicios separados”, o que, la ACP (Agencia Central de Planeamiento) suministre varias líneas-maestras antes de que tales unidades inicien su trabajo.

Muchas veces comenzar desde abajo ha sido considerado el modo natural, toda vez que la coordinación final, desde arriba, siempre es necesaria y la alternativa de abajo para arriba podría requerir menos trabajo.

La experiencia general parece mostrar, sin embargo, que existirá mayor duplicación si en las unidades más bajas no hay noción de desarrollo general. En efecto, las cifras estimadas de demanda, en la terminología occidental, sólo pueden hacerse dentro del concepto de desarrollo de la renta nacional, como un todo. Mientras tanto, en muchos procesos, los procedimientos de planificación han demostrado una tendencia a comenzar desde arriba ( . . . ).

- 2) Una segunda alternativa se refiere al número de contactos externos a ser realizados. Como se expuso antes, dos elementos parecen ser decisivos aquí; esto es, la cantidad de informaciones solicitadas a los varios sectores y el grado de democracia que el gobierno desea introducir en el sistema de planificación ( . . . ).
- 3) Una tercera alternativa puede ser la frecuencia de los contactos con cualquier agencia aislada. Hasta cierto punto, esto depende del método de planificación utilizado; un método de tentativa y error generalmente implica un mayor número de contactos consecutivos de lo que conlleva el método sistemático. El tiempo disponible constituirá también otro factor; para los planes a corto plazo —con su plazo exiguo— los con-

tactos repetidos son menos viables de lo que son para los planes a largo plazo.

- 4) Aún más, otra cuestión trata del orden en que las informaciones necesarias requieren estar disponibles. En el sector administrativo podrá ser una cuestión de quién debe tener la “última palabra”.
- 5) Un ejemplo final del procedimiento se refiere a la publicación de cualquier plan; ¿debería difundirse éste antes de la realización del debate parlamentario o después?; ¿antes de haber sido aceptado por el gobernador? ( . . . ).

Se comprueba que el conjunto de alternativas puede aumentar siempre que se incluyan nuevas variables en el análisis. Es posible añadir: la organización para la planificación; el grado de racionalidad y madurez, tanto de los sectores públicos como privados, de las administraciones, principalmente de la financiera; la experiencia técnica administrativa acumulada en materia de planificación; el mayor o menor grado de independencia política del país, frente al exterior, etc. Todas esas son variables que afectarán directamente la selección de los procedimientos de planificación.

Si, en cuanto procedimiento, la planificación global descendente exige para su aplicación efectiva la planificación central, integral y directa —lo que significa la presencia de regímenes políticos en los cuales el Estado tiene el control directo sobre los grandes sectores de la economía del país— por otro lado, el procedimiento de planificación ascendente, más fácilmente probado en los países capitalistas, tropieza con restricciones de orden técnico, tales como la propia capacidad de las agencias periféricas, o empresas, que elaboran proyectos de desarrollo, y de la propia “Agencia Central de Planeamiento” para efectuar el análisis social de los proyectos y la integración de ellos a nivel del plan.

La implantación del proceso de planificación del desarrollo se

la realiza por fases. De hecho, el proceso de aproximaciones sucesivas es aplicado tanto durante la tentativa de implantar los procedimientos de planificación descendente, como los de planificación ascendente. Difícilmente alguno de los dos procedimientos será implantado de una sola vez, cualesquiera que sean los regímenes políticos o niveles de desarrollo del país en el que se estén llevando a efecto. Esa dificultad en la institucionalización del proceso de planificación, condujo a diferentes técnicos a tener una visión distorsionada de ella, confundiéndose, entre otras, las fases del proceso de planificación con los procedimientos de la misma; los procedimientos de la planificación con las etapas, de carácter administrativo, de institucionalización de su práctica; el proceso de planificación con el proceso del programa-presupuesto, principalmente en el sector público, que es una manifestación, una consecuencia administrativo-financiera del proceso de planificación; los procedimientos de planificación (descendente, ascendente) con los métodos científicos o empíricos, objetivos o subjetivos, matemáticos o no-matemáticos, de elaboración de un plan.

### **Procedimiento de Planificación Descendente**

La preparación de un plan por el procedimiento de planificación descendente sigue, generalmente, las siguientes fases:

- **definición de objetivos y directrices;**
- **fijación de las metas globales y sectoriales provisionales;**
- **elaboración de programas sectoriales;**
- **elaboración definitiva del plan.**

Evidentemente, se destaca que la fase del conocimiento de la realidad, donde se elaboraron el diagnóstico y el pronóstico, no es contemplada en los comentarios que se hacen sobre los procedimientos, en razón de no constituir elemento de decisión, sino, simplemente, antecedentes que permiten o facilitan el proceso de decisión.

Las fases arriba citadas serán estudiadas de manera que se destaquen los puntos considerados esenciales para el conocimiento de las mismas y para percibir las diferencias metodológicas significativas para la fijación de metas.

## Definición de objetivos y directrices

Para cada problema o conjunto de problemas detectados en un determinado contexto económico y social, y que se pretende solucionar de manera planificada, se hace necesario sugerir alternativas de solución, a fin de facilitar la toma de decisiones. De modo general, en las primeras fases del proceso de decisión en la elaboración de un plan, las decisiones se identifican como objetivos a ser alcanzados al final del plazo de ejecución del plan.

Esos objetivos son de carácter cualitativo y deben, en su conjunto, (generalmente pequeño) caracterizar la estrategia adoptada con relación al desarrollo de un determinado sector político, económico, social, administrativo y financiero.

Esas decisiones globales, de sentido estratégico, deberán considerar después los antecedentes que permitan la formulación del diagnóstico y del pronóstico:

- la filosofía o política de acción adoptada por los órganos de decisión superiores;
- prioridad de los problemas a ser solucionados;
- recursos y plazos disponibles;
- viabilidad política y administrativa.

Los centros de decisión política, a pesar de estar técnicamente asesorados, no poseen condiciones objetivas, en esta primera fase, al considerar las especificaciones del proceso de desarrollo. Las decisiones de esos centros, tratarán de demostrar la abundancia global e indispensable que deberán alcanzarse al final del período del plan.

Los objetivos así definidos orientarán los trabajos siguientes de fijación de las metas globales y sectoriales que deberán efectuar equipos técnicos. Representarán, también, un esfuerzo de compatibilidad entre las hipótesis de solución definidas a partir del conocimiento técnico-científico de la realidad y las diversas posibilidades de acción, consideradas por las presiones políticas superiores, formales o informales.

El carácter general de esos objetivos es también consecuencia de la dificultad de determinar la coherencia entre ellas, si fueren fijados en número relativamente grande y de manera diversificada.

Las directrices de acción deberán establecerse a partir de la fijación de objetivos y deben caracterizar la orientación que se dará a las actividades de ejecución del plan de manera de alcanzar los objetivos propuestos. La naturaleza de las directrices es bastante diversificada, pudiendo, mientras tanto, esquematizarse en las siguientes categorías:

- económicas
- sociales
- administrativas.

Las directrices de naturaleza económica y/o social necesitan de una base institucional para su efectivización. Esto significa que el conjunto de actividades que se desarrollará según una determinada directriz económica y/o social, para alcanzar un objetivo definido, requiere de un sustrato administrativo: una institución o conjunto de instituciones. Las alternativas institucionales y/o administrativas, son numerosas e implican también decisiones de igual profundidad y calidad que las de naturaleza económica y/o social.

Las directrices administrativas facilitarán la armonización y coherencia del sistema de instituciones que deberá operar para la consecución de los objetivos del plan y, junto con las directrices económicas y/o sociales, permitan la definición de los instrumentos de acción.

### **Fijación de las metas globales y sectoriales provisorias**

Los objetivos y directrices definidos en la fase anterior, permitirán la determinación de las metas físicas globales y sectoriales provisorias.

De manera general, las metas se apoyan en los principios de la demanda y de la oferta, determinados en un período estimado del plan y de acuerdo a los objetivos anteriormente especificados. Las

proyecciones de las tendencias históricas son elementos facilitadores del proceso de decisión por el hecho de indicar cuáles son las posibles situaciones futuras si se repiten las condiciones comprobadas en el pasado (“*coeteris paribus*”). Sin embargo, es conocido el hecho de que el propio proceso de desarrollo induce a transformaciones que difícilmente repiten estados coyunturales o estructurales pasados.

Es verdad que las proyecciones efectuadas se insertan en el campo probabilístico; por tanto, es probable que las situaciones previstas se verifiquen desde el momento en que las variables determinadoras de las tendencias han sido debidamente seleccionadas y expresan el fenómeno estudiado.

Muchas veces los resultados de las proyecciones pueden ser bastante diferentes de las expectativas formuladas cuando se definieron los objetivos. Existe, por tanto, un proceso político a realizarse. Y esto significa la consideración de variables no-históricas y de opciones políticas de carácter voluntario y prospectivo, las que implicarán una toma de posición para acelerar el proceso de desarrollo.

El resultado de esas opciones políticas es el establecimiento de una meta deseable (puede ser provisional) distinta numérica y cualitativamente del resultado estimado para la misma variable, calculado a través de la proyección de la tendencia histórica.

En el procedimiento de planificación descendente se deben definir inicialmente las metas globales de desarrollo representadas, generalmente, por las tasas de crecimiento de la renta “*per-cápita*” y el producto interno bruto, así como por numerosos otros indicadores económicos y sociales variables en cada plan de desarrollo o por la opción político-administrativa vigente. A partir de la definición de esas metas globales de desarrollo, se inicia el estudio de la participación relativa de cada sector de la economía en el conjunto de la sociedad; y por aproximaciones sucesivas, se establecen las metas sectoriales.

Las metas de desarrollo pueden expresarse de diferentes maneras, sea por números absolutos o por números relativos.

Las metas globales siempre deberán referirse tanto al producto final esperado como a los factores de la producción, en cualesquiera de los sectores considerados de la economía. La determinación de las metas relativas a los factores de producción exigirán mayor consistencia y, en general, acarrearán mayores dificultades en la elaboración de un plan de desarrollo.

Podrán surgir dudas en cuanto al carácter provisional, dadas las metas en esta oportunidad. En la fase de los trabajos es donde predomina la cuantificación, así como en la determinación de las metas se hace necesaria la realización de numerosas pruebas de coherencia que permitirán constatar la consistencia entre las metas propuestas. En la práctica, esas pruebas de coherencia son bastante complejas y trabajosas. Trátase de comprobar, en especial, las coherencias internas, intermedias y posteriores.

Se denominan estudios de coherencia interna los que tratan de comprobar la consistencia técnica entre las metas globales y las sectoriales; y, entre las propias metas sectoriales. Asimismo, se relacionan con la coherencia las metas sectoriales establecidas y las exigencias de insumos y servicios para alcanzarlas; lo cual significa la verificación de la viabilidad de los coeficientes técnicos de insumo-producto, establecidos para las diferentes metas sectoriales.

Las pruebas de coherencia intermedia tratan de comprobar si, en el período en que se pretende ejecutar el plan, hay coherencia entre las diferentes metas anuales a ser alcanzadas, tanto en la producción de productos finales como de insumos y servicios, y las exigencias de las metas establecidas para los años ulteriores. Se comprueban también la consistencia en la localización de los recursos, en la organización administrativa y financiera para la realización del plan y, en especial, en las fases proceso exportación-importación necesarias para la consecución de metas en diferentes sectores de la economía.

Las pruebas de coherencia posteriores se relacionan con el estudio de las consecuencias (positivas o negativas) de implementación del plan en un período posterior a éste. Se indaga lo que implicará, en un futuro posterior al plan (en un próximo plan), la



política de inversiones de la producción, tributaria, cambiaria, etc., adoptada en el transcurso del período del plan en elaboración. Por ejemplo, qué complicaciones traerá la política de importaciones, prevista para el período del plan, en la balanza de pagos o en el endeudamiento nacional para el período posterior al plan.

De esa manera, las pruebas de coherencia posteriores tratan de detectar las consecuencias, en el tiempo, resultantes de las estrategias y muchas propuestas para el plan actual.

El estudio de la coherencia, a nivel de un plan, podrá exigir cambios de orden cualitativo, principalmente en las metas fijadas, lo que implicará la revisión de esas metas y muchas veces de las directrices anteriormente definidas.

La determinación de metas globales y sectoriales puede ser considerada como el punto fundamental del proceso de planificación. Ese conjunto de decisiones permitirá la concretización de acciones futuras más racionales, haciendo que los esfuerzos sean más eficientes para acelerar el proceso de desarrollo.

La viabilidad de las metas fijadas, o sea, el mayor o menor grado de realismo de esas proposiciones, dependen de numerosos factores, entre los que se destacan:

- el régimen político, que establece el grado de participación de la población en el proceso de decisión;
- el grado de inflexibilidad o de flexibilidad de los dispositivos legales de las operaciones gubernamentales (mayor o menor capacidad del Estado para intervenir en el proceso de desarrollo).
- el nivel de institucionalización del proceso de planificación en las diferentes escalas gubernamentales y de la iniciativa privada;
- disponibilidad y flujo de informaciones;
- competencia técnica de los especialistas en planificación.

Anteriormente, cuando se definieron los objetivos y directrices generales, la cuantificación era bastante reducida y la indica-

ción de las realizaciones, todavía a nivel de grandes regiones. En la fase de fijación de metas, el esfuerzo de cuantificación se amplía y las definiciones locales son perfeccionadas. El sentido de “provisorio” dado a esas metas se debía, antes que nada, a las exigencias de comprobación de la coherencia entre metas, y no al carácter cuantitativo y local obtenido. Sin embargo, en la fase de fijación de las metas sectoriales se hace necesaria una mayor exigencia en la especificación y cuantificación, así como en la localización de la acción.

Con la mayor especificación de las metas, se vuelve indispensable un mayor rigor en la determinación de los plazos. El tiempo previsto o estipulado para la consecución de las metas, depende y, al mismo tiempo, afecta las distintas variables de orden administrativo-financiero, entre los que se destacan:

- los recursos financieros y humanos disponibles o movilizables;
- el tipo y características de las instituciones que operarán los programas de consecución de las metas;
- la naturaleza de la intervención propuesta: indicativa o directa;
- el sistema de control de eventos y el sistema financiero a implantarse.

Paralelamente, a mayor grado de especificación de los plazos se introduce una nueva dimensión: la dimensión territorial. Entonces, se tratará de definir criterios locales para las inversiones públicas y orientar las privadas, a fin de ir al encuentro de las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las poblaciones de las diversas regiones o áreas de un país. Aquí se inician los trabajos denominados de regionalización del plan.

De acuerdo al grado de profundidad que se desee alcanzar en la fase de elaboración de un plan (considerado en relación al proceso de planificación) se pueden repetir prácticamente todas las fases hasta aquí abordadas para cada región del país o Estado. Así, en consonancia con los objetivos y directrices generales establecidos a nivel nacional, y según las metas globales y sectoriales provisionales fijadas, se puede definir para cada región:

- objetivos y directrices generales;
- metas globales y sectoriales provisorias.

Si el plan descende al nivel de proposiciones regionales, también deberán aplicarse para cada región e inter-regionalmente las pruebas de coherencia citadas anteriormente.

### **Elaboración de programas sectoriales**

Las pruebas de coherencia efectuadas en la fijación de las metas globales y sectoriales provisorias permitirán alcanzar un considerable grado de consistencia interna en los trabajos de elaboración del plan. Si antes, en la definición de objetivos y directrices generales, los niveles de cuantificación y de localización eran bastante generales, en el momento en que se inicia la elaboración de programas sectoriales se habrá acumulado ya un volumen de decisiones de carácter cualitativo, temporal y local bastante significativo, capaz de permitir una mayor profundidad técnico-administrativa.

Los programas son instrumentos del proceso de planificación que buscan demostrar la mejor localización de recursos, en el tiempo y en el espacio, para un conjunto homogéneo de metas establecidas. Así, habiéndose fijado las metas sectoriales, se deberá elaborar tantos programas fueren necesarios para englobar todas las metas de cada sector económico y social.

En la elaboración de un plan se fijan comúnmente un elevado número de metas para cada sector. El grado de descomposición sectorial depende de las características de cada sector y del nivel de profundidad que se pretende alcanzar con el plan.

El programa deberá elaborarse de manera que contenga los siguientes elementos:

- **objetivos y directrices**
  - **objetivos**
  - **directrices**
    - **económicas y/o sociales**
    - **administrativas**

- **metas físicas**
- **órganos ejecutores**
- **recursos estimados.**

Esos elementos, que deberá contener un programa, pueden ser entendidos así:

- **Objetivos:** el resultado que se desea alcanzar, en un determinado lapso, para la consecución de una actividad.
- **Directrices:** el medio, la vía cómo se pretende alcanzar un objetivo. Pueden ser: directrices económicas y/o sociales, cuando están directamente vinculadas con los objetivos y metas anhelados; directrices administrativas, que se refieren a los instrumentos organizacionales (humanos, financieros e institucionales) que deberán movilizarse para la consecución de las proposiciones. Si los objetivos y metas son los productos fundamentales del proceso de decisión, las directrices se revelan con un elevado contenido político, pues, serán ellas las que definirán el “modus operandi” de la acción gubernamental.
- **Metas físicas:** para que los objetivos fijados puedan lograrse al final del período del plan es necesario definir un conjunto de metas físicas, en general establecidas anualmente.
- **Organos ejecutores:** se especifican como tales, los organismos gubernamentales que directa o indirectamente deberán ser responsables por la consecución de las metas establecidas. Cuando participan diversos organismos, se define también así, el grado de participación de cada uno de ellos.
- **Recursos:** en general se trata de definir a nivel de un programa, sólo los recursos financieros necesarios para el desarrollo de las actividades y el logro de los resultados esperados. Muchas veces (depende de la naturaleza del programa) se hace necesaria la especificación de los recursos humanos.

Para cada sector del plan, se deben elaborar programas bajo dos enfoques:

- a) programas relacionados con las actividades-fin del sector;
- b) programas relacionados con las actividades-medio del sector.

En las actividades en desarrollo siempre existe una relación insumo-producto o insumo-servicio. Por tanto, se hace necesario identificar los programas generadores de insumos y los transformadores de insumos en productos finales. Muchas veces, la tarea más difícil en esa fase es la de determinar, hasta dónde se deben desdoblarse las funciones de cada sector para la constitución de programas de las actividades-fin. Y, al mismo tiempo, hasta qué grado de relación insumo-producto y/o insumo-servicio se debe llegar para la determinación de los programas relativos a las actividades-medio de cada sector. La dimensión territorial puede ser contemplada a nivel del programa, dependiendo sólo de las opciones del centro de decisiones del proceso de elaboración del plan, el querer o no definir metas sectoriales regionalizadas. Por regla general, es aconsejable la fijación de metas (y los programas para alcanzarlas) bajo la dimensión territorial.

### **Elaboración definitiva del plan**

La definición de los objetivos y directrices generales orientará la determinación de las metas globales y sectoriales. Esas metas provisorias fueron sometidas a pruebas de coherencia que permitieron observar la consistencia entre las proposiciones efectuadas en un nivel de decisión todavía general. El estudio de la coherencia a nivel de las metas globales y sectoriales se realizó a través de un proceso de aproximaciones sucesivas, de carácter deductivo, facilitando la comprobación de disparidades o inconsistencias en el conjunto de las decisiones. Alcanzando el grado de confianza previamente estipulado para la coherencia entre las metas globales y sectoriales, se pasó a la fase de elaboración de programas sectoriales pretendiendo allí desarrollar, con mayor grado de precisión, decisiones que tendiesen a optimizar los recursos, desde el punto de vista tanto económico como social, teniendo en cuenta las alternativas de plazos y localizaciones. Realmente, a nivel de programas, el trabajo gana profundidad, pudiendo llegar, muchas veces, al nivel de proyecto.

La profundización de las decisiones sectoriales a nivel de los programas generó la necesidad de efectuar nuevas pruebas de coherencia teniendo en cuenta un conjunto de variables técnicas (económica, social, local y temporal) que, durante el establecimiento de las metas globales, aún no era posible considerarlas.

Con la aplicación de las pruebas de coherencia se trataba de comprobar la coherencia entre los programas sectoriales o, más propiamente, entre las metas físicas de los programas sectoriales. Conviene resaltar que a nivel sectorial existían programas relacionados con los productos y/o servicios-fin del sector, así como programas relacionados con los productos y/o servicios-medio.

La aplicación de las pruebas de coherencia se efectuará aisladamente a nivel de las metas globales de cada sector. Solamente para algunas metas físicas de diferentes sectores que presentan interdependencia directa se deben efectuar tales estudios de consistencia. Buscar la coherencia entre metas físicas sectoriales a nivel de programas, implicaría el montaje de matrices lineales con gran número de variables de difícil manipulación. Esa práctica no es imposible. Sin embargo, sólo en centros de planeamiento debidamente preparados desde el punto de vista de la metodología cuantitativa, es posible la realización de estas pruebas.

El marco de referencia que servirá para la aplicación de las pruebas de coherencia a nivel de programas sectoriales es, en primera instancia, las metas sectoriales provisorias establecidas y, en segunda, los objetivos y directrices políticos, económicos y sociales anteriormente definidos. En caso de que la coherencia no se realice, se debe proceder a diferentes ajustes, a fin de eliminar o minimizar los conflictos o disfunciones encontrados.

Es necesario desarrollar un mayor esfuerzo para sintetizarlos. Se refiere a la consolidación de los recursos estimados para costear los programas de cada sector a nivel del plan. De hecho, la presupuestación del plan es actividad indispensable para garantizar su consecución y no solamente la determinación de los gastos estimados en la previsión de fuentes para la captación de los recursos. Las pruebas de “coherencias posteriores” son aplicadas nuevamen-

te tratando de determinar las consecuencias del endeudamiento en el período del plan y en los años subsecuentes al mismo.

Se puede afirmar que esos ajustes finales, fruto de la aplicación de las pruebas de coherencia, constituyen la fase de elaboración definitiva del plan. Así, cuando la lista de programas sectoriales presentan coherencia entre sí y son compatibles con los objetivos y metas globales, el plan ya puede ser sometido a las autoridades competentes para hacerlo efectivo, dentro del cuadro de las decisiones legislativas. La mayor o menor resistencia ofrecida por los legisladores, en lo que se refiere a las proposiciones del plan, dependerá del compromiso adquirido por éstos en las diferentes fases del proceso de elaboración del plan. El plan adquiere carácter definitivo solamente a partir de su aprobación para el período propuesto por las fuerzas políticas superiores.

## **Procedimiento de la planificación ascendente**

### **Intervención indirecta**

En las economías donde predomina la iniciativa privada y la acción gubernamental interviene en la sociedad sólo de manera indirecta, especialmente en lo que se refiere a los sectores de producción, se observa una tendencia a la institucionalización de la planificación a través del procedimiento ascendente. Al ser indirecta la forma de actuación gubernamental, son también indirectos los procedimientos que tratan de optimizar el uso de los recursos de la sociedad.

Los gobiernos, de tendencia marcadamente no centralizadora, en estas sociedades, se valen de la iniciativa privada para conseguir la mejor aplicación y distribución de los recursos. Apoyados esencialmente en empresas particulares (y estatales, en casos excepcionales), los gobiernos ensayan proponer directrices metodológicas para la formulación de proyectos; definen indicadores que facilitan la evaluación de esos proyectos, frente al conjunto de la sociedad o de un determinado sector de la economía; establecen prioridades sectoriales y subsectoriales para los financiamientos gubernamentales e indican los criterios sociales más adecuados, tanto sectoria-

les como regionales, para orientar la localización de los recursos. De poseer esas informaciones, en un proceso dinámico e interactivo, compete a las empresas privadas la elaboración e implantación de los proyectos.

Los estudios de armonización a nivel nacional y regional, tanto sectoriales como subsectoriales, son realizados por comisiones gubernamentales o, principalmente, por los agentes financieros responsables de la concesión de financiamientos a la iniciativa privada. Esa armonización se la obtiene indirectamente por la acción gubernamental, utilizando formas como:

- financiamientos más atractivos para determinados sectores de la economía;
- exención de tributación para la producción y/o comercialización de determinados productos;
- preferencia crediticia para inversiones en determinadas regiones o áreas del país, etc.

El procedimiento de la planificación ascendente es considerado por algunos autores como un proceso de descentralización de la decisión, y, muchas veces, confundido con el propio proceso de descentralización. Es necesario resaltar la exageración de esa afirmación. Tanto a nivel de la planificación descendente como de la ascendente se puede efectuar un proceso de centralización de las decisiones. Asimismo, la participación de los interesados (la población de un país, región o área específica) depende más, o casi absolutamente, del régimen político que de la presentación de los procedimientos generales.

### **El plan de desarrollo.**

Tanto en el procedimiento de planificación descendente como en el de la planificación ascendente se debe prever la formulación de un plan de desarrollo que defina, explícitamente, la política de desarrollo propuesta o esperada para un determinado período de tiempo.

En el caso del procedimiento de planificación ascendente,



Frisch 1/ sugiere las siguientes fases para la elaboración del plan:

- a) recopilación de las informaciones sobre proyectos de desarrollo, de hecho y potenciales, públicos y privados, a nivel local;
- b) preparación, por cada proyecto, de un informe que contenga la descripción técnica del mismo;
- c) elaboración de un “mapa de planificación” basado en una matriz del tipo utilizado en el análisis de las interdependencias estructurales (Marrama observa: “a diferencia de ésta, sin embargo, la de Frisch, llamada “interflow table”, tendría la ventaja de incluir nuevas actividades potenciales y de prever para cada sector productivo más de una solución técnica siendo, por tanto, más general de lo que son las matrices del tipo Leontief”);
- d) declaración de los objetivos generales y específicos que la autoridad pública decide aprobar e indicación de la escala de prioridad atribuida a tales objetivos;
- e) solución del problema de lo óptimo mediante la aplicación de las fases d) y c).
- f) elaboración del “plan flame” para un programa global de inversiones, control del mismo por parte de peritos, gobernantes, entidades privadas y opinión pública, y aprobación legislativa;
- g) elaboración de los pormenores de los proyectos de inversión pública y de las políticas relativas a las inversiones privadas propuestas, de entre las muchas formuladas originalmente, y que pasarán a formar parte del plan de desarrollo”.

Ese procedimiento presenta algunas pre-condiciones, entre las que se destacan:

- a) capacidad efectiva de la iniciativa privada y/u organismos gubernamentales para elaborar proyectos de desarrollo. Conviene señalar que la Comisión Económica para América Latina —CEPAL— fue uno de los principales organismos estimuladores de la capacitación de los técnicos gubernamentales del

continente, en las técnicas de elaboración, análisis y evaluación de proyectos de desarrollo. Sin embargo, esa Organización sugería, a nivel macro, la adopción del procedimiento de planificación descendente. No existe en ese hecho ninguna contradicción, puesto que tanto en un procedimiento como en otro, el instrumento básico de ejecución es el proyecto;

- b) preparación de los organismos gubernamentales centrales para definir parámetros nacionales de decisión que permitan la evaluación de la rentabilidad financiera y social de los proyectos;
- c) facilidad de las agencias financiadoras de proyectos de desarrollo en el sentido de desburocratizar sus procedimientos administrativos, permitiendo una mayor fluidez en el análisis y evaluación de los proyectos y en la liberación de los empréstitos;
- d) cambios en el enfoque, por parte de las agencias de financiamiento, de evaluación de proyectos, mayor peso para los criterios de viabilidad técnico-financiera de la empresa en lugar del énfasis dado al “censo” del cliente, representado por la capacidad gerencial, patrimonio, confiabilidad financiera, etc.

En resumen, la elaboración del plan por el procedimiento de planificación ascendente, exige dos grandes aportes:

- a) parámetros nacionales unificados de evaluación de proyectos. Los establece la agencia central gubernamental de planificación y deben ser adoptados por los diferentes agentes sectoriales y/o regionales de la esfera gubernamental y privada para fines de evaluación de los proyectos de desarrollo.

Para la determinación de esos parámetros es necesaria la realización de estudios económicos sociales que permitan determinar las tendencias de la economía y la definición, aunque provisional, de objetivos globales y sectoriales orientadores del desarrollo. La definición de esos objetivos aunque sea de carácter provisional, constituye un embrión del plan. Con todo, se puede afirmar, que varios autores que favorecen los procedimientos de la planificación ascendente, consideran indispensable la definición de esos objeti-

vos, y consecuentemente, del plan. Para que los parámetros sean especificados y propuestos las distintas agencias nacionales y regionales de desarrollo es prácticamente imposible dispensar esas decisiones globales orientadoras de la propia selección y especificación de los parámetros.

- b) los proyectos de desarrollo.— De manera pragmática se comprende como proyecto “un mínimo de obras capaces de tener vida autónoma, que por motivos de complementariedad técnica, representa un todo que no puede ser separado de una de sus partes, sin que las otras queden comprometidas”. Ese acercamiento puede extenderse a los servicios, no limitándose sólo a las obras y al proceso de producción de bienes.

La elaboración teórica, a nivel de un documento, y la posterior conducción de los proyectos de desarrollo a las distintas agencias significa que se trata, antes de nada, de proyectos de inversión para la producción de bienes y/o servicios cuya mayor parte es financiada directa o indirectamente por el gobierno. Son proyectos que deberán resistir una evaluación pública, o sea, que sus intereses en cuanto proyecto no se restringen únicamente a un inversionista o a un grupo de ellos, sino que afectan directamente a los intereses de toda la colectividad. Ya sea que el “riesgo” y los “lucros” recaigan sobre el grupo inversionista, su viabilidad, en cuanto propuesta de inversión, deberá respetar los parámetros definidos para el desarrollo del país.

En la práctica, esos aportes conducen a un plan. De hecho, la definición de parámetros nacionales, su adopción por las diferentes agencias de desarrollo y la evaluación de los proyectos a partir de esas proposiciones, no constituyen la esencia del proceso de decisión. Este se comprueba en el momento en que una agencia central elabora el “mapa de planificación” donde se utilizan matrices de análisis de interdependencias estructurales. Ese “mapa de planificación” es el instrumento que facilitará la visión global del desarrollo probable de la economía, en función del comportamiento de los empresarios, comprensión obtenida a través de los proyectos propuestos.

Un análisis de ese procedimiento debe hacerse teniendo siem-

pre en mente el factor tiempo. Así, la conducción de los proyectos hacia las agencias centrales y regionales de desarrollo, implica, también, la elaboración de informes técnico-económicos sintéticos de esos proyectos por la agencia central, la cual, con esas informaciones, conformará el “mapa de planificación”.

Ese “mapa” o matriz de interdependencias permitirá establecer las soluciones para cada sector de la economía y encaminar proposiciones en términos de nuevos objetivos generales y específicos, así como la prioridad atribuída a cada uno de ellos.

### Censo de Proyectos

La obtención de informaciones sobre los proyectos de desarrollo que permitirán la elaboración de las matrices de interdependencia, constituye, tal vez, el punto neurálgico del procedimiento de planificación ascendente en los países considerados subdesarrollados. Es verdad que otros puntos de estrangulamiento han sido presentados por los técnicos contrarios a la planificación ascendente. Sin embargo, considerando sólo el procedimiento, podemos reafirmar que es el propio proyecto y la organización para conocerlo, lo que reduce sus aplicaciones.

La capacidad técnica y empresarial de generar proyectos es un hecho observado comúnmente en las sociedades carentes de tecnología y de personal calificado. De esa manera, la propia concepción de proyectos de desarrollo queda bastante perjudicada. Pero, al mismo tiempo que se tienen planes efectivos de capacitación de personal y existe capacidad emprendedora suficiente por parte de la iniciativa privada, la organización de los trabajos para implantar ese procedimiento presenta dificultades. Las instituciones encargadas del análisis de los proyectos deben enfrentar el desafío de su censo, o sea, de la recopilación de informaciones sobre los proyectos de desarrollo que permitirán establecer las matrices de interdependencia para verificar la coherencia de las inversiones a ser localizadas sectorialmente, teniendo en cuenta atender las tasas de crecimiento consideradas deseables para la economía nacional.

El censo de los proyectos efectuado por el organismo central del sistema de planificación no se hace a través del documento proyectado en su totalidad, sino por fichas que suministran los indicadores esenciales para la explicación sucinta del proyecto. A diferencia de las agencias financiadoras, gubernamentales o privadas, que analizan el documento en su totalidad, la agencia central del sistema de planificación sólo trabaja con los indicadores necesarios para el montaje de las relaciones de dependencia intersectorial. La definición y organización de la recopilación de esos indicadores se convierte, por tanto, en el proceso fundamental.

Prou 1/ al estudiar el procedimiento ascendente observa algunos aspectos relativos a la prudencia que se debe tener en la fase del censo de los proyectos. Destaca dos puntos fundamentales: los riesgos provenientes de errores originados en la introducción de apreciaciones subjetivas personales por parte de los responsables de la elaboración de los proyectos; y, los riesgos de errores frente a la dificultad de diálogo entre los economistas y los "técnicos". Para eliminar parte de esos errores potenciales, el autor sugiere la preparación de un léxico que facilite la homogeneidad del universo de discurso entre los profesionales de las diferentes ramas del conocimiento; propone, también, la estricta referencia a los precios del mercado aún antes que las reglas generales en vigencia, en el momento de las consultas de financiamiento o aprobación del proyecto.

El censo de los proyectos debe permitir un conocimiento sumario, pero de manera que sea significativo en cuanto a los siguientes aspectos: características generales del proyecto; inversiones necesarias; estudios de la administración del proyecto, contemplando los rendimientos directos e indirectos, la materia prima, equipos y servicios necesarios para la producción y el personal requerido para la implantación y funcionamiento de la unidad de producción. Esas informaciones deben ser conducidas a través de indicadores.

---

1/ PROU, Ch. *Établissement des programmes en économie sous développée*, tomo I Paris, DUNOD, 1964, p. 199/207.

Antes de presentar algunos ejemplos de indicadores, debemos resaltar algunos aspectos que les son pertinentes. Hay indicadores que representan o explican las actividades de implantación del proyecto y hay indicadores que se refieren a las actividades de administración de la empresa como consecuencia de la implantación del proyecto. Podemos añadir que las medidas a generarse por los indicadores pueden referirse a los resultados inmediatos de una actividad, a los medios utilizados para la obtención de esos resultados y al progreso en la realización de cierta política. Por lo tanto, la selección de indicadores requiere cuidadoso examen de los objetivos a los que irán a servir.

Prou, se refiere brevemente a las fichas usadas por Frisch en su trabajo en Noruega. En ellas se puede destacar, a guisa de ejemplo, algunos indicadores utilizados. Esas fichas de descripción de los proyectos son elaboradas por grupos de indicadores. Así, existe una ficha para insumos y otros indicadores derivados de ellos; fichas para coeficientes determinados a partir de otros indicadores, etc. La ficha para indicadores de insumos presenta doble entrada: en las líneas horizontales se presentan los indicadores que van a ser calculados y en las columnas la inversión correspondiente, año por año, en el período considerado para el proyecto. Esos indicadores son: insumos suministrados por los financiadores locales, ventas al gobierno de productos y servicios, conjunto de rentas distribuídas en contrapartida de un derecho de propiedad, insumos residuales (impuestos y ahorros brutos antes de las amortizaciones y transferencias laterales); informaciones sobre el ahorro bruto, tales como depreciación del capital fijo real utilizado, transferencias unilaterales (ganancias líquidas no distribuídas); informaciones sobre insumos suministrados por los otros sectores; informaciones de importaciones de la competencia.

En otra ficha se anotarán informaciones sobre productividad y relaciones capital /producto, como las siguientes: acrecentamiento de la capacidad de producción en un año “x”, capacidad instalada, capacidad instalada por unidad de inversión, salarios y rentas de propiedad distribuídas por unidad de inversión, producto nacional bruto generado por unidad, coeficiente de capital, producción por unidad de mano de obra, etc. Por lo tanto, hay diver-

sas fichas que serán llenadas por los responsables del proyecto.

Ese censo permitirá a los miembros del equipo técnico central del sistema de planificación elaborar el “mapa de planificación”, tratando de verificar las interdependencias sectoriales y las coherencias de allí resultantes. Esos “mapas de planificación” facilitarán la formulación de criterios y políticas de acción relativas a las inversiones nacionales, en los años siguientes. Los ajustes se manifiestan gradualmente en razón de la propia dinámica de los empresarios y de las necesidades de efectuar correcciones en el sistema económico.

## EL PROYECTO EN COMUNICACION

### El proyecto de comunicación como medio de persuasión

El proyecto es uno de los instrumentos del proceso de planificación que se halla identificado con la fase de la toma de decisiones. Difiere del plan y del programa porque contempla decisiones específicas.

Volviendo a tomar el concepto de proyecto ya tratado al referirse a los elementos conceptuales de la planificación, se tiene que, en su significado fundamental, el **proyecto** es el plan prospectivo de una unidad de acción capaz de materializar algún aspecto del desarrollo económico o social. Lo cual implica, desde el punto de vista económico, el proponer la producción de algún bien o la prestación de algún servicio con el empleo de determinada técnica y con el fin de obtener cierto resultado o ventaja económica o social. Como plan de acción, el proyecto también presupone, indicación de los medios necesarios para su realización y la adecuación de estos medios a los resultados que se desea obtener. El análisis de estas cuestiones se realiza en los proyectos, tanto desde el punto de vista económico como técnico, financiero, administrativo e institucional 1/.

---

1/ ILPES, Guia para a apresentacao de projetos. Op. cit. p. 7.

El proyecto es un conjunto de informaciones capaces de demostrar las ventajas y desventajas financieras y/o sociales de utilizar los recursos económicos para la producción de un bien o servicio o para el aumento de la capacidad o la mejora de los medios de producción existentes. Difícilmente se encuentran proyectos que se refieren a aspectos más amplios como desarrollo de comunidades, desarrollo urbano, organización agrícola regional, etc. Existe siempre la necesidad de identificar el bien o el servicio que se pretende producir, para lo cual se propone realizar estudios que demuestren viabilidad de las inversiones.

La literatura sobre elaboración de proyectos es amplia y diversificada. No se trata aquí de repetir asuntos ya tratados y de uso común en la mayor parte de los organismos de desarrollo o en las empresas privadas. Lo que se considera es que se deben saltar las implicaciones de las técnicas de elaboración de proyectos en un área de comunicación.

Los proyectos en el área de comunicación pueden ser de dos clases:

- producción de servicios de rentabilidad financiera;
- producción de servicios de rentabilidad social.

La mayor parte de la prensa hablada, escrita o televisada; de los filmes para cine, la producción simbólica para la propaganda, el arte del cartel, de los “folders”, de los “super 8”, etc., se producen teniendo en cuenta la rentabilidad financiera de las inversiones. Son proyectos comerciales y comerciables. Constituyen parte del sector terciario: servicios de comunicación (no se deben confundir con los servicios básicos de infra-estructura como redes de transmisión, teléfonos, correos, transportes).

Al ser la dimensión de esos servicios la mayor rentabilidad alternativa de las inversiones efectuadas, **la ganancia es el principal móvil en la concepción de proyectos de esa naturaleza.**

Esa perspectiva no aparta el carácter que, quizá, esos medios puedan tener como utilidad pública. **También, por esto, no separa su carácter ideológico de clase, de la subordinación a los intereses de los propietarios del capital.**



Los proyectos de esa naturaleza son elaborados de manera similar a los proyectos industriales o agrícolas. Por tanto, los reglamentos propuestos para ese tipo de proyectos son suficientes para orientar al lector. Los proyectos con rentabilidad social son los que se presentan alguna complejidad adicional y una dimensión distinta de la ofrecida por los proyectos que tienen por mira la rentabilidad financiera.

Cabe destacar de inmediato, tal vez para no hacerse ilusiones utópicas, que todo proyecto debe tener carácter económico. Lo cual significa que los recursos empleados en él son recursos económicos, por lo tanto, escasos. La alternativa de decisiones bajo "abundancia" (no escasez) no se trata aquí, puesto que los bienes "libres" (oferta limitada) tienen poca probabilidad de sobrevenir en las sociedades actuales.

Un proyecto de naturaleza económica debe elaborarse bajo situaciones cuyas prioridades son definidas y cuyos recursos son insuficientes para atender a todas las necesidades sociales. De esa forma, lo que se busca en la elaboración de un proyecto es demostrar que la producción de un servicio es más ventajosa que otra, o sea que éste será producido en situación más ventajosa que otra, frente a prioridades establecidas y al potencial de recursos disponibles.

Eso significa que un proyecto no se confunde, como es común observar, con un documento que contiene la descripción de actividades que un individuo un grupo o una colectividad más amplia deben desarrollar.

Los tradicionales "reglamentos" adoptados para describir "proyectos" en las áreas denominadas sociales presentan en resumen, la siguiente estructura:

- introducción al tema
- problema o fundamentación
- objetivos y metas
- actividades a desarrollarse
- metodología
- cronograma

- recursos
- organizaciones participantes.

Ese reglamento contempla la mayor parte de las exigencias que debe tener un proyecto. Así, las contempla de forma necesaria; sin embargo, insuficiente. La razón básica es que pretende ser una pieza acabada, elaborada en una reglamentación lineal a través de relaciones mecánicas. Pero, no hay que olvidar que existen excepciones . . .

El proyecto constituye una pieza para la decisión. Es un instrumento para estudio de alternativas: no es elaborado para implantarlo inmediatamente. Aún más, no es un documento para la ejecución. Por lo tanto, no debe confundírsele con una guía para la acción.

El término proyecto tiene varias otras denominaciones contenidas en él; o mejor dicho, varias fases para alcanzar el nivel de “proyecto final”. Cuando hace referencia a un proyecto, y no se es especialista en planificación, se tiende a idealizar el proyecto sólo como un documento. De hecho lo es; sin embargo, es más que un documento. Es un conjunto de documentos elaborados en una concatenación compleja de aproximaciones sucesivas.

Para alcanzar la fase de elaboración de un **proyecto final**, donde predominan los aspectos técnicos (ingeniería del proyecto), el proceso proyecto ya recorrió un largo camino, no sólo desde el punto de vista técnico-económico sino temporal. Es realmente una larga jornada.

De manera breve se puede afirmar que la intención de elaborar un proyecto debe pasar por las siguientes fases, antes de alcanzar la fase del proyecto final:

- declaración de la intención de producir el servicio (o identificación de la idea);
- estudios previos de factibilidad;
- ante-proyecto;
- proyecto final.

Cada una de esas fases tiene distintas implicaciones y diferentes niveles relativos al énfasis dado, sea en lo económico, sea en lo técnico. En el caso de los proyectos que buscan rentabilidad social, la base económica trata de obtener ese tipo de rentabilidad. Es necesario no confundir lo económico con lo financiero.

Desde la fase de los estudios económicos preliminares hasta la del proyecto final están presentes los items que componen la estructura del proyecto.

Lo que varía, como se afirmó antes, es el nivel de los estudios y la ponderación económico-técnica, conforme al esquema siguiente:



### ETAPAS DE LA ELABORACION DE UN PROYECTO Y NIVEL DE PROFUNDIZACION TECNICA Y ECONOMICA

Los proyectos de comunicación, como otros tantos proyectos, pueden tener varios orígenes; entre ellos se pueden contar:

- estudios sectoriales;
- un plan global de desarrollo;
- estudios de mercado;
- opciones políticas y estratégicas.

Los orígenes de proyectos de comunicación predominantes son las opciones políticas y estratégicas y los estudios de mercado. Esas dos fuentes potenciales, generadoras de estos proyectos, pueden orientarse a:

- el primer origen, a proyectos de comunicación nacional o regional, a partir de agencias gubernamentales. Son proyectos que consideran el establecimiento de políticas de comuni-

cación y/o proponen la propaganda política, los procesos educativos o campañas de utilidad pública como salud, saneamiento ambiental, transportes urbanos, vinculados en general a programas de acción gubernamental.

Los estudios de mercado, a pesar de ser necesarios para cualquier proyecto, dan origen a los proyectos privados, ya sea de las agencias de propaganda, sea para la creación dinamización o reestructuración de empresas de comunicación como las de radio, TV, periódicos, etc.

Los proyectos de comunicación originados en opciones políticas y estratégicas pueden elaborarse con miras a obtener rentabilidad social. Mientras tanto, es muy raro que los proyectos de comunicación gubernamentales alcancen técnicamente un adecuado nivel de elaboración capaz de demostrar ventajas o desventajas económicas de las inversiones realizadas a fin de obtener un “óptimum” de rentabilidad social.

Predominan los proyectos de comunicación de interés político desarrollados con recursos del sector público y aplicados a capital perdido. Las agencias gubernamentales elaboran proyectos bajo la perspectiva de justificar políticamente las propuestas de acción gubernamental, que de demostrar las ventajas alternativas de las inversiones en función de cálculos de rentabilidad social.

La dificultad de esos cálculos está relacionada con la propia naturaleza de la comunicación y con la forma como se la hace frente en las sociedades capitalistas. Al entenderse a la comunicación, en una sociedad de clases, como un instrumento de persuasión y de un control social de conflictos, por la narcotización y amortiguamiento de las conciencias, será tratada difícilmente como un proceso social y, por lo mismo, incluida dentro de una perspectiva político-ideológica capaz de percibir beneficios sociales.

En una sociedad en que la “comunicación” es un instrumento de propaganda, la única medida posible de sus efectos estaría utilizada en términos de **consumidores** adheridos al mercado de un determinado bien o servicio. En esa perspectiva, el cálculo es

de beneficio financiero. Y, así, difieren poco de los proyectos que se originaron en los estudios de mercado bajo la óptica del empresario privado.

Otra causa que crece en importancia, son los planes, programas o proyectos de desarrollo. La propuesta de las agencias internacionales de desarrollo para incorporar componentes de comunicación en sus proyectos fue una forma de superar problemas de participación política que constantemente surgen en esos planes y proyectos, en la fase de ejecución.

Paul Boyd 1/, analizando la comunicación para facilitar los proyectos de desarrollo, cita algunos ejemplos de las lagunas de comunicación humana, de la falta de uso o del mal uso de las comunicaciones de apoyo a esos proyectos:

**Falta de comunicación.** Es un nuevo proyecto de riego, no se informó a los agricultores de que el agua de riego era para ellos y mucho menos de la forma en que deberían usarla. Como consecuencia, el agua quedó sin utilizar, con grandes gastos.

**Mala comunicación.** Para dar publicidad a un nuevo fertilizante, en otro proyecto, se usaron transmisores radiales en gran escala a fin de obtener informaciones más detalladas y suministros reales, porque el personal local de divulgación agrícola no tenía el menor conocimiento al respecto.

**Comunicación confusa.** En varios proyectos que se ejecutaban en una provincia, todos tenían programas de comunicación activos separados para fomentar sus innovaciones específicas ( . . . ) Para la población, en cuestión, cada "mensaje" emitido por estos proyectos individuales requería riesgos en gran escala al modificar modalidades tradicionales de conducta y, más importante aún, el conjunto de estos "mensajes contenía —para quienes los recibían— contradicciones tan fundamentales que no pudieron aceptar las medidas recomendadas ( . . . )" 2/.

---

1/ Boyd, Paul D. Causas del descuido de las comunicaciones en la planificación del desarrollo y remedios para las mismas, Nueva York, PNUD ( s. d.), mimeo, pp. 2/3.

2/ N. del T. Transcripción exacta del original que se encuentra en español.

Aquí se encuentra señalado, con bastante claridad, el carácter manipulador de la propuesta de las agencias internacionales al proponer componentes de comunicación en los proyectos de desarrollo. En los tres ejemplos referidos arriba, se observa que es frecuente considerar a la población “beneficiada” como objeto, como grupo a ser persuadido de que las decisiones tomadas por otros (los elaboradores de los proyectos de desarrollo son de interés de ellos, de las poblaciones que deberán utilizar de los servicios propuestos en los proyectos 1/.

Ahora bien, utilizar proyectos de comunicación para la manipulación o persuasión de las poblaciones en nombre de un pretendido desarrollo es transformar al comunicador, responsable de los proyectos de comunicación, en mero “corredor” de ideas de las clases dominantes; en mercader sofisticado, en cuanto manipulador de tecnologías, de la cultura burguesa que debe ser transmitida o vendida a la población no propietaria de los medios de producción.

Muchos proyectos de comunicación de esa naturaleza son considerados de beneficio social. Luego de efectuar la inversión de valores, donde el beneficio social pasa a significar persuasión social esos proyectos carecen internamente de coherencia técnica como se puede observar por la preocupación de Paul Boyd cuando pregunta: ¿qué ocurre con los comunicadores?; y el mismo responde:

“No sólo es inútil, sino también inexacto, atribuir toda la culpa de la laguna de la comunicación humana respecto del desarrollo, a los economistas, los planificadores y los técnicos. Corresponde también un grado considerable de culpa a los proponentes y a los que practican la profesión de la comunicación. ¿Cuáles son algunas de sus “enfermedades” y “síntomas”?”.

**La fijación en la masa:** la tendencia a dar un salto directo a la comunicación con el público, masivamente, sin proporcionar previamente las informaciones adecuadas, la asistencia a la motivación

---

1/ Ese tema será tratado en el capítulo “La planificación como ingeniería de la alienación”

y a la comunicación de los servicios del gobierno local, los dirigentes tradicionales, el personal de divulgación y otros agentes del cambio en el terreno encargados de introducir directamente las innovaciones y de proporcionar asesoramiento y servicios ajustados a cada caso.

**La obsesión por el conjunto de “gadgets”** (artilugios o dispositivos): la fascinación ante los instrumentos físicos y el equipo de comunicación (desde los furgones de proyección de películas hasta los satélites espaciales) en prejuicio del contenido y la psicología de la comunicación humana para los fines del desarrollo.

**La propensión a la producción** —el apresuramiento para producir ayudas impresas y audio-visuales sin considerar antes las posibilidades de utilizar y distribuir estos materiales teniendo en cuenta factores culturales, tradiciones arraigadas y modalidades de liderazgo que podrían modelar la formulación y la distribución de los “mensajes para el desarrollo”. 1/.

No concibiendo los proyectos de desarrollo como producto de un proceso social con participación política, donde las decisiones se efectúan por aproximaciones sucesivas en un pensar y un actuar de forma crítica sobre el mundo, los proyectos de comunicación sólo pueden resultar, cuando son derivados de proyectos de desarrollos concebidos “de arriba para abajo”, como apéndices o instrumentos alienantes.

### **La elaboración de proyectos**

La medida ortodoxa de elaborar proyectos, inspirada en las técnicas de elaboración de proyectos industriales, presuponen los siguientes elementos:

---

1/ N. del T. — Transcripción exacta del original que se encuentra en español.

- |                              |   |   |
|------------------------------|---|---|
| a) económicos                | $\left\{ \begin{array}{l} \text{micro} \\ \text{macro} \end{array} \right.$   | $\left\{ \begin{array}{l} \text{mercado} \\ \text{tamaño} \\ \text{localización} \\ \text{costos e ingresos} \end{array} \right.$<br>$\left\{ \begin{array}{l} \text{evaluación} \end{array} \right.$ |
| b) técnicos                  | $\left\{ \begin{array}{l} \text{ingeniería} \\ \text{inversiones (usos de los recursos)} \end{array} \right.$                                 |   |
| c) financieros               | $\left\{ \begin{array}{l} \text{financiamiento (fuentes de recursos)} \\ \text{rentabilidad} \\ \text{capacidad de pago} \end{array} \right.$ |   |
| d) administrativos y legales |   |   |

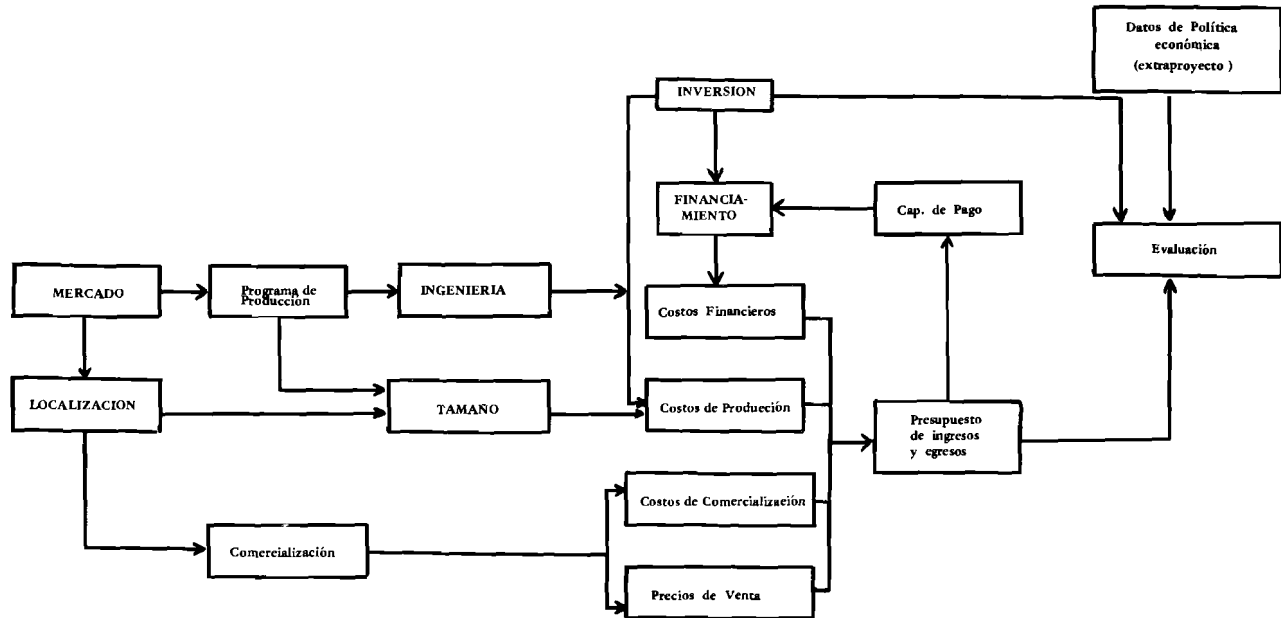
El esquema de arriba es utilizado como una configuración lógica de los componentes de un proyecto. Su ordenación se refiere más a la forma de presentación del proyecto ya elaborado. La figura, elaborada por Nilson Holanda 1/, permite una visión de conjunto de las relaciones más importantes entre los diferentes aspectos de un proyecto.

---

1/ Holanda, Nilson. Planejamento e Projetos. op. cit. p. 104.



PRINCIPALES RELACIONES ENTRE LOS DIFERENTES ASPECTOS DE UN PROYECTO



La guía para la presentación de proyectos” del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) ofrece una breve descripción del proyecto sobre el cual se hacen consideraciones para los proyectos de comunicación y que se considera suficiente para la comprensión sincrética de un proyecto 1/.

“Esbozados los objetivos del proyecto, la descripción sumaria deberá limitarse a presentar las conclusiones a que se haya llegado en los diversos estudios parciales (estudio de mercado, técnico, financiero, evaluación económica y plan de ejecución)”.

“Este conjunto de conclusiones debe componer un cuadro coherente y claro de las decisiones recomendables, y se presentará de tal manera de que las acciones a practicar queden bien definidas y evaluadas”.

a) Del estudio de mercado

“Los datos finales del análisis realizado en el estudio de mercado deben resumirse de tal manera que demuestren: 1) el volumen de la demanda actual del producto (o del servicio); 2) la previsión relativa a la evolución de esta demanda durante la vida útil del proyecto; 3) la capacidad instalada existente para promover, en la actualidad, el mismo producto (o servicio); 4) la parte de la demanda que se considera que podrá atender el proyecto en las condiciones de mercado (competencia, monopolio, oligopolio)” 2/.

En realidad se trata de determinar el precio real que pagaría el consumidor, en condiciones de competencia, y de caracterizar la situación de este cuadro. También deberán quedar suficientemente aclaradas las bases técnicas y económicas en las cuales el proyecto estará en condiciones de competir en el mercado”.

El estudio de mercado trata de conocer:

- la demanda de los servicios (periódico, radio, TV, revista, etc) por parte de un determinado público, dentro de una población delimitada. La definición, y posterior determinación del

1/ ILPES. Guía para a apresentacao de projetos. Op. cit. p. 60 55

2 / ILPES, Op. cit.

público potencial y real para el proyecto, depende de los objetivos del proyecto y, como se verá más adelante, de la oferta de la competencia (en el caso de que se encuentre en situación de mercado competitivo u oligopolista);

- la oferta de servicios semejantes o de competencia a los especificados en los objetivos del proyecto. Significa estudios sobre la atención actual o potencial del público para el que se dirige el proyecto que están elaborando otras agencias o empresas de la misma rama de negocios.

#### b) Del estudio técnico

“En la presentación minuciosa de este capítulo relativo al proyecto, se han definido elementos fundamentales en función de los cuales se escogen las alternativas de solución para cada problema enfocado, a saber:

- 1) el tamaño del proyecto se expresa en un número que traduce la cantidad del producto (o servicio) a obtenerse en una unidad de tiempo, siendo este el antecedente fundamental de esta presentación resumida del proyecto. Acostúmbrase presentar, también, el monto de la inversión y la aplicación generada directamente del proyecto” 1/.

En el caso específico de la comunicación se pueden considerar algunas hipótesis distintas:

- el tamaño de un periódico puede estar constituido por: el tiraje (diario, semanal); el número de páginas, número y diversidad de secciones mantenidas simultáneamente en cada número, diversificación en el tiraje (suplementos, encartes, etc.), entre otros;
  - el tamaño en radio o TV, por ejemplo, es medido a través de otras variables.
- 2) “en cuanto al proceso técnico, se resumen los antecedentes del capítulo respectivo, que se consideran estrictamente nece-

1/ ILPES, op. cit.

sarios para su identificación, excluyendo los detalles innecesarios en una síntesis descriptiva ( . . . ) Se destacarán los rendimientos que caractericen físicamente el proceso, con la elección de la tecnología adoptada y su justificación, teniendo en cuenta, aparte de los insumos, los costos de inversión y operación”. 1/.

El proceso técnico también es conocido como la ingeniería del proyecto. Bajo ese título se estudia el proceso de producción, por ejemplo, de un periódico o de programas de televisión. Aquí se especifican el equipamiento y su forma de operación, así como la naturaleza de los insumos necesarios para su operación.

En el caso de proyectos cuyo proceso técnico es un proceso social, lo que se describe o estudia en este capítulo es la metodología de la acción. El abordaje psico-social adoptado y cómo se lo operacionaliza para atender los objetivos propuestos bajo el título de **tamaño** (en los proyectos de producción de bienes).

- 3) La **localización** deberá indicarse en términos precisos, justificando la selección sólo de los elementos utilizados en la decisión final.
- 4) En lo referente a las **obras físicas**, se incluirán en el resumen de este documento, solamente las más importantes y características (con indicación de sus dimensiones generales).
- 5) “La **organización**, se presentará exclusivamente como referencia al tipo de empresa que se pretende encargar la realización y operación del proyecto” 2/.

En el caso de que los proyectos sean de pequeña envergadura y no se presuponga la creación de empresas para operarlos, el item organización debe contemplarse bajo el prisma de la organización para la consecución de los objetivos. No se debe confundir la organización con el proceso técnico o el abordaje metodológico. A nivel de la comunicación comunitaria lo que se busca, o se desea conocer, es cómo la población estará organizada (no cómo el pro-

---

1/ Ibid.

2 / ILPES, op. cit.

ceso de organización se desarrollará) para, por ejemplo, operar los medios de comunicación para su disposición o para su creación.

- 6) “Las referencias al calendario de la obra se limitarán a mencionar el plazo de ejecución del proyecto y, eventualmente, algunas fechas importantes para su realización” 1/.
- 7) “Del análisis de costos presentado en el estudio técnico, se incluirá en el resumen, sólo los datos finales sobre costo unitario del producto y el régimen de operación previsto como normal, relativo a la capacidad de producción utilizada. También se podrá presentar el costo total descompuesto en costos de inversión y de operación”. 2/.

En los proyectos de comunicación comunitaria puede existir dificultad de determinación del costo unitario de los servicios, teniendo en cuenta que las inversiones de capital son pocas, o las organizaciones fuentes de recursos, cuyo material implicará gastos de capital. De esa manera, el costo total sería calculado sólo a partir de los gastos de operación.

### c) Del estudio financiero

“El monto global de la inversión o de las necesidades totales de capital es tratado fundamentalmente en este capítulo ( . . . ). Debe hacerse referencia a las necesidades normales del capital en giro de la empresa.

En cuanto al análisis y proyecciones financieras (para proyectos de rentabilidad financiera donde se presupone la venta de servicios o productos), el resumen mostrará los ingresos y los gastos de un año típico de funcionamiento del proyecto. También presentará los indicadores financieros más importantes, como la tasa interna de devolución, el valor líquido actualizado, cálculo sobre el movimiento de caja previsto (y otro, con la indicación y justificación sumaria de la tasa de actualización adoptada); el período de recuperación de la inversión, y otros índices importantes, confor-

---

1/ ILPES, op. cit.

2/ Ibid.

me a la naturaleza del proyecto, como el cociente de ventas a precio de costo, la proporción de capital propio y de empréstitos para una inversión y el punto de nivelación de ingresos y gastos, calculados para el período de funcionamiento normal”

“En relación al **financiamiento** previsto en el resumen, se indicarán los montos de capital propio de la empresa y las contribuciones de crédito interno y externo que lo completarán. Se indicarán los plazos y tasas de interés previstos, presentando un cuadro sinóptico, muy sintético, de las fuentes y usos de los fondos, tan compacto cuanto sea posible, lo cual permita formarse una idea de la capacidad del proyecto para enfrentar sus compromisos financieros”. 1/.

**d) De la evaluación económica**

“El resumen se limitará a presentar los coeficientes, extraídos del proyecto, que servirán a los distintos criterios de evaluación. Concluirá señalando los efectos del proyecto en el desarrollo económico y social que justifiquen la inversión y el programa de producción”. 2/.

**e) Plan de Ejecución**

“En coordinación con el calendario, se deberá presentar aquí un esquema de la oportuna movilización de los requisitos del proyecto, en una secuencia acorde con las necesidades de ejecución”. 3/.

---

1/ ILPES, op. cit.

2/ Ibid.

3/ Ibid.

## CAPITULO 4

# la planificación como ingeniería de la alienación

### INTRODUCCION

El estudio de la planificación de la comunicación en las sociedades capitalistas presenta numerosas limitaciones de naturaleza político-ideológica. Por más que se traten de explicar las causas y efectos de la acción planificada en una sociedad de clases, difícilmente se podrán abarcar sus numerosas implicaciones políticas y sociales, a través de la planificación del desarrollo económico y social.

La presencia de clases sociales antagónicas en una sociedad capitalista vuelve imperioso el análisis de las relaciones del Estado con la sociedad civil y la referencia continua al poder político y a la ideología de la clase dominante. Evidentemente, esas pautas de análisis inducen, en particular, al estudio de la planificación de la comunicación y a otros campos como el autoritarismo, la apropiación y manipulación del saber por las élites, la industria cultural y la comunicación para las masas.

El simple abordaje metodológico del proceso de planificación, como una de las vías posibles de estímulo para la acción social racionalizada, podría inducir al lector a tener una visión ingenua y, porqué no decirlo, mitológica, del papel que representa la planificación como instrumento de modernización en la organización social. De ahí que se efectuó un abordaje político de la planificación.

No será demasiado el recalcar que el proceso de planificación social es un instrumento político-ideológico de la clase dominante como clase apropiadora del Estado y manipuladora de la sociedad civil que, en una sociedad capitalista, es la clase propietaria del capital.

Cualquier proposición teórica sobre la acción planificada de la población de un país se sitúa predominantemente bajo la perspectiva de lo que se acordó denominar “proceso modernizador” de la sociedad civil. Ese proceso significa, en la esencia de las sociedades capitalistas, un perfeccionamiento de las relaciones de producción, a fin de facilitar el desarrollo de la sociedad hacia una fase capitalista monopolista o dependiente de ella.

La modernización referida arriba, se refleja objetivamente sobre el Estado, que debe cambiar continuamente para atender las demandas de la clase dominante, ante las exigencias de intervención y regulación del rol que le corresponde a la sociedad civil. Así, las organizaciones públicas y las privadas, organizaciones comprometidas o al servicio de la clase dominante están directamente afectadas y deben adecuarse a la nueva situación. El proceso de planificación ha sido una de las medidas de esa adaptación racionalizadora, generalmente mitificado, a través de la acción técnica “independiente o aséptica políticamente”, destituyéndolo de cualquier implicación aparente de naturaleza política e ideológica.

Así, por un lado se trata de desarrollar críticas sobre una acción planificada en las sociedades capitalistas, en cuanto manifestación de la racionalidad de la clase dominante y, por otro, presentar un análisis metodológico del proceso de planificación como instrumento factible de ser incorporado a la cultura de resistencia de la clase oprimida o servir de refuerzo a la autodefensa de la población desprovista de los medios de producción.

El tratamiento del tema “planificación de la comunicación” se inserta dentro de ese contexto más amplio. No suprime su tendencia a servir como instrumento racionalizador de la acción humana, como medio capaz de fortalecer a la organización. En una sociedad en transición política o con enfrentamientos estructura-



les profundos, la tendencia a la organización formal puede ser analizada como un procedimiento conservador.

Una tentativa de concebir a la planificación de la comunicación como un procedimiento auxiliar de la práctica humana de la libertad tendrá numerosas distorsiones. Entre ellas, se destaca de antemano, la propia dificultad conceptual de establecer marcos de referencia para la comunicación libertadora, en una sociedad manipulada por la industria cultural, por el autoritarismo de las élites dominantes que se apropian del saber, reproduciendo ideológicamente sus valores, sea a través de la comunicación colectiva o de la acción del Estado, como instrumento de la clase dominante.

Igualmente, se cree que una proposición al mismo tiempo crítica e instrumentadora, permitirá a los distintos grupos-lectores la reducción y adecuación, también crítica, de las ideas aquí presentadas.

Considerando la amplitud de la temática, en especial por sus implicaciones político-ideológicas, se optó por el tratamiento del tema a través de líneas críticas expresadas del siguiente modo: análisis de la planificación como uno de los mitos de la modernización de la sociedad; la organización administrativa y los objetivos, consecuencia del proceso productivo burgués, como conductores de la ideología dominante; la planificación, como instrumento de la no participación popular; procedimientos de planificación capaces de reforzar la cultura de alienación de la población dominada, por los poseedores del capital.

## PROBLEMATICA DE LA PLANIFICACION DE LA COMUNICACION

La planificación como proceso social, puede entenderse como una de las formas de control ejercido por el Estado sobre la sociedad civil, o, a nivel de empresa, por el grupo director sobre sus empleados.

Su problemática se relaciona con la de la naturaleza del Estado en las sociedades modernas. Por lo tanto, la dimensión analítica macro-social, antecede a cualquier propuesta particular o sectorizada del estudio de la planificación.

Se trata de situar al comunicador dentro del contexto de un análisis global de la problemática de la planificación, para luego, por deducción, penetrar en el campo particular de su especialización profesional.

### Planificar: ¿opción o determinismo?

Son preguntas centrales del debate sobre planificación, las siguientes:

¿Por qué planificar?

¿Tienen necesariamente las sociedades que adoptar la planificación, en sus administraciones?.

¿El desarrollo económico y social de los países puede efectuarse sin tener que enfrentar la dicotomía: planificación o "laisser-faire"?.

¿La complejidad científica y tecnológica habrá ampliado las posibilidades de satisfacción humana, o esos mismos descubrimientos habrán permitido una mayor intervención sobre lo humano, de manera de volverlo más dependiente de la tecnología?.

En los países subdesarrollados, la mayor parte de los planes de desarrollo no son implementados. El proceso de planificación está lejos de penetrar en la moderna administración de las organizaciones complejas. No obstante, cada día se observa un mayor

control y evaluación sobre su desempeño. De ahí surge una contradicción. Si las metas, o mejor dicho, los planes, no son implementados ¿de qué sirven los mecanismos de control? o, esos mecanismos, son más de naturaleza política y social que relacionados con el desarrollo económico?.

La complejidad social es sinónimo de variabilidad. Luego, ¿cómo salir de un determinismo histórico de intentar reducir la variabilidad por el control sin anular políticamente a los ciudadanos?.

Para explicar la creciente necesidad de planificación demostrada tanto por los gobiernos nacionales como por la iniciativa privada se han llevado a cabo numerosos análisis. Una verdadera moda se posesionó de las personas, inclusive en su vocabulario diario, donde expresiones como planificar viajes, elaborar planes de vida, proyectos de compra de casas, etc., eran pronunciados con frecuencia.

Difícilmente se observa un administrador, un hombre público o un dirigente de empresa privada, que deje de declarar en sus discursos la necesidad de planificar la acción, de concretizar planes de desarrollo o de la expansión industrial o agrícola, de dinamizar la planificación urbana, de desarrollar proyectos de comunicación, etc.

Así, ensayar el control de la vida futura, intentar dominar los factores aleatorios para las decisiones humanas, garantizar la realización de sus aspiraciones, se convierte casi en una obsesión individual y social, una manifestación honesta de ensayar la autoridad de la historia, de buscar la "praxis" humana que haga del hombre autor de su destino.

Mientras tanto, no se debe confundir esa dimensión que se da a la planificación, con aquélla que trata de desarrollar y seguir y que la considera como "proceso social, como categoría histórica del proceso de control social (realización controlada de la Historia)" 1/.

---

1/ Pereira, Luiz. *Ensaíos de Sociología do Desenvolvimento*. Sao Paulo, Pioneira, 1975. p. 17.

Pereira 1/ se manifiesta así: “La planificación relativa al tipo de sistema socio-económico capitalista (que siempre se realiza en ámbitos intersocietarios), es inherente a una fase del desarrollo de este tipo, configurándose bajo diversas modalidades, unas más dominantes que otras, sobre otras formas de control. Cualquiera sea su intensidad, sin embargo, está ligada con la agudización de la contradicción fundamental de este sistema intersocietario ( o inter-“nacional”): opera como proceso de interferencia deliberada de la realidad, considerando el debilitamiento de esta contradicción fundamental, tanto en el ámbito de los subsistemas “centrales” como en los de los subsistemas “periféricos” del sistema capitalista (intersocietario o “internacional”). La planificación inherente al tipo de sistema socio-económico socialista es diferente, determinándose en él como forma de control intensamente dominante, tipo socialista, cuya implantación histórica original sobrevino también como uno de los resultados de la agudización de la contradicción capitalista fundamental, que marcó el paso de la fase de competencia hacia la fase de post-competencia del sistema capitalista”.

El desarrollo de una sociedad capitalista exige modificaciones en el papel del Estado, particularmente en las relaciones del Estado con la sociedad civil.

El creciente intervencionismo del Estado en una sociedad civil, sea de forma simple o compleja, directa o indirecta, es consecuencia de los cambios en las relaciones internacionales entre economías dependientes, relaciones que ocasionan alteraciones significativas en la estructura económica de las economías internas de los países dependientes (como los latinoamericanos).

La fase “neocolonialista” del capitalismo internacional, con gran exportación de capitales y por lo tanto con inversiones en los países dependientes de ella, provoca en éstos una situación de inconformismo popular, no solamente de naturaleza política sino económica, por la concentración de los capitales y la consecuente apropiación intensiva de los excedentes, por una minoría.

El Estado actúa como director de ese proceso de apropiación “neocolonialista”. Racionalizando su papel en nombre de ideologías como “desarrollo”, “seguridad nacional” o “pragmatismo responsable” interviene en la economía para hacer factibles las intenciones de los grupos económicos internacionales (o nacionales a ellos vinculados), sea a través de políticas económicas y sociales favorables a ellos, sea por la manipulación y represión populares cuando ésta es discordante de las ideas centrales erigidas en “ideas nacionales”.

El Estado se vuelve “planificador”, al practicar un desarrollismo dirigido y controlando los conflictos resultantes de los antagonismos de intereses de las clases sociales.

De esa manera, el Estado Liberal, mercantilista, es sustituido gradualmente por un Estado Interventor, “planificador”, garantizador del capitalismo monopolista. Las ideologías del liberalismo, disfrazando las relaciones de dominación, son superadas por un pragmatismo apoyado en las fuerzas armadas, en la coacción, en la manipulación política y en los gobiernos fuertes.

La planificación surge, entre otras razones, como una cortina obscurantista, como una forma disfrazada de la práctica tecnocrática. Eso ocurre, evidentemente, en las sociedades marcadas por el totalitarismo, por la dominación de clase. En esa perspectiva la planificación se vuelve un instrumento de control social por parte del Estado.

Es importante destacar una falsa contradicción o una aparente paradoja, posible de identificar cuando se analiza la planificación bajo la óptica del individuo o bajo la óptica social. Esa pretendida paradoja es: los individuos y/o grupos sociales desean ampliar su capacidad de intervenir voluntariamente en la historia; desean transformar su praxis en un vivir crítico y socialmente humanizador; tratan de aumentar su “racionalidad” a través de la acción planificada, sea personal, de su familia o del grupo al que pertenecen. Por otro lado, la sociedad civil, como un todo, se ve conducida por el Estado que, organizado para servir a la colectividad, se transforma en instrumento bajo la dirección de una de las

clases de esa misma sociedad y trata de dirigir la historia en función de sus intereses.

Esa tentativa de dirigir la historia se apoya en el instrumental de la planificación como lógica persuasiva de una racionalidad de los denominadores que se hace pasar como colectiva.

Ahora, el individuo situado en una clase no propietaria de los medios de producción se enfrentaría a una paradoja al tratar de practicar la planificación. Sin embargo, se ha de convenir, que la paradoja o la contradicción no se sitúa en el nivel de la planificación. Esa contradicción ocurre con anterioridad a ella; en las relaciones de producción que caracterizan a la sociedad. Así, transferir la contradicción o la paradoja hacia la planificación sería enmascarar el conflicto central, buscando para ello soluciones inadecuadas, en razón de que son utópicas.

La falsa paradoja entre las aspiraciones o las intenciones individuales y las funciones representadas por el Estado, en cuanto supuesto institucional al servicio público, puede llevar a equívocos en el estudio de la planificación y, particularmente, en las consideraciones sobre la planificación de la comunicación.

El lector será conducido a inferencias ideológicas conflictivas. Si inicia una lectura teniendo por mira “pensar” sobre su “quehacer” personal que lo llevará a considerar impropia la afirmación de que la planificación es un instrumento de control social; sin embargo, al situarse como técnico de un organismo gubernamental o de una empresa privada, no podrá dejar de considerar a la planificación en una dimensión ideológica.

La posición equivocada aparece cuando se intenta separar al individuo de su práctica social. Existe siempre una situación, un individuo en situación social. Realizar la abstracción que separe al individuo de lo social, provocaría distorsiones en la interpretación de la planificación como proceso social y del individuo en su práctica de ser social.

De esa manera, no se deberá confundir el discurso aquí presentado sobre la planificación de la comunicación con las normas

(generalmente alientantes) para la elaboración de programas o proyectos de comunicación.

Además, la pretendida paradoja entre la práctica individual, en cuanto quehacer político, y la práctica social de los individuos, en cuanto miembros de una sociedad, es una forma de escapismo, una fuga peculiar de la intelectualidad, en lo referente a la clase media, oprimida entre dos polos sociales antagónicos. Esto es peculiar, por ejemplo, al técnico inserto objetivamente en una práctica social, donde su saber se mezcla con la praxis de la población, entendida ésta como conjunto de personas oprimidas y que prestan su fuerza de trabajo para la superación de las contradicciones de clases.

Para una mejor explicitación de la naturaleza política del comunicador como “planificador”, se pueden analizar algunas alternativas de su actuación profesional como éstas:

- a. el comunicador, situado en una empresa gubernamental o privada, como responsable o participante de un equipo profesional para elaborar e implementar (administración del programa o del proyecto) proyectos o programas específicos (sea de radio, TV, periódicos, etc.);
- b. el comunicador encargado de la docencia o de la investigación para elaborar programas y/o proyectos de enseñanza o de investigación en comunicación;
- c. el comunicador, desarrollando actividades profesionales relacionadas con aquello que varias agencias internacionales de desarrollo denominan “componentes de comunicación en los proyectos de desarrollo”;
- d. el comunicador, participando de equipos profesionales de elaboración y control de políticas nacionales (o regionales) de comunicación;
- e. el comunicador, inserto en una comunidad, poniendo su saber tecnológico a disposición de la población para que ésta practique una comunicación mediatizada por medios masivos o de alcance comunitario.

Al preguntar al profesional-comunicador identificado en los ítems a. y b. por qué él planifica, muchas de las respuestas probablemente estarán incluidas bajo dos dimensiones:

- por la necesidad de desarrollar una racionalidad de acción futura apoyada en procesos de decisión suficientemente lógicos (de preferencia científicos) capaces de minimizar los errores y maximizar el uso alternativo de los recursos a su disposición; o,
- por la necesidad de aumentar la eficiencia y la eficacia de la acción, para la consecución de los objetivos de la empresa en que trabaja (desde el punto de vista ideológico su opción se realizó al ingresar a la referida empresa e identificar sus objetivos profesionales con los de esa institución).

En esa dimensión macro ( a nivel de la empresa, cuando ésta es de gran dimensión organizacional ) el comunicador, o cualquier otro profesional, tendrá poca capacidad de maniobra o de opción en cuanto a la “planificación”, teniendo en cuenta que:

- o las opciones son definidas a nivel del directorio de la empresa privada o gubernamental y el técnico es un mero implementador; o,
- las opciones son definidas dentro de un ámbito mayor como los abarcados en las alternativas c. y d. anteriormente citadas (componentes en proyectos de desarrollo y políticas de comunicación).

Así, el universo de acción se restringe al nivel de las técnicas de elaboración de programas y/o proyectos. En esa misma dimensión restringida —y en la cual se debe situar la mayoría de los profesionales de la comunicación— es indispensable percibir la planificación como instrumento de control en la historia, ya que, sea cual fuere el universo social en que se actué, la naturaleza política de la planificación se hace sentir, a pesar de que, muchas veces, se encuentra enmascarada por un tecnologismo sofisticado e innovador.

Con referencia a la acción planificada desarrollada por comunicadores, identificados en los ítems c. y d. citados anteriormente,



parece que se puede observar en ella, a nivel macro, situaciones bastante identificadas con las nuevas funciones del Estado en relación con la sociedad civil. Conviene resaltar que esas prácticas son inducidas por las condiciones objetivas de trabajo, muchas veces por encima de las posibilidades de decisión de los técnicos comunicadores.

Los “componentes de comunicación en los proyectos de desarrollo” ponen en evidencia un cuerpo de ideas propuesto por varias agencias internacionales de desarrollo. Su esencia es la siguiente:

- considerando que las poblaciones de una comunidad o de una región o de un país deben “participar” del esfuerzo gubernamental —representado por los proyectos de desarrollo— para atender las necesidades sean económicas o sociales de la población, se propone un esfuerzo complementario en la elaboración de los proyectos: incluir los dispositivos institucionales y financieros que faciliten la propagación de las ideas y objetivos propuestos en esos proyectos;
- en otras palabras, significa: divulgar el proyecto para que la población tome conocimiento de él;
- mientras tanto, se sugiere a los organismos gubernamentales que habiliten organismos y técnicos para esas funciones.

Esa propuesta permitió durante varios años, principalmente a partir de mediados de la década del 60, una ampliación de mercados para los comunicadores, particularmente en los organismos gubernamentales.

Ahora, ¿qué es lo que de hecho, se observa allí?, ¿qué se pretende con una medida aparentemente democratizadora de los proyectos de desarrollo?, ¿cómo se posesiona el comunicador de esa apertura para un mercado de trabajo prometedor?

Sería suficiente intentar una asociación de esa propuesta con el proceso de asistencia técnica o extensión rural criticado por Paulo Freire, puesto que lo que se desea con los “componentes de comunicación en los proyectos de desarrollo”, no es sino una “ex-

tensión” de los objetivos, de las propuestas contenidas en el proyecto, para la población que se beneficiará con la consecución de los proyectos de desarrollo.

Paulo Freire 1/ se refiere así a la “extensión”: “Nos parece, mientras tanto, que la acción extensionista involucre, cualquiera que sea el sector en que se realice, la necesidad que sienten aquéllos que lo hacen, de ir hacia la “otra parte del mundo”. considerada inferior, para “normalizarla” a su manera, para hacerla más o menos semejante a su mundo”.

“De allí que, en su “campo asociativo”, el término extensión se encuentre en relación significativa con **transmisión, entrega, donación, mesianismo, invasión cultural, manipulación, etc**”.

“Todos estos términos envuelven acciones que, transformando al hombre en casi una “cosa”, la niegan como ser transformador del mundo. Además niegan también, como veremos después, la formación y la constitución del conocimiento auténtico y, aún más, la acción y la reflexión verdaderas, a aquéllos que son objetos de tales acciones.

Y más adelante, el autor afirma: “Es en esta fuerza operacional de los conceptos que algunos extensionistas, aún cuando definan la extensión como un quehacer educativo, no se encuentran en contradicción al afirmar: “**persuadir** a las poblaciones rurales a que acepten nuestra propaganda y aplicar esas posibilidades —se refiere a las posibilidades técnicas y económicas— es una tarea de las más difíciles y esta tarea es justamente la del extensionista, que debe mantener contacto permanente con las poblaciones rurales”.

Freire, concluye: “como educador, (refiriéndose al agrónomo) rechaza la “domesticación” de los hombres; su tarea corresponde al concepto de **comunicación**, no al de **extensión**”.

Ahora, si se ha reservado a los comunicadores el papel de divulgadores, de propagadores de los objetivos y ventajas de los pro-

---

1/ Freire, Paulo. Extensao ou Comunicacao. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1971. pp. 22 y ss.

yectos de desarrollo, conforme la propuesta presentada anteriormente, su acción recae concretamente en el universo del “extender” una cosa a alguien. Y, esa es la típica situación criticada anteriormente por Paulo Freire.

En el caso de los proyectos de desarrollo no se presupone, así como lo idealizan las propuestas de las agencias internacionales, la efectiva participación de la población en el proceso de decisión, en el propio pensar y decidir sobre las prioridades que serán contempladas a nivel de un proyecto de desarrollo. Se parte del supuesto de que son “buenos los proyectos desarrollados por los Gobiernos constituidos.

Esa perspectiva es ignorada por la sociedad de clases capitalista que más bien contempla la acción del Estado como excenta de ideología, como una práctica no comprometida con los grupos dominantes de la sociedad.

Así, el debate sobre la participación de la población, en cuanto proceso de comunicación capaz de conducir al comunicador a una práctica educacional libertadora y a la población a una toma de decisión crítica (no alienada), obliga a la reflexión sobre el proceso político, sobre las relaciones entre el estado y la sociedad civil. Exige considerar, en las prácticas elementales más humanas, la visión global de la problemática social.

De la misma manera, se puede analizar a los comunicadores identificados en el ítem d. anteriormente citado; o sea, a aquéllos que trabajan o participan de equipos profesionales de elaboración y control de políticas nacionales (o regionales) de comunicación.

Las políticas nacionales de comunicación tienen la objetividad nítida de la clase dominante, ya sea a través de la reglamentación y control de los medios de comunicación colectiva, ya en la implementación de programas y proyectos gubernamentales de comunicación que tienen por mira mantener o desarrollar una “imagen” de los gobernantes en cuanto, en el más útil y elevado proceso de dominación, apoyan las manifestaciones más vivas de la cultura popular a través de la manipulación de los recursos financieros.

Sería por demás fastidioso hacer referencia a las empresas multinacionales que controlan la comunicación colectiva en los países latinoamericanos. Sin embargo, éstas no operan "fuera" de las políticas de comunicación impuestas a los países por sus gobernantes. Así, cuando estos países esbozan las más simples manifestaciones discrepantes de la conducción de una ideología que es altamente contraria a los intereses legítimos nacionales, llevada por las cadenas multinacionales de los "media" <sup>1/</sup>, su falta de dinamismo se hace sentir en las propias políticas elaboradas por ellos.

Y la opción del comunicador, como planificador de políticas nacionales de comunicación, es, sin duda, profundamente ideológica, ya que la totalidad de las decisiones que demanda una política nacional no prescinde de la adecuación de ella a los modelos de desarrollo vigentes.

El comunicador (como se ha señalado en el ítem e.) insertó en una comunidad y poniendo a disposición de la población su saber tecnológico, para que ella practique una comunicación mediatizada a través de los "media" o de otros medios de alcance comunitario, es, en los países donde la contradicción de clases se agudiza, como en el caso de las sociedades donde el capitalismo alcanza la fase neocolonialista o monopolista, la alternativa más próxima de la comunicación como práctica social liberadora.

Dentro de esta perspectiva se busca desarrollar, junto a la población, una cultura de resistencia, un proceso social de autodefensa capaz de garantizar al explotado un espacio social menos deshonroso, una posibilidad de reorganizarse, sin las exigencias del racionalismo dominante, sin los lineamientos y el consenso de los propietarios de los medios de producción.

Dentro de ese contexto, el comunicador, como practicante de un proceso de planificación sin plan, de una "heurística" social, podrá desarrollar sus potencialidades humanas y técnicas.

---

<sup>1/</sup> N. del T. No se ha traducido satisfactoriamente este término pero en términos generales significa el sector de la comunicación social dependiente del capitalismo.

Se puede afirmar que planificar es una opción de clase; en una sociedad capitalista nunca se oyó hablar de planes, programas y proyectos que partan de los obreros o de los campesinos. Existen, claro está, planes, programas y proyectos que inducen —con mayor o menor grado de participación democrática— a la población, objeto de la acción, a una participación consentida. Sin embargo, sólo puede practicar “socialmente” la planificación, la clase social poseedora de los medios de producción, pues, es ella, en su situación de acumuladora de los excedentes de la producción social, la que puede disponer, en cuanto propietaria de los recursos disponibles. En esa condición, la fuerza de trabajo desprovista de los medios de producción, pasa a ser sólo un recurso disponible, en el mercado capitalista, para los propietarios de los medios de producción.

### ¿Para quién se planifica?

El enfoque dado al problema, dentro de la problemática de la planificación de la comunicación, puede ampliarse o cambiarse. Así, en vez de situar al comunicador en las distintas alternativas ofrecidas por la sociedad para su función profesional, se puede buscar el procedimiento político del proceso de decisión dentro del cual el comunicador debería actuar como “planificador”.

Desde el punto de vista de este trabajo, la planificación de la comunicación no se restringe a aumentar la eficiencia y eficacia de las relaciones de producción vigentes en la sociedad. Puede, lo que es bien probable, enseñar que la práctica de la comunicación sólo se hará efectiva en el caso de que se alteren esas relaciones. Por lo tanto, la perspectiva de racionalidad de la acción es descartada para buscar una politización de la acción en cuanto práctica liberadora del hombre y base fundamental para el establecimiento de la comunicación social. La planificación, por tanto, se encontrará dependiendo de esa perspectiva más amplia.

El uso de la comunicación puede significar, desde el punto de vista del planificador, distintas situaciones. Cada una de ellas abarca complejidades y ocasiona contradicciones internas diferenciadas. Es posible considerar los siguientes aspectos:

- encontrar dentro de las numerosas alternativas, aquélla que am-

plíe la eficiencia y eficacia del uso de la comunicación en la sociedad (incluido el uso de la comunicación dentro de grupos pequeños);

- concebir una o varias alternativas de uso de la comunicación que amplíe la participación popular;
- desarrollar mecanismos de implementación de planes, programas y proyectos que garanticen la fidelidad de las proposiciones planteadas o hechas efectivas por ellas;
- crear condiciones político-sociales a través de un procedimiento ascendente de aspiraciones y necesidades, que democratice el acceso al uso de la moderna tecnología de información;
- volver suficientemente flexibles los procedimientos de control y realimentación de la ejecución de planes, programas y proyectos, a fin de que permitan la práctica y la reiteración de las acciones en funcionamiento.

De inmediato, surgen algunas dificultades en el propio uso de expresiones como; “encontrar numerosas alternativas”, “concebir una”, “desarrollar mecanismos”, “crear condiciones” y “volver flexibles los procedimientos”. Esas expresiones presuponen un sujeto que las realice o las conciba. Aquí comienza el mayor, si no el más difícil, de los problemas de planificación. ¿Quién es el sujeto de esas acciones; (de las expresiones que el discurso contempla). La respuesta puede tener varias alternativas:

- es el individuo;
- es un grupo poseedor o no de los medios de información;
- es el pueblo;
- son individuos, grupos o poblaciones.

La pregunta que se plantea aquí es: ¿quién, deberá “encontrar una entre numerosas alternativas::?; ¿quién deberá “concebir una”?; ¿quién . . . etc?. Así, la respuesta podrá ser dada desde diferentes ópticas. Por ejemplo, en una comunidad rural: ¿quién deberá encontrar entre numerosas alternativas aquélla que amplíe la eficiencia y eficacia del uso de la comunicación en una sociedad?.

La respuesta puede tener diferentes matices:

- un individuo; pero, ¿cuál?; ¿el jefe político local?; ¿el líder de las minorías campesinas no propietarias?; ¿el propietario de los medios de información?; ¿el líder sindical?; ¿el líder o la autoridad religiosa?.
- un grupo poseedor de los medios de información. Ese grupo ¿es de la clase patronal?; ¿de los propietarios de la tierra?; ¿es el grupo representativo del sindicato de trabajadores?; grupo religioso de una misión exótica?; ¿un grupo de voluntarios comprometidos con los programas de desarrollo comunitario?.
- la población. ¿Cómo la población, en cuanto diversidad de individuos y de ideas, opina, para decidir sobre la mejor alternativa?; ¿por el voto?; ¿por delegados designados informalmente?; ¿por una representación formal como por ejemplo, la Municipalidad?; ¿a través de una asociación comunitaria?.
- son individuos o grupos integrados. Esa interacción para la toma de decisiones ¿se hace por medio del debate en pleno?, ¿por la lucha de clases?; ¿por la representación universal?, ¿por la réplica al grupo dominante?, ¿por asociaciones representantes de grupos homogéneos desde el punto de vista de la fuerza de trabajo?. Y, esa interacción ¿es pacífica o violenta? (la violencia puede ser considerada el caso límite de la comunicación donde se maximiza el antagonismo de las reciprocidades. (Es la comunicación por la negación. Los dos sujetos en acción son sabedores y están conscientes de que predominará una de las partes, en cuanto se reestablezca la comunicación positiva).

En ese ejemplo elemental se puede observar la variedad de situaciones en que se encuentra el proceso de planificación y, en ese caso, sólo una de sus fases, la de decidir las alternativas de acción. Esas preguntas y muchas otras podrán ser formuladas exigiendo respuestas aún antes de pensar en procedimientos operacionales de planificación, para el uso de la comunicación.

La planificación tiene como esencia el proceso de decisión; y toda decisión, es un acto político.

Por otro lado, es menester al estudiar la planificación del uso de la comunicación, que se sitúe, desde el punto de vista de la semántica descriptiva, el significado del término uso. Así, se puede distinguir:

- Uso ..... acción o efecto de usar o de utilizar alguna cosa.
- Uso ..... utilidad, servicio.
- Uso ..... empleo de cualquier medio, de cualquier cosa a nuestra disposición.
- Uso ..... costumbre, hábito, práctica consagrada y constante.
- Uso ..... moda.

Sin profundizar en el análisis semántico o buscar mayor base lingüística, se puede destacar por lo menos dos grandes significados: uso en cuanto acción o efecto de un sujeto, de usar alguna cosa; y uso, entendido como costumbre, hábito, práctica consagrada y constante 1/.

Planificar el uso de la comunicación podría ser interpretada como:

- planificar el uso que un sujeto hace de los medios para la comunicación;
- planificar la costumbre o hábito, como práctica consagrada de un individuo o de un grupo, según algún objetivo determinado.

Volviendo al ejemplo anterior de la comunidad rural, se pueden agregar los siguientes elementos problematizadores, en función de las informaciones sobre el significado del término uso.

Para que se amplíe la eficiencia y eficacia del uso de la comunicación en una comunidad rural se puede conjeturar:

---

1/ Este último significado merecería mejor estudio socio-antropológico. Sin embargo, esa dimensión escapa al objetivo de este trabajo.



- uso, por parte de un individuo o grupo, de los medios de información disponibles o bajo su control: reuniones, circulares, conferencias informales, radio . . . siempre y cuando ese uso pueda ser determinado por el sujeto (ente de la acción) que lo utiliza;
- uso, por parte de ese mismo sujeto, ente de la acción, de medios de información de los que se puede servir, pero que pertenecen a otros individuos (y por lo tanto sujetos a otros valores), no necesariamente coadyuvantes de los objetivos propuestos;
- uso, en cuanto proposiciones de acción, de las prácticas consagradas en una comunidad rural, como ejemplo el "mutirao"; las reuniones religiosas, festividades locales, para aumentar la eficiencia y eficacia de la comunicación.

Se puede observar que la planificación del uso de la comunicación (sin entrar en un análisis del mensaje) envuelve simultáneamente dimensiones económicas, políticas y sociales, las que, en resumen, son determinadas por el modo de producción vigente en la sociedad. Meditar sobre los métodos y técnicas de planificación, sin revelar sus aspectos, y transformar la planificación en un instrumento estéril, es un mito, como si la metodología en sí, pudiese ser transformadora. Esa creencia se tuvo durante muchas décadas, cuando se consideraba al método científico exento de ideología o a la práctica científica distanciada de la política.

Al estudiar el mito de la neutralidad científica, Hilton Japiassú 1/ comenta: "Si preguntamos ( . . . ) sobre el modo cómo funciona la ciencia, sobre su papel social, su manera de explicar los fenómenos y de comprender al hombre en el mundo, percibiremos fácilmente que las condiciones reales en que se producen sus conocimientos objetivos y racionalizados, están impregnados de una innegable atmósfera socio-político-cultural. Ese enmarcamiento socio-histórico, es el que hace de la ciencia un producto humano, nuestro producto; el que lleva los conocimientos objetivos a recu-

---

1/ Japiassú, Hilton. o mito da neutralidade científica. Rio de Janeiro, Imago, 1975, p. 10.

rrir se quiera o no, a supuestos teóricos, filosóficos, ideológicos o axiológicos, no siempre explicitados. En otros términos, no existe ciencia "pura", "autónoma" y "neutra", ya que no es posible gozar del privilegio de no se sabe qué "inmaculada concepción".

Al estudiar las dimensiones meta y proceso en planificación, se observará que el proceso, en cuanto práctica del quehacer político, podrá ser transformador.

La "sociedad", por tanto, no se coloca como ente abstracto sino como clases en conflicto. Clases esas, compuestas de individuos que deben ser considerados el principio y fin de toda acción humanizadora y cuya práctica de la libertad es conquistada con la participación de unos individuos con otros y transformada en una praxis donde tanto lo individual como lo colectivo se encuentran afectados 1/.

### CANALES DE LA ALIENACION: LA PLANIFICACION MANIPULADORA

La práctica de la planificación de la comunicación, así como la de la planificación del desarrollo económico y social, ha sido bastante ineficiente, en particular en los países subdesarrollados. Lo cual significa que en estos países la planificación no ha sufrido críticas severas y la propia organización social solamente facilita el proceso de toma de decisión participada y la abundancia de recursos minimiza u oculta los equívocos existentes.

---

1/ Las dimensiones conceptuales y políticas desarrolladas aquí sobre planificación no eximen la dimensión individual. Al contrario, la garantía del derecho de privacidad, de estar solo consigo mismo en la autorreflexión crítica, capaz de dar ocasión al diálogo, es condición indispensable de la propia comunicación.

Puede parecer paradójico que, al estudiar la planificación del uso de la comunicación, se resalte el soliloquio como una variable de esa dinámica global que es la comunicación social. Pero, ¿qué comunicación será considerada como praxis de una existencia libertadora (libertadora de la alienación y de la necesidad) sino aquella que respete, que comprenda al individuo en su totalidad, con su propia vivencia libre acerca de su mundo?.

Y, ¿cómo podrá el ser individual pensar sobre el mundo, sino por los estímulos de la búsqueda, de la revivificación humanizadora de la vida colectiva sustentada por la comunicación?.

Esa aparente ambigüedad constituye una unidad de contrarios individuo-colectividad la misma que torna dialéctica la existencia social.

Muchas son las causas que provocan tal ineficiencia. Entre ellas se destaca la contradicción entre las clases sociales; contradicción que vuelve irreconciliable cualquier proceso de toma de decisiones de la clase dominante con los intereses de la clase dominada. Siempre que existan opresores y oprimidos, difícilmente se tendrá éxito en las decisiones colectivas; y cuando las decisiones son tomadas colectivamente, lo cual no es habitual en los países subdesarrollados, no es posible verificarlas en una situación de conflicto.

Se podrían observar otras causas secundarias. El análisis, como suma de esas causas, nos permitirá ampliar la comprensión de la naturaleza política de la planificación, las limitaciones de su uso y los equívocos, para evitarlos cuando se piensa en planificar.

A partir de la década del 50, la planificación en los países desarrollados, inclusive como pre-condición para recibir ayuda exterior, fue considerada como un instrumento milagroso. Su incorporación a la administración pública y privada pasó a ser reverenciada como exigencia fundamental para el desarrollo. Esa euforia se fue reduciendo hasta hoy, en que la planificación es considerada como función desdeñada o como una función pasivamente tolerada. El hecho es simplemente, que la planificación como instrumento de la racionalidad dominante, no puede por sí misma hacer aquello que las políticas y estrategias de desarrollo deberían hacer. Por buenos que sean los instrumentos de planificación utilizados, podrán ser inutilizados o vueltos inocuos con extrema rapidez y simplicidad, en razón de una conducción o concepción inadecuada de las políticas de desarrollo.

De esa manera, la planificación tenderá a ocupar una posición efectivamente marginal, a pesar de ser referida y proclamada como instrumento indispensable para la conducción de los negocios públicos o privados. Y ese descrédito se observó en la esfera económica, por cuanto en la esfera social fue muy poco efectivizada; concretamente, con relación a la planificación.

Sin duda, se concibieron muchos planes, programas y proyectos, pero la ejecución de esos propósitos no pasó, en la mayor parte de las veces, de la intención de quienes los concibieron.

En el campo específico de la comunicación, la experiencia es prácticamente incipiente, no sólo por las dificultades en incorporar la planificación como función permanente en las organizaciones, sino en razón de la propia área de actuación: la comunicación social.

Se constatan numerosas imperfecciones en la práctica de la planificación en sus más diversas fases, desde la elaboración del plan, programa y proyecto, hasta la ejecución y control de las acciones propuestas en él. Sin embargo, no se considera la fragilidad en la concepción de los planes, o las incongruencias en su ejecución, como puntos de estrangulamiento del proceso de planificación de la comunicación. De aquí en adelante, existen problemas de mayor gravedad y más complejos. Uno de ellos es la función que las organizaciones representan como canales de comunicación y, dentro de éstas, el papel desempeñado por la planificación.

### **Las organizaciones como canales de comunicación**

Las organizaciones humanas mantienen relaciones entre sí; relaciones con otras organizaciones formales, con grupos informales, con individuos aislados y con la propia naturaleza. En ese complejo de organizaciones, formales e informales, que constituyen los sistemas sociales, podemos identificar estructura o estructuras. Únicamente lo que diferencia la estructura de esos sistemas de la estructura de los sistemas físicos, es que la estructura de los sistemas sociales existe como estructura-evento. Lo que significa que su variabilidad es mucho mayor de la que caracteriza los sistemas biológicos y físicos. En el momento en que cesan las motivaciones de orden socio-sicológico para mantener las organizaciones relacionadas a la estructura social, ésta deja de existir y el sistema se detiene.

En función de la variabilidad de los sistemas sociales (de las organizaciones, en cuanto componentes del sistema), de las relaciones entre sus componentes, es necesario aumentar los mecanismos, para mantener la organización en armonía. Esos mecanismos de control buscan reducir las variabilidades de los comportamientos

de las organizaciones, lo que en última instancia es la reducción de la variabilidad de los comportamientos individuales de los seres humanos. Se intenta alcanzar patrones de actividad estables, si no susceptibles de previsión, al menos de predicción.

Sin embargo, "los sistemas sociales se afirman con las actitudes, percepciones, creencias, motivaciones, hábitos y expectativas de los seres humanos" 1/. En consecuencia, y como forma de controlar las características bio-psicosociales de los seres humanos, a fin de obtener de ellos un mejor desempeño de sus cargos, se incrementó la democracia. Esta, al consolidar normas y patrones de desempeño, redujo la participación de los individuos a papeles pre-determinados dentro de las organizaciones, confundiendo su personalidad con la del cargo (figura abstracta preconcebida) que debían desempeñar. Y esa burocracia, con todas sus implicaciones, generó contradicciones internas en las propias organizaciones, convirtiendo a los individuos en prisioneros de un proceso social masificador.

¿Qué son las relaciones inter e intra-organizacionales, sino procesos de comunicación?; ¿qué significa la organización en el contexto del sistema social (sociedad) sino un canal de información?. Y, cuando se piensa o se considera que se debe aumentar el control de la organización, reducir su variabilidad, pretender que los cargos sean estables, ¿qué se está haciendo, sino planificación?. Planificación del uso de las relaciones inter-personales, inter-organizacionales; en fin, planificación del uso de la comunicación.

Los intercambios de informaciones entre individuos, en cuanto actos de comunicación, casi siempre están relacionados con alguna organización. Sin recelo de decir absurdos se puede afirmar que más de los dos tercios de la relación humana se hace en función de los cargos desempeñados en una organización.

Sea el individuo en su trabajo, tiempo en el que consume formal o informalmente más de la mitad de su vida activa, sean otras

---

1/ KATZ, Daniel y KAHNEM, Robert L. Psicología social das organizacoes. 2da. ed., Sao Paulo, Atlas, 1975. pp. 49.

relaciones personales o familiares como compras en un supermercado, operaciones en bancos, pagos de cuentas de luz y agua, excursiones organizadas, estadías en hoteles, cultos religiosos, actividades deportivas y muchas otras, todas ellas caracterizan relaciones entre el individuo y una o varias organizaciones. Y es la organización el mayor instituto en discusión en la administración tanto capitalista como socialista. La complejidad de las organizaciones, su modernidad en cuanto instrumento de desarrollo económico y social, está siendo reformulado a la luz de nuevas proposiciones de organización social, de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil.

Fagen 1/, al estudiar las instituciones y estructuras de la sociedad que pueden ser usadas como canales de comunicación para el funcionamiento sólido del sistema político, establece una cuádruple clasificación de canales, expresados así:

1. organizaciones;
2. grupos;
3. medios de comunicación colectiva; y,
4. canales especiales para la articulación y asociación de intereses.

Esa clasificación facilita un análisis de la organización como canal de comunicación.

La clasificación adoptada trata de organizar de modo preliminar la diversidad de canales y sugerir los posibles puntos estructurales de similitud y diferencia entre los sistemas políticos. A pesar de encontrar puntos de interés en esa clasificación, no concordamos necesariamente con Fagen, en cuanto a la explicación e interpretación que da a las funciones de los canales, así como las razones políticas para el uso adecuado o inadecuado que se hace de ellos.

---

1/ Fagen, Richard R. Política em Comunicacao. Rio de Janeiro, Zahar, 1971. p. 51.

Al citar a Almond 1/, Fagen señala:

“Todas las funciones desempeñadas en un sistema político, —socialización política y reclutamiento, articulación de intereses, asociación de intereses, preparación de ajustes, reglas y adjudicación de ellas— son desempeñadas por **intermedio** (subrayado por Fagen) de la comunicación. Así por ejemplo, profesores y sacerdotes transmiten socialización política a través de la comunicación. Los líderes y representantes de grupos de interés y los líderes partidarios desempeñan sus funciones de articulación y asociación comunicando exigencias y recomendaciones políticas. Los legisladores promulgan leyes basadas en informaciones que les son comunicadas y comunicándose entre sí y con otros elementos del sistema político. En el desempeño de sus funciones, los burócratas reciben y analizan informaciones de la sociedad y de las varias partes del Estado. De igual manera, el proceso jurídico se lo lleva a cabo por medio de la comunicación”. Concluye Fagen que “todo en política es comunicación”.

### La organización formal como canal

Se consideran organizaciones formales aquéllas que tienen una finalidad explícita, mantienen una jerarquía de autoridad, una estructura con división de trabajo y normas y patrones de desempeño personal. Pueden aumentarse otras características pero se consideran necesarias las ya citadas, puesto que correlacionan la organización formal con los elementos de una organización burocrática 1/.

“Entre los canales más importantes de comunicación política están las instituciones 2/ como los partidos, los grupos de interés, las burocracias públicas, sindicatos y organizaciones masivas capaces de unir a la élite, la subélite y a vastos sectores de la ciudadanía

1/ Cita hecha por Fagen, Richard R. op. cit. p. 35.

1/ Consultar Weber, Marx. Ensaio de Sociología. Río de Janeiro, Zahar, 1974. cap. VIII.

2/ En portugués y en la teoría general de las organizaciones se ha reservado el término “institución” para el cuerpo de normas, leyes, decretos que caracterizan la dimensión jurídica de la organización. Por esa razón, no se emplea el término organización como sinónimo de institución.

Denominamos canales de organización a las instituciones de este tipo, con un campo de acción e importancia nacional o casi nacional, de estructura permanente o semipermanente, aunque no necesariamente de funcionamiento continuo” 3/.

Así, Fagen percibe la organización como canal de comunicación, pero existen algunos puntos por debatirse. Primeramente, no es relevante para la población que la organización sea de importancia nacional o casi nacional. En ese caso, si lo que está en análisis es la sociedad como un todo, se podría relevar ese aspecto. Con todo, existen organizaciones regionales o locales capaces de defender puntos de vista y emitir opiniones que atañan o importen a lo “nacional” sin necesidad de ser de ámbito nacional, ya que, en ese caso, se tornan de “interés nacional”.

Ese punto lleva a otro. No existe organización estancada, aun cuando sus dirigentes lo piensen así. En una sociedad no existen sistemas sociales cerrados, sistemas que no intercambian informaciones con otros o que no sufran perturbaciones positivas o negativas, sea de otros sistemas sociales, sea de la propia naturaleza. Así se establece una red de canales de comunicación interrelacionados.

Aún considerando a la organización como canal de comunicación es posible afirmar que ésta es utilizada de acuerdo con los intereses del grupo político que la controla, lo cual significa que la comunicación desempeña papeles distintos en situaciones distintas. Como ejemplo de ello se puede citar una organización comercial actuando en una comunidad. Las ganancias que ésta desea alcanzar interfieren inmediatamente en los precios de los productos; precios que serán estímulo o limitación al consumidor, el cual, no pudiendo determinar sino una parte de la información, debido a su papel de comprador en el mercado capitalista, al adquirir o no el producto, ayuda al propio comerciante a la revisión de su política de precios, ajustándola a la demanda o incrementando su capacidad de persuasión sobre el comprador, siempre y cuando el comerciante no pueda, a su vez, interferir en la política de los mayoristas

---

3/ FAGEN, RICHARD R. Op. cit. p. 52.



y éstos en la de los intermediarios. Se establece una red de informaciones que realimentan el sistema capitalista. Y los canales forman las organizaciones.

En ese ejemplo, aún el propio consumidor puede organizar una cooperativa de consumo lo que implicaría una dinamización inicialmete informal de un grupo para, con base en principios y objetivos, establecer una organización formal: la cooperativa. Como alternativa, una vez más, ese consumidor debería afiliarse o motivar a su partido político (otra organización) para presionar a los organismos competentes en el establecimiento de la política de precios. En esos casos, se estimularía la creación de nuevas redes de información, a través de los diversos canales.

Dentro de este enfoque, la organización, sea a nivel local, nacional o internacional, opera como canal de información. La organización formal, en cuanto estructura administrativa, puede servir a distintos objetivos. La estructura administrativa de una escuela en un sistema político A puede muchas veces ser perfectamente utilizada por una escuela de un sistema político B, siempre que esos sistemas políticos no sean antagónicos. Lo que se altera profundamente es el uso que se hace de ese canal llamado escuela.

Cuando los sistemas políticos son antagónicos, la propia concepción y estructuración de la organización sufre profundas modificaciones. No se puede comparar una organización de autogestión en una sociedad colectivista como una organización que tenga la misma finalidad, pero que se estructure dentro de la racionalidad “taylorista” de la “administración científica”.

La organización, como canal, tiene distinto significado de otros canales como la radio, la TV, el periódico, etc., en lo referente a medio material para la conducción del mensaje.

Una organización, “teniendo personas en interacción”, trae en sí, una ideología. Para ello, se hace indispensable analizar globalmente la burocracia, como manifestación político-ideológica de los valores de la clase dominante, en una concepción organizacional.

### **Burocracia y organizaciones formales.**

## Burocracia y organizaciones formales

Los estudios sobre la burocracia han sido abundantes, principalmente para especular sobre los pronósticos realizados por Marx Weber o para demostrar empíricamente que los argumentos de Karl Marx sobre el tema, no eran pertinentes. Eso, en general, es lo que predomina en la literatura del mundo occidental. De cualquier manera, la burocracia está en debate; y con ella, los sistemas que la generan.

En esos dos autores, Marx y Weber, se observa una profunda contradicción. El primero considera a la burocracia un cuerpo especial en la sociedad y no una clase o un estamento análogo a los que se puede distinguir en una clase, cuya función es mantener la estructura establecida, la dominación burguesa; el segundo, Weber, afirma de manera indirecta que la burocracia es algo simétrico, que defiende sólo los intereses del capitalismo. Lo que los dos tienen en común es estar de acuerdo en cuanto al papel que juega: mantener la estructura capitalista establecida (Marx) y racionalizarla en cuanto sociedad capitalista (Weber). Marx, al expresarse sobre la burocracia, se coloca en la perspectiva del cientista social que ve en ese cuerpo especial una consolidación de la sociedad de clase, sin que por ello se afecte la dinámica social, por lo que la repudia como cuerpo parasitario del pueblo; Weber declara 1/ por ejemplo, que:

1. la especialización conduce a la destreza;
2. la estructura de la autoridad y la existencia de reglas formales son consideradas esenciales para el suministro de contribuciones vitales para la coordinación de actividades; y
3. la extensión, desapego e imparcialidad, estimulan la racionalidad.

La burocratización dentro de una organización puede ser comprendida como la formalización de:

- la estructura jerárquica vertical (monocrática)
- la división interna del trabajo;
- la especialización de las funciones;

---

1/ In ARGYRIS, CHRIS. *A Integração indivíduo-organização*. São Paulo, Atlas, 1975. p. 318.

- las normas y directrices formales;
- las relaciones impersonales;
- la potencialidad de la carrera del individuo;
- el acceso a la profesión y al mismo tiempo el acceso a una tecnología particular.

Esos elementos de la organización moderna, de la organización compleja, permiten, según sus defensores, una mayor racionalidad del sistema económico y social por la mayor racionalidad interna de las organizaciones.

Los elementos de la burocracia, y por lo tanto de las organizaciones, reflejan la sociedad donde se insertan y en donde se originan. Una sociedad de clases se reproduce en su propia organización. La jerarquía, la división del trabajo, las relaciones impersonales son ejemplos de los valores predominantes en la propia sociedad. La “mayor validez” que conduce al trabajo alienado es perfectamente reconocible en el momento en que la burocracia trata de hacer prevalecer un orden común: orden que nace en las relaciones de producción y que necesita formularse en términos universales, ya sea por la fuerza o por la opresión disimulada.

Ahora, las organizaciones son canales de comunicación. Si las propias organizaciones están siendo repensadas, si su estructura y funcionamiento está respondiendo, sea a la luz de la dialéctica, sea de la teoría de los sistemas abiertos, entonces, sin duda alguna, el propio canal de información está en revisión. Por lo tanto, están comprometidos tanto el uso que se hace de esos canales, y estos mismos, como potencial de comunicación.

Dentro de nuevas perspectivas de acción social, como de organización horizontal y de autogestión, el propio canal se estructura y, al reestructurarse, emerge como producto de un nuevo orden social. Entonces, será distinto también el uso que se podrá hacer de ese canal.

En resumen, en un orden social dado, dentro de un régimen político dado, las organizaciones como canal de comunicación sólo pueden ser utilizadas como tales, a favor del propio orden establecido. Una innovación facilitada y al mismo tiempo permitida, en

esa situación, es aquélla que no es antagónica del sistema político, que facilite su racionalidad y lo confirme en cuanto orden establecido.

Por otro lado, analizar la comunicación como mera relación individuo-individuo, sin la inserción de éstos en un contexto político-social, donde predomine lo formal, es construir ilusoriamente planes, programas y proyectos predestinados al olvido.

Quizá la contribución más negativa que trae la burocratización al individuo y a la sociedad, como un todo, es la incomunicación, en especial aquélla que Castilla del Pino denomina "incomunicación en la cotidianidad":

"Lo que caracteriza la cotidianidad es que los datos que se extraen de la realidad son datos "ya conocidos", con los cuales es fácil operar a través del hábito. Pero, en un análisis más profundo, lo que se trata en la cotidianidad, no es que la realidad suministra solo datos ya conocidos, sino que el sujeto actúa de tal forma como si la realidad fuese siempre la misma. De manera que se debe imaginar (el hábito) como un proceso activo, como un dinamismo de defensa que el sujeto adopta frente a la realidad, haciendo de ella una realidad siempre igual" 1/.

De ahí, el tedio, la apatía, la rutina, el fetichismo, la reificación, la pérdida de la espontaneidad, toda una situación individual que vuelve imposible una armonía social, una cooperación e integración humanas, con base en la comunicación.

### Grupos informales como canales

Como grupos informales se entienden los agrupamientos humanos con carácter de poca permanencia, con reglas implícitas y más difusas de las que tienen los grupos formales, y que actúan en torno a un interés. La participación, en cuanto filiación, en los grupos informales, es la comunicación entre los participantes lo que los vuelve grupos estructurados, sin que necesariamente se incorporen a ellos, los elementos característicos de la burocracia.

1/ Castilla del Pino, Carlos. *La incomunicación*. Barcelona, Península 1975, pp. 71/2.

Es importante percibir que las mismas organizaciones formales poseen en su interior grupos informales, originados sea en la convivencia y amistad personales o en torno a algún aspecto de particular objetivo que pretenden cuestionar o dinamizar: por ejemplo, la recreación, las protestas contra la inseguridad en el trabajo, los movimientos religiosos, etc. La informalidad de los grupos se da, en la mayor parte de casos, por la informalidad de la comunicación entre sus miembros.

Fagen 1/ recalca un aspecto relevante del papel de los grupos informales como canal de comunicación. Así, destaca: "Sin embargo, al comparar sistemas enteros (sistemas políticos) es importante establecer la distinción entre organizaciones y grupos porque a medida que pasamos del formato político más abierto hacia el más absolutista, encontramos una cantidad cada vez menor de actividades básicas de comunicación política desempeñadas por los grupos, excepto en los niveles más elevados de la toma de decisiones. Los tipos de control y previsibilidad políticos utilizados por élites absolutistas, se vuelven difíciles si la comunicación política se efectúa en los canales de grupos menos formales. Las élites prefieren canales de organización o de comunicación colectiva en los cuales el control y la previsibilidad son mayores".

La preferencia de las élites absolutistas y monocráticas, por los canales de información masiva y por las organizaciones formales, se encuentra simplemente en su perspectiva de clase dominante y manipuladora de las masas. Regentando la participación popular en el proceso de toma de decisiones y manipulándola, cuando se trata de su interés por las manifestaciones populistas, las élites dominantes encaran con desprecio los grupos informales, procurando absorberlos en las organizaciones formales u organizándolos formalmente, sea en nombre de la mayor eficiencia operacional, sea por la necesidad de anular el potencial político que representan.

Un ejemplo que marca esas tentativas, muchas de ellas con bastante éxito en las élites intelectuales al servicio de la oligarquía

---

1/ Fagen, Richard R. op. cit. pp. 56/57.

dominante, es lo que viene ocurriendo en varios países latinoamericanos al apoyar y organizar la "cultura popular". Argumentando la necesidad de apoyo para las manifestaciones folklóricas regionales, las élites "oficializan" la espontaneidad popular, las manifestaciones de la denominada cultura "de masa" ("colectiva"), atrayendo, así, para su control, la posibilidad de la protesta o de la réplica. No existe programa "oficial" que sustente o apoye manifestaciones, así sean artísticas, que se encuentren en discordia con el orden vigente.

En el Brasil, por ejemplo, muchos grupos de la pequeña burguesía artística tienen éxito "eruditizando" la música folklórica de la región norte. Sin duda, esos grupos de élite intelectual artística manifiestan creatividad, palabra mágica que sustituye gradualmente lo político y marginaliza lo popular. Pero, cuando se presentan los auténticos grupos populares con su pobreza financiera y rudimentarismo artístico, o son tomados como espectáculo circense (sin menosprecio por el circo) o son explotados por los intermediarios de la "cultura popular".

Los grupos informales sucumben a otro peligro: la rutina y la presión del hábito, que desarrollados por las actividades de los participantes en las organizaciones formales, pueden acabar induciendo a los grupos informales a la formalización.

Insertos en una sociedad presionada por los canales de comunicación colectiva al inconformismo social, difícilmente los grupos informales, como canales de comunicación, permanecen por tiempo considerable, como críticos.

Los grupos informales, como canales de comunicación masiva insertos en una sociedad que los presiona y propicia el inconformismo social, continúan siendo críticos.

"Dado que los medios de comunicación colectiva son mantenidos por grandes empresas comerciales e industriales, sincronizadas con el sistema social y económico en vigencia, los "medios" contribuyen a mantener tal sistema ( . . . ). Admitiendo que los medios de comunicación poseen influencia sobre su público, ésta

no se deriva sólo de lo que se dice, sino, con mayor razón, de lo que no se dice. Porque los “medios”, después de continuar afirmando el “status quo”, no plantean en la misma medida preguntas esenciales sobre la estructura de la sociedad. Así, llevando al conformismo y proporcionando escasas bases para una valoración crítica de la sociedad, los medios de comunicación colectiva, financiados por el mundo comercial y por la industria, sirven de dique de contención, de modo indirecto pero eficaz, al desenvolvimiento de opiniones genuinamente críticas” 1/.

## LA COMUNICACION COLECTIVA COMO CANAL

Por paradójico que pueda parecer, la comunicación colectiva o los denominados medios de comunicación colectiva, son los que ofrecen mayor potencialidad al establecimiento de la comunicación horizontal. Esta, donde el intercambio lateral predomina, puede perfectamente hacerse efectiva a través de la moderna tecnología de conducción de mensajes como el video-tape, la radio, el cine super 8, etc. Mientras tanto, su utilización enfrenta la seria competencia de las complejas organizaciones de información masiva.

La competencia es avasalladora. El alcance geográfico y la penetración en el seno de la colectividad de los medios de las grandes emisoras tiene el apoyo de la propia clase dominante, en cuanto propietaria de los medios de producción, que la estimula y prácticamente mantiene, sea a través de la participación directa en los capitales de las empresas de comunicación colectiva, sea a través de los contratos de publicidad, base comercial de esas organizaciones.

La tecnología de que dispone la población, sea individualmente, sea para manipulación a través de pequeños grupos informales, es abundante y relativamente barata. Sin embargo, esa circunstancia —tecnología disponible y equipos al alcance de buena parte de la población de clase media— no es relevante en el contexto global de la sociedad.

---

1/ LAZARSFELD, Paul F. y MERTON, Robert K. Comunicación de masas, gusto popular y acción social organizada. In: La industria de la cultura. Comunicación 2. Madrid Albert Corazón (s. f.), pp. 257/8.

El aparato técnico desarrollado por las grandes empresas de comunicación colectiva y el aumento de especialistas en comunicación, en particular los de las "medias", han sofocado prácticamente a la población con un volumen de informaciones ajenas a su realidad, lo que la vuelve desenraizada de su medio. Ese desenraizamiento se aproxima gradualmente a la anomia, con sus profundas consecuencias psico-sociales.

Las organizaciones complejas de la sociedad capitalista sufren el deterioro de su esencia por el fenómeno del "burocratismo". Esas mismas organizaciones están sólo reproduciendo los valores vigentes y garantizando las conexiones organización-sociedad, dentro de una dinámica donde, tanto la organización como la sociedad sufren disfunciones profundas.

Las organizaciones formales clásicas, que son las que predominan, siempre fueron sistemas cerrados. Sus relaciones con el medio se realizaban sólo en función de los insumos que les eran necesarios y de los productos que deseaban endosar a las masas, ya en razón objetiva de sus necesidades vitales, ya a través de los gigantescos procesos de persuasión por medio de la propaganda. Las empresas capitalistas siempre tuvieron necesidad de propaganda; el régimen competitivo, inclusive, las induce e induce, a persuadir a sus compradores de las ventajas de sus productos o servicios, en relación a los servicios y productos de la competencia.

Esa propaganda masiva, resumen de la propaganda de las organizaciones, crea una homogeneidad de la opinión, teniendo como base los principios de la ideología dominante. Así, el consumo de la "moda", impuesta por las industrias, nada tiene que ver, en su mayor parte, con las necesidades objetivas de la gran masa. Mientras tanto, la busca del "status", el mimetismo social, las aspiraciones burguesas incorporadas por la propia clase popular, facilitan ese adoctrinamiento masificador. La masa, domesticada por la persuasión, narcotizada sus sentimientos por la industria del entretenimiento ideológicamente dirigido, de acuerdo a los valores de la clase burguesa aculturada por la dominación extranjera, poco puede esperar de los grupos informales que practican una tecnología similar para la información a la colectividad.



La planificación de la comunicación por los canales de comunicación colectiva sólo puede operar dentro de estrechos márgenes alternativos; márgenes que jamás pueden contradecir los objetivos de las organizaciones económicas y los valores de la clase dominante, soportes ambos y alimento vital de la propia empresa de información para la masa.

El uso de la comunicación a través de canales establecidos de comunicación colectiva se encuentra, por lo tanto, con los siguientes obstáculos:

- la formación o creación de grupos informales de movilización de la opinión y uso de equipos de tecnología avanzada enfrenta los riesgos, o de ser absorbidos por organizaciones más complejas (la municipalidad, la iglesia, los sindicatos, grupos privados, etc.) o, en el caso de presentar oposición a la política vigente, de ser sofocados con la censura;
- la homogeneidad de la opinión pública, sea a través del uso de los canales de comunicación colectiva (uso en el sentido de usufructuar) como la radio, la TV y los periódicos, o por la participación, en cuanto empleados o trabajadores de organizaciones complejas, formales, conductoras de los maleficios de la burocracia, minan gradualmente los esfuerzos de los grupos informales, tornándolos, en la mayor parte de los casos, efímeros y transitorios;
- los canales de comunicación colectiva, administrados por complejas organizaciones, no tienden a inducir a la población a pensar su realidad, problematizando su existencia y la estructura social en la que se inserta. Las informaciones “quieren ser neutras”. Son siempre informaciones sobre los otros, jamás sobre nosotros. La información conducida por canales de comunicación vertical, como las grandes cadenas de radio, TV y periódicos, tienden a una atenuación de la información, a una retención de los contenidos problematizadores. Y, cuando liberan información, lo hacen de forma reducida, jamás facilitando la globalización de los fenómenos. Ese permanente proceso

de atenuación y retención va junto con las informaciones proporcionadas por los grupos informales, creando desigualdades y estimulando la autodefensa por parte de la población, autodefensa que hace prevalecer el hábito, el tedio, la pérdida de espontaneidad como consecuencia de la incomunicación social en la que viven.

## CANALES ESPECIALIZADOS PARA ARTICULACION Y ASOCIACION DE INTERESES.

Fagen 1/ destaca que los canales especializados para articulación y asociación de intereses, necesitan, para su manifestación, de una situación social "cierta". Significa que determinados acontecimientos colectivos, grupales u organizacionales, crean condiciones para que esos canales entren en funcionamiento.

Para ilustrar esa clase de canales se puede dar como ejemplo el propio campo de planificación del uso de la comunicación.

En la fase del diagnóstico, surge la necesidad formal de obtener un mayor volumen de informaciones sobre la población de determinada comunidad o región. Para ello, esa población puede ser motivada, por ejemplo, para realizar un autocenso 2/, capaz de proporcionarle informaciones objetivas que la problematicen y creen la oportunidad de pensar su quehacer individual y grupal.

La realización del autocenso puede representar un canal especial de articulación y asociación de intereses. Su carácter es transitorio y asistemático. Pero, para que ese canal surgiese fue necesario que ocurran ciertas condiciones sociales, como la predisposición para el autocenso.

La "oportunidad" de realizar el auto-censo hace que la comu-

---

1/ Fagen, Richard L. *op. cit.* p. 64.

2/ Grupo de Educación Popular del Perú. "Autocenso": una contribución a la investigación popular. Cuadernos CESAS, No. 38, julio-Agosto, 1975. Centro de Estudios y acción Social "Salvador".

nidad tenga presente un canal de comunicación relevante, capaz de permitir a la población el incremento de su conciencia crítica.

Por otro lado, si fuese la técnica del diagnóstico la clásica entrevista a través del cuestionario estructurado, las entrevistas individuales, personales, que permiten al analista tener únicamente una visión global de la realidad, no se habrían generado condiciones sociales para el surgimiento del canal de comunicación. Se puede adelantar argumentando que la cosificación 1/ del entrevistado continuaría, o aumentaría, al ser considerado nuevamente como receptor, a pesar de estar dando informaciones. Receptor, por cuanto fue inducido a dar respuestas sin la conciencia crítica de su papel en la investigación o en el diagnóstico que se realizaba.

En la perspectiva de los canales especializados para articulación y asociación de intereses, se nota la presencia potencial del grupo informal, del arraigamiento de la masa así como de la movilización intensiva de grupos humanos en situación de incomunicación para realizar una práctica capaz de liberar energía social que los convierta en canal de comunicación. Con esa oportunidad, se puede entrar 2/ con los medios tecnológicos como el video-tape, la radio, el periódico, el mural, etc., a reforzar a la comunicación, a las redes de comunicación que se interaccionan entre sí y que, al momento, pueden encontrarse inhibidas por la situación opresora de la propia sociedad de clases.

## TECNOLOGIA PARA LA ALIENACION

Las organizaciones son canales de información. Presuponen que la masa receptora es pasiva, incorporadora de la información, sin conciencia crítica. Al menos, el uso que se hace de los canales de comunicación colectiva en las sociedades subdesarrolladas indu-

---

1/ Cosificación, de volver a una persona, una cosa ( M del T.)

2/ Conviene anotar que antes se habló de “poder entrar con los medios” . . . Así, se retorna a la situación analizada anteriormente, cuando se refirió al problema de quién entre los medios . . . . .

Parece existir un círculo vicioso. De hecho, ese círculo vicioso existe y es reforzado por el tecnicismo vigente en nuestras sociedades.

ce a esa afirmación, por el hecho de que esos canales no conducen información problematizadora de la situación de las clases sociales, actuando, al contrario, como elementos de confirmación de la clase dominante.

La tecnología de los medios de información empleada tanto por las universidades, como por los centros de investigación, trata de atender la demanda de las organizaciones manipuladoras de esas tecnologías. Las tecnologías de los medios de información masiva, de elevada eficiencia de irradiación y considerable sofisticación científica, están actualmente al servicio de las organizaciones formales y de los gobiernos representativos de las clases dominantes. Por lo tanto, esa tecnología sirve a la alienación y a la manipulación.

Armand Mattelart 1/ al analizar la dependencia de los medios de comunicación colectiva en Chile, afirma "( . . . ) se trata de ver cómo los modelos de conducta y las teorías correspondientes que transmite el medio de comunicación liberal, reflejan una ideología dependiente, que no es sino un eslabón en la estrategia imperialista de la división internacional del trabajo. Debemos, en este campo específico, poner a prueba el slogan erigido por la clase dominante nacional acerca de la idiosincracia del capitalismo criollo ( . . . ) hemos podido demostrar que los detentores de la libertad de prensa y de la libertad de opinión son los propietarios de los medios informativos, concluyendo en el hecho que la libertad de prensa es una libertad de propiedad. Si el medio de comunicación se halla además dependiente, estaremos obligados a admitir que, en la realidad, el principio absoluto de la libertad de prensa permite a grupos monopolíticos nacionales constituirse, con plena libertad, en delegados de poder de un sistema de valores y aspiraciones de dominación”.

Al referirse a la dependencia material, acentúa Mattelart: “La dependencia material se traduce, primero, en la implantación directa de un mensaje íntegramente importado de un fondo externo.

---

1/ Mattelart, Armand et al. Los medios de comunicación de masas. La ideología de la prensa liberal. El Cid. Buenos Aires, 1976. p. 52.

Dicha operación se realiza a través de agentes nacionales chilenos que no son, entonces, sino los mandatarios de un mensaje gestado en otras sociedades”

El capitalista, como clase social poseedora de los medios de producción, necesita cada vez menos de “personas de confianza” o de delegar “cargos y funciones”. La consideración de las funciones dentro de una organización compleja, con normas y rutinas de acción preestablecidas, y la división del trabajo apoyada en la especialización de funciones, permite al grupo que se encuentra en la cúspide de la pirámide jerárquica, un control efectivo de la organización. Primero, porque sólo ellos pueden tener una visión global de la organización, dada la división del trabajo y la especialización de funciones y, segundo, porque cuando necesitan ampliar esa visión contratan o crean consultorías externas a la organización, actuando en esas nuevas actividades de forma semejante a como actúan dentro de la organización administrada; contratan para ello, asesorías por partes. Como ejemplo, el estudio o perfil de mercado; tecnologías particulares para un segmento del proceso productivo, etc.

Así, las personas que se destacan o tienen una tarea determinada no intervienen más conscientemente que los que no la tienen en la dialéctica de la empresa. De esa manera, la perpetuación del sistema no sólo es asegurado por el cúmulo de órdenes y de controles que se originan en la cúspide de la pirámide, sino por el funcionamiento de la máquina que aísla a los individuos en la lógica atomizante de sus papeles, los cuales sólo pueden perfeccionar o estancar el trabajo. No pueden cambiar su naturaleza, al no ser, realizando por medio de la lucha, el establecimiento de un modelo de reforma 1/.

Los propios especialistas, dotados de poder técnico, son manipulados por el juego de las empresas, en la dinámica burocrática de la organización. Pasan a identificarse con los operarios del proceso productivo capitalista: explotados, no manifiestan ningún

---

1/ Division du travail et technique du pouvoir. Les terms modernes, p. 1568.

interés por su trabajo, y cuando lo hacen, se sienten bloqueados por el control de las funciones. Su realización sólo es posible en la medida en que, identificándose con una organización, ente abstracto de valores, se aliena y pasa a perseguir la filosofía de la eficacia, sin conciencia del conflicto de clases.

Los especialistas de la comunicación no dejan de sufrir las mismas consecuencias. Racionalizando la función de la organización por la búsqueda de mayor eficacia en sus resultados, hacen de la propaganda una especialización profesional transformando la tecnología de los medios de información en tecnología de la alienación de las masas.

Los planificadores del uso de la comunicación se encuentran ante el mismo conflicto: uno de los síntomas más acentuados de esa alienación estriba en la aceptación pasiva de la descomposición de las fases del proceso de planificación en cuanto componentes de distintas organizaciones. Así, las fases “conocimiento de la realidad”, “decisión-acción”, y “crítica del proceso global de planificación” son efectuados atomísticamente, por grupos distintos 1/.

Considérese, por ejemplo, la fase del conocimiento de la realidad. De modo general, el especialista en estudios sociales o económicos trata de conocer la realidad de la población que se constituye en objeto de un proceso de transformación a través de un plan. De inmediato, se nota lo siguiente:

- el especialista va a conocer la realidad de “ellos” (la población). El, se encuentra afuera. La interpretación que dará será científica, esto es “excenta de ideología”;
- la población pasa a convertirse en mero objeto de investigación, conociendo, a lo máximo, informaciones elaboradas sobre sí misma. Recibirá “a posteriori” noticias sobre su propia realidad;

---

1/ La planificación es entendida como un proceso permanente que pasa, de manera continua y sucesiva, por las fases: “conocimiento de la realidad”, “decisión”, “acción” y “crítica”. Este tema es analizado con mayor profundidad en el capítulo “La ortodoxia de la planificación racional”

- el diagnóstico esperado está relacionado con los intereses de la organización que lo recomendó. **No es un diagnóstico de la población para la población;** es un estudio que intentará dar a la organización que lo realiza, informaciones sobre una población que será objeto de su acción.

Esas observaciones son pertinentes tanto para organizaciones con fines lucrativos o no. No es el objetivo de la organización o de los especialistas, lo que importa. El proceso de conocimiento es alienante, sea o no necesario el objetivo de conocer. También, los especialistas contribuyen para ello.

Al permitir la descomposición del proceso de planificación, incumpliendo las fases de conocimiento de la realidad-decisión-acción-crítica, como un proceso único y concebido por la población para la población, se facilita:

- el alejamiento de la población del conocimiento de la realidad;
- no se le da a la población la oportunidad para reflejar su existencia y para que se vuelva crítica de su práctica, para poder decidir sobre nuevas acciones;
- la población, por lo tanto, no participa en el proceso de toma de decisiones;
- cuando se consulta a la población a que opine sobre lo que se debe hacer para ecuacionar sus problemas, se la toma de sorpresa, pues su pensar sobre el mundo es lento y exige tiempo de maduración. De esa manera, se dan respuestas estereotipadas, que confirman aquello que las organizaciones “a priori” ya consideraban necesario de ser oído;
- la ejecución de las decisiones pasa a efectuarse de manera alienada por una población manipulada en la atención de sus necesidades y aspiraciones;
- el control y crítica de esa acción es realizada por otros grupos, por otras organizaciones especializadas en “evaluación”.

Así, atomizando en la práctica un proceso unitario, el planificador se descompone, en cuanto personalidad, participando de un punto aislado y creyendo pertenecer a la totalidad. Asimismo, cuando el especialista participa en grupos informales, su propio papel de especialista lo aleja de la praxis global. Actúa pues, como platea 1/ jamás como actor.

Y, en ese complejo, la mayoría es transformada en laboratorios de personas de buena voluntad, imbuídas posiblemente de los más sinceros deseos de romper las cadenas del subdesarrollo. Solamente, perciben su papel de agentes de la clase dominante, de agentes especializados al servicio de ella.

---

1/ M. del T. platea equivale aquí a espectador.



# CAPITULO 5

# planificación de la comunicación

# los fines se parecen a los medios

Intentaremos en este capítulo demostrar, por un lado, cómo es difícil conciliar la justicia, la libertad y la solidaridad, características de un nuevo tipo de sociedad, con la planificación convencional, y, por el otro, cómo podríamos ir gradualmente suplantando la planificación convencional de la comunicación por la participación organizada de la población en la toma descentralizada de decisiones.

Vamos a comenzar por analizar los usos de la comunicación más susceptibles de planificación, sin pretender alcanzar una lista exhaustiva. Luego mencionaremos algunos elementos o aspectos que en planificación de la comunicación debe tener en cuenta. Después describiremos, de manera sucinta, algunos esquemas convencionales de planificación de la comunicación. Más adelante, presentaremos algunos esquemas más modernos en los cuales ya se va teniendo en cuenta la necesidad de la participación popular. Finalmente, describiremos algunos esfuerzos más innovadores de conceptualización de la planificación participativa.

El capítulo se cierra con un breve análisis de las precondiciones para que sea posible la existencia de una planificación descentralizada y participativa de la comunicación, en una sociedad transformada.

## Lós usos de la comunicación en la sociedad

Existen en la literatura de comunicación algunas tentativas,

bastante tímidas y superficiales, de identificar y clasificar los diversos usos o papeles de la comunicación en la sociedad. Veamos algunas de ellas:

Wilbur Schramm 1/ se preocupó sobre todo de analizar el papel de los medios de comunicación social en el DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL. A un nivel agregado, Schramm distingue tres grandes funciones:

**a. La función de vigilancia o centinela alerta.**

Consiste en informar a la población de un país sobre los nuevos horizontes del desarrollo; es decir, sobre los cambios posibles para el mejoramiento de la vida.

**b. La función de enseñanza.**

“Abrir para todo el pueblo la puerta al mundo más amplio del conocimiento técnico moderno y de los negocios públicos” (2).

**c. La función de política**

Consiste en ayudar a descentralizar la toma de decisiones y promover la participación activa del pueblo.

“A ellos se les pide que acepten nuevos objetivos, nuevas actitudes, nuevas costumbres, nuevas responsabilidades. Esto requiere tanto información como persuasión”.

Esto requiere también, según Schramm, que los cambios sean discutidos y para ello deben ser activados los canales de comunicación de arriba hacia abajo, de abajo hacia arriba y laterales de modo que los miembros de la población discutan entre sí y lleguen a decisiones grupales.

En un segundo nivel, Schramm enumera algunas de las posibles contribuciones de los medios de comunicación en su triple función de vigilancia, política y enseñanza.

---

(2) En el original: “To open to all the people the door to the wider world of modern technical knowledge and public affairs”.

1/. Schramm, W — *Mass media and national development*. Stanford University press, 1964

## Los medios como vigilantes

Según Schramm, los siguientes servicios pueden ser esperados de los medios en un país en desarrollo:

- a. Ampliar los horizontes y desarrollar la empatía
- b. Focalizar la atención sobre lo que es “importante, peligroso, interesante, etc”, manteniendo así la atención pública centrada en el desarrollo.
- c. Aumentar las aspiraciones y expectativas
- d. Crear un clima favorable al desarrollo

## Los medios y la toma de decisiones

Ilustraciones de lo que la comunicación puede realizar, según Schramm, son:

- a. Los medios de masa pueden ayudar solo indirectamente a cambiar actitudes y prácticas fuertemente arraigadas y valorizadas
- b. Pueden alimentar los canales de comunicación interpersonal
- c. Pueden conferir status o legitimar el status de los líderes del desarrollo
- d. Pueden ampliar el diálogo político
- e. Pueden hacer que se cumplan las normas sociales
- f. Pueden ayudar a formar los gustos populares
- g. Pueden afectar actitudes no muy profundas y canalizar o reorientar ligeramente actitudes profundas.

## Los medios en la enseñanza

- a. Pueden ayudar substancialmente todos los tipos de educación y capacitación

Schramm propone aquí una clasificación de medios que va de los más tradicionales y de baja tecnología a los más innovadores y de tecnología más compleja:

1a. generación	2a. generación	3a. generación	4a. generación
Cartas	Libros impresos	Fotografías	Instrucción
Mapas	Manuales	Diapositivas	programada
Gráficos		Cinema	Laboratorios
Materiales escritos	Pruebas	Radio	de lenguas
Modelos	("tests")	Televisión	Computa-
Pizarrones			dores
Demostraciones			digitales
Dramatizaciones			

Es probable que la clasificación propuesta por Schramm esté parcialmente basada en una categorización previamente formulada por Harold Lasswell 1/, que incluía las siguientes funciones de la comunicación:

- (a) Vigilancia del ambiente - "colecta y distribución de información concerniente a eventos ocurridos en el ambiente, tanto dentro como fuera de una sociedad dada".
- (b) Correlación de las partes de la sociedad para responder al ambiente.
- (c) Transmisión de la herencia social de una generación a la siguiente.

Charles Wright 2/ utilizó las categorías de Laswell y le agregó una cuarta, al enumerar las funciones de la comunicación como:

- (a) vigilancia
- (b) interpretación y prescripción
- (c) educación
- (d) entretenimiento.

Por su parte, Robert Merton 3/ contribuyó con un concepto nuevo: el de que debe distinguirse entre los objetivos de la comunicación y sus consecuencias, pudiendo ser estas últimas "funcio-

1/ Lasswell, H. D. — *The Structure and Function of Communication in Society*. In L. Bryson (ed.) *The Communication of Ideas*, New York: Harper & Brothers, 1948.

2/ Wright, Charles R — *Mass Communication*. Random House, 1959.

3/ Merton, R. K. — *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, 1957.

nales” o “disfuncionales” para la sociedad. Este concepto es producto de la distinción entre lo que Merton llama **funciones manifiestas**, que corresponderían a las consecuencias deseadas, y **funciones latentes** que se refieren a las consecuencias no deseadas o inesperadas.

En el mismo libro de Bryson ya citado, Lazarsfeld y Merton 1/ atribuyen las siguientes funciones sociales a los medios de comunicación social:

- (a) La función de conferir o legitimar status
- (b) La imposición de normas sociales
- (c) La disfunción narcotizadora.

El item (c) representa una contribución original pues los demás ítems ya los habíamos comentado.

Lazarsfeld y Merton denuncian la posibilidad de que los medios de comunicación social, aun cuando aumentan el nivel de información de la población, actúan como un narcótico social, transformando las energías de los hombres de la participación activa en conocimiento pasivo.

“El ciudadano interesado e informado puede felicitar-se por su elevado estado de interés e información y no percatarse de que está abstenido de la decisión y la acción”.

Estos autores atribuyen una influencia significativa sobre la actuación disfuncional de los medios, a la propiedad privada de los mismos, lo que los convierte en instrumentos de lucro empresarial. Vale la pena reproducir textualmente la opinión de Lazarsfeld y Merton:

“Como los medios de masa están financiados por grandes empresas particulares engranados con el sistema social y económico actual, los medios contribuyen a la manutención de tal sistema. Esta contribución no se encuentra meramente en la publicidad efectiva del producto del patrocinador. Proviene, en mayor grado,

1/ Lazarsfeld, P. y R. K. Merton — Communication, Taste and Social Action. En Bryson, L. (ed.) — The Communication of Ideas, New York, Cooper Square Publishers, 1964.

de la presencia típica en artículos de revistas, programas de radio y columnas periódicas, de algún elemento de confirmación, algún elemento de aprobación de la presente estructura de la sociedad. Y esta reafirmación continuada subraya el deber de aceptar.

En el grado en que los medios de comunicación social han tenido una influencia sobre sus públicos, ella ha emanado no solamente de lo que fue dicho, sino más significativamente de lo que no fue dicho. Por que estos medios no solamente continúan a afirmar el *status quo*, sino que en la misma medida, ellos dejan de levantar cuestiones esenciales sobre la estructura de la sociedad. Por consiguiente, por conducir hacia el conformismo y al suministrar escasas bases para un juicio crítico de la sociedad, los medios comercialmente patrocinados indirecta pero efectivamente restringen el desarrollo coherente de una visión genuinamente crítica” (p. 107).

La posición crítica de Lazarsfeld y Merton, aunque muy oportuna, es incompleta. Ellos no llegaron a revelar el hecho de que los propios mensajes vehiculados por los medios pueden ser portadores de ideas y valores que van en detrimento a un crecimiento de la conciencia humana. Veamos algunos ejemplos:

- a. Armando Mattelart 1/ demostró mediante análisis de contenido de historietas cómicas de Walt Disney, la pesada carga ideológica transmitida por series tales como el Pato Donald, particularmente en su personaje del “Tío Rico”.
- b. La serie didáctica “Sésame Street” fué denunciada por educadores latinoamericanos como vehículo de valores y actitudes característicos del país originario.
- c. La publicación de horóscopos preparados por astrólogos, falsos o verdaderos, en diarios y revistas, conspira contra el crecimiento de la racionalidad de los lectores, y les acostumbra a la conducción de su comportamiento personal por fuerzas externas a su propia decisión libre y responsable.

---

1/ Mattelart, Armando — Para leer el Pato Donald —

Vemos que como principio general, podemos concluir que la comunicación puede tener funciones positivas para el desarrollo de la sociedad como también funciones negativas para él mismo.

Resumiendo el contenido de esta primera sección, diremos que los usos más evidentes de la comunicación en la sociedad, en la literatura pertinente, son la función de mantener la población informada (vigilancia), permitir su participación en las decisiones (política), interpretar los acontecimientos (interpretación), distribuir normas y directivas (prescripción), aumentar el conocimiento y dominio de la tecnología (enseñanza), gozar de placeres estéticos, situaciones estimulantes, etc. (recreación y entretenimiento).

Pero además de estas funciones, que son más de los medios que del proceso de la comunicación en sí, otras funciones o usos de la comunicación, poco tratadas en la literatura, podrían ser las siguientes:

- (a) **La función expresiva** — Las personas no sólo quieren recibir comunicación sino que desean crearla, expresando sus emociones, ideas y temores, mediante la simple conversación, la poesía, la expresión corporal, etc.
- (b) **La función de relacionamiento** — El hombre, como ser social, necesita de la comunicación para completarse como ser humano. Según Maslow 1/, una de las necesidades básicas del hombre es vincularse a un grupo mediante relaciones afectivas. Dice Maslow:  
 “La frustración de estas necesidades es la causa más frecuentemente encontrada en casos de desajuste y psicopatología más severa”
- (c) **La función de identidad** — Mediante la comunicación, el hombre encuentra su propia identidad como persona. La teoría del interaccionismo simbólico, por ejemplo, atribuye a la comunicación la formación de la personalidad con base en la influencia de los demás. Por su parte,

---

1/ Maslow, A. *Motivation and Personality*, Harper, 1954.

Ruesch y Bateson 2/ ven en la comunicación la matriz de la estabilidad mental, siendo la esquizofrenia, la **parancia** y otras enfermedades mentales, causadas por fallas en la comunicación consigo mismo. Por su parte Carl Rogers basa en la comunicación su método terapéutico centrado en el cliente.

- (d) **La función de conscientización** — Paulo Freire 3/ demostró como se puede modificar mediante la comunicación participativa las creencias centrales de personas inmersas acriticamente en la historia, ayudándoles a descubrir el propio potencial y las limitaciones estructurales y culturales que deben ser superadas para desarrollarse como personas.

La experiencia de Fogo Island, en Canadá, mostró cómo el cine puede ser usado para conscientizar una comunidad entera y animarla al cambio.

- (e) **La función de diálogo pueblo-gobierno** — Además de servir de vehículo para el diálogo entre grupos sociales y entre comunidades distantes, la comunicación puede servir para el diálogo directo entre el pueblo y el gobierno, complementando los canales políticos (voto, partidos, leyes, etc.) y **administrativo** (impuestos, registro civil, burocracia en general).

- (f) **La función de catalizador del cambio social** — La comunicación contribuye de las maneras más diversas a promover y dinamizar el cambio social, sea por influencia del liderazgo carismático, por la emulación recíproca, por la emergencia de contradicciones o conflictos, por el efecto de demostración, por la educación conscientizadora, etc. (Ver Programa del MEB Díaz Bordenave 1/).

En síntesis, la variedad de funciones que la comunicación puede ejercer mediante su uso por la sociedad, es tan amplia, que la aplicación de la planificación a dicho proceso debe ser objeto de

2/ Ruesch y Bateson, op. cit.

3/ Freire, Paulo — *La Educación como Práctica de la Libertad*.

1/ Díaz Bordenave, Juan — *Communication and Rural Development*, París, UNESCO, 1977.



mucha reflexión y de aguda visión prospectiva. En efecto, un estilo de planeamiento tomado de la elaboración de programas y proyectos de naturaleza pragmática o productivista, puede tener consecuencias lamentables para la compleja y sutil trama de la comunicación en la sociedad. Testimonios de los lamentables errores causados por la planificación de la comunicación con criterios rígidos y estrechos, son las distorsiones, represiones y desvíos que la comunicación social presenta en los países totalitarios y dictatoriales.

La planificación de la comunicación para una sociedad libre, abierta y solidaria, debe respetar la naturaleza compleja y profunda de la comunicación, así como su orgánica relación con la psicología individual y con la dinámica social.

Uno podría hasta preguntarse: ¿por qué pretender planear algo que es tan espontáneo universal, y disperso como la comunicación?. ¿Qué tipo de parámetros deben ser trabajados para de alguna manera influir sobre el uso de la comunicación en la sociedad?. La próxima sección de este capítulo se dedica a estas cuestiones.

### **Elementos intervinientes en la planificación de la comunicación**

De lo que llevamos visto, inferimos que la comunicación ocurre en la sociedad con diversas funciones, lo cual, naturalmente implica en una diversidad de contenidos e intenciones. Pero también ella ocurre en diversos niveles y contextos, y es llevada a la práctica mediante variados tipos de flujos.

En cuanto a los niveles, hemos visto que existe comunicación:

- a. de la persona consigo misma (autismo)
- b. de dos personas entre sí (diálogo)
- c. de individuos dentro de un grupo (grupal)
- d. de grupos entre sí. (Ejemplos: comunicación entre departamentos de una organización, comunicación entre comunidades, comunicación entre grupos de una misma comunidad)

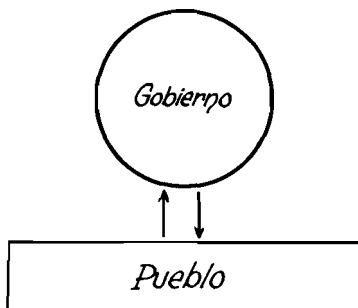
- e. de **organización entre sí.** (Ejemplos: gobierno e iglesia, sindicatos y empresas, gobierno y sectores organizados de la población)
- f. de **naciones con naciones.**

En lo que se refiere a los contextos en que la comunicación tiene lugar, ellos pueden ser formales, informales o semi-formales. La comunicación formal es la que se efectúa conforme a códigos y canales preestablecidos y por lo general obligatorios. Podemos citar como ejemplos: los rituales religiosos, los memorandos e informes en las empresas y órganos de gobierno: las señales de navegación marítima y aérea; los documentos jurídicos; las publicaciones científicas.

La comunicación informal es la que utiliza canales y códigos establecidos apenas por la costumbre y no por convención escrita o estatutaria. Es informal la comunicación del cine, la televisión, la prensa popular, las conversaciones familiares, las manifestaciones, el folklore popular, etc.

Ocupan una posición intermedia, es decir, de comunicación semiformal, aquellos mensajes que están sujetos a control social bastante rígido. Así, por ejemplo, en un funeral o velorio no es bien visto abordar temas que causan hilaridad; en una reunión mixta no se considera plausible utilizar palabras de índole vulgar, etc.

Entendemos por flujos de comunicación los diversos patrones de producción, difusión y recepción-utilización de mensajes. Así, por ejemplo, suele decirse que del gobierno al pueblo existe un flujo vertical y unilateral de mensajes.



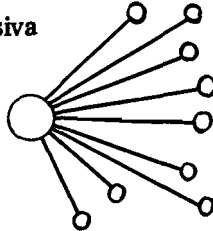
porque el gobierno tiene más oportunidades (mayor número de canales) y más libertad de dirigirse al pueblo, que éste al gobierno. En otras palabras, el gobierno es más frecuentemente el productor y difusor de mensajes y el pueblo es receptor.

Podríamos ensayar una categorización de algunos flujos corrientes en la sociedad, según el criterio de quien controla la producción, distribución y uso de los mensajes. La siguiente tipología está lejos de ser exhaustiva:

### A — FLUJOS UNILATERALES

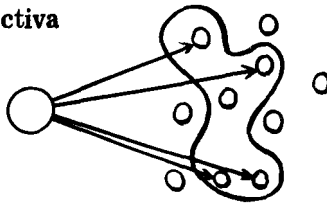
Incluimos en esta categoría todos aquellos flujos en los cuales la producción y difusión están controlados por la fuente de los mensajes, quedando a cargo de los receptores el control de la recepción y el uso, con pocas oportunidades de realimentación.

#### a. Transmisión abierta masiva



Todos los medios de masa aparecen incluidos en esta categoría (radio, TV, cine, libros, revistas populares, prensa, folletos, carteles).

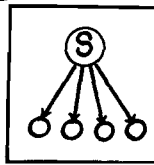
#### b. Entrega individual selectiva



Los mensajes son entregados individualmente a personas seleccionadas del público, sea en sus hogares o en sus lugares de trabajo. Incluimos en este patrón las visitas al hogar, correspondencia, cartas circulares, llamadas telefónicas, cursos por correspondencia, etc.

### c. Reuniones de información-persuasión-instrucción

Los mensajes son entregados a personas convocadas o reunidas en un determinado lugar, sin que se estimule la interacción. El objetivo puede ser entregar información, o bien enseñar alguna cosa, o bien persuadir a adoptar una cierta posición o comportamiento.

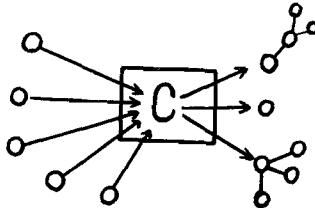


Forman parte de este patrón las reuniones provocadas por los técnicos en agricultura para comunicar nuevas directivas del gobierno, o enseñar alguna práctica más recomendable a los agricultores. También los mítines políticos, las exposiciones, la proyección de películas y otros audiovisuales para grupos, el uso de altoparlantes en ferias y mercados, y las actuaciones artísticas (música, danza, poesía, pintura) participan de esta categoría.

Así mismo, las clases formales en que el profesor no promueve la discusión y el debate, se incluyen en este tipo de flujo.

### d. Sistemas de colecta y diseminación

Los mensajes son enviados por diversas fuentes a un lugar central donde son organizados, simplificados, ilustrados, etc. y más tarde diseminados a través de diferentes canales.



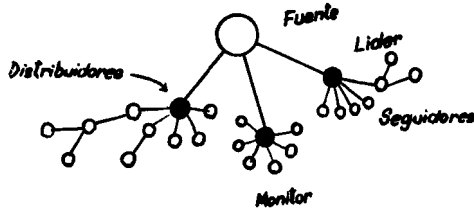
Ejemplos típicos de esta categoría son las **campañas**, sea de publicidad, sea de educación masiva en salud, agricultura, etc.

Otro ejemplo son los llamados “Centros de Producción Audiovisual”, que responden a una estrategia de comunicación más compleja y estable que una campaña.

**e. Flujo en varias etapas**

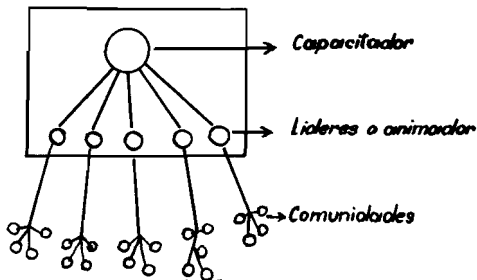
Los mensajes, originados en una fuente conductora del proceso, son entregados a intermediarios de diversos tipos:

- líderes de opinión o de adopción (a veces llamados también “líderes naturales”, líderes locales, etc).
- personas locales poseedoras de medios de recepción y ocupantes de una posición estratégica para la distribución de información e influencia. Ejemplos: comerciantes locales con radios o que reciben periódicos; barberos o peluqueros, patrones de haciendas. (Este personaje social es llamado “gatekeeper” en inglés)
- monitores de grupos radiofónicos o animadores de comunidades
- cadenas de radio y televisión.



En este tipo de flujo, el control del proceso de difusión se escapa un poco de las manos de la fuente, pues los intermediarios hacen sentir su propia influencia. No obstante, dicha influencia en general está prevista por la fuente y aceptada por serle más favorable que desfavorable.

Un subtipo interesante del flujo en varias etapas es el llamado “entrenamiento de líderes” o “método de animación” Consiste en escoger elementos dinámicos de las comunidades rurales, y traerlos a un lugar central para recibir capacitación e indoctrinación. Terminado el período de formación son devueltos a sus comunidades para liderar los cambios deseados.

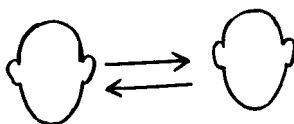


Es evidente que el patrón de flujo en varias etapas puede ocurrir, y ocurre, normalmente en la sociedad, independientemente de los deseos de la fuente de los mensajes. En efecto, los mensajes recibidos por una persona directamente de un medio de comunicación social (o mismo personal) son en general comunicados a otras, sea fielmente o con distorsiones.

## B — FLUJOS MULTILATERALES

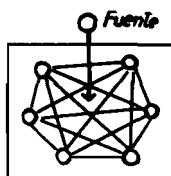
Incluimos en esta categoría amplia, todos aquellos flujos en que no existe una fuente dominante sino que todos los elementos participantes del sistema controlan la emisión y la difusión de los mensajes.

### a. Diálogo interpersonal



### b. Interacción localizada

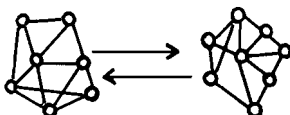
Varias personas con o sin influencia externa, se reúnen en un determinado lugar e intercambian ideas y experiencias, discuten y toman decisiones, planean y evalúan su acción.



En este tipo se incluyen reuniones de discusión, foros radiofónicos, proyectos de animación popular, demostraciones seguidas de discusión; paneles, simposios, seminarios, congresos, etc. Están también comprendidas las clases formales en que el profesor estimula el debate y la discusión de las materias a ser aprendidas.

**c. Interacción intergrupal**

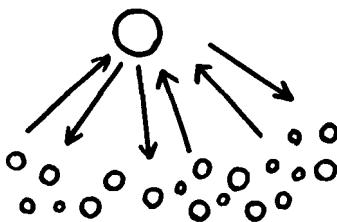
Dos o más grupos intercambian mensajes, sea personalmente, sea mediante el empleo de medios tecnológicos como video-tape, cintas grabadas, etc.



El Proyecto de Comunicación Campesina del Ecuador 1/, el Proyecto de Video-Tape del Caribe 1/, el Proyecto Lajedo en el Nordeste de Brasil (1968) y otros, han tenido como finalidad promover la interacción entre las comunidades rurales para conocerse mejor, aumentar su unión y resolver conjuntamente sus problemas comunes.

**e. Diálogo pueblo-gobierno**

Incluimos este tipo de flujo por separado, debido a su importancia, aunque en realidad consiste sólo en un sub-tipo de la categoría anterior “Interacción Intergrupal” .



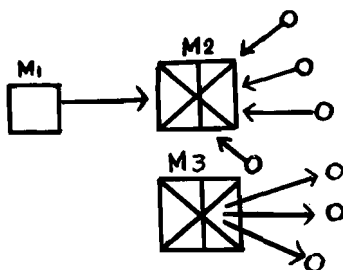
1/ Díaz Bordenave, J. — op. cit.

Este diálogo, que ya se realiza cuando un Ministro de Estado, por ejemplo, se reúne con sectores de la población para conversar sobre los problemas que les afectan, puede ser incrementado mediante el cambio de actitud de los gobernantes —que perderían su miedo a la población— y mediante el uso de tecnología moderna como video-tape.

El ejemplo de Radio Rural de Senegal 1/ demuestra la factibilidad de un mecanismo amplio de diálogo entre el gobierno y la población. El Presidente de Senegal, Leopoldo Sengor, promovió la publicación de un boletín llamado “Disoo” (diálogo), en el cual se imprimían las cartas más importantes recibidas de los campesinos en la Radio Rural a pesar de que muchas de ellas contenían críticas a los funcionarios y técnicos del gobierno.

#### f. Mecanismos de realimentación deliberada

Los mensajes originados en una fuente son llevados a los receptores y modificados bajo la influencia de estos últimos. Sólo después de realimentados son distribuidos a un público más amplio. Este modelo sirve de base al “circuito lanzadera” desarrollado por Manuel Calvelo Ríos, en Chile y en Perú, utilizando video-tapes en la preparación de material didáctico para campesinos.



### ESQUEMAS CONVENCIONALES E INNOVADORES DE PLANEAMIENTO DE LA COMUNICACION

Hasta hace poco tiempo, debido al predominio de un concepto pragmático e instrumental de la comunicación como herramienta de información y persuasión, la mayoría de los esquemas

1/ Díaz Bordenave, J — Op. cit.



de planeamiento estaba dirigida al logro de cambios de comportamiento de los receptores. El esquema generalmente aplicado, esencialmente era el siguiente:

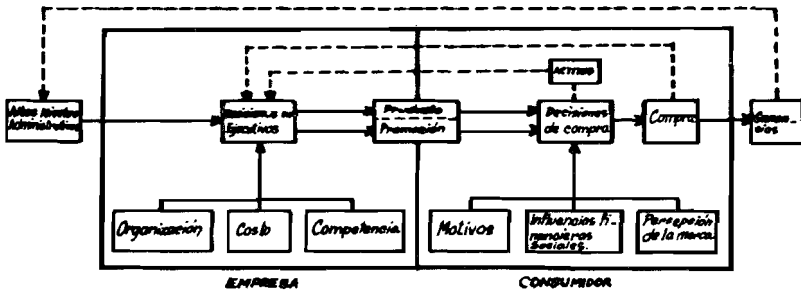
1. Situación actual del receptor
2. Situación deseada
3. Comportamientos que debe adoptar
4. Mensajes que se le debe transmitir
5. Medición de su comportamiento en función de lo deseado.
6. Reajuste de la estrategia para lograr los cambios deseados.

Con pocas variaciones, estrategias de comunicación con objetivos aparentemente tan diversos como:

- campañas de publicidad comercial
- estrategias de marketing
- programas educacionales en agricultura, salud y educación
- programas religiosos
- campañas políticas.

seguían todos el esquema básico del tipo "marketing":

**ADMINISTRACION DE MERCADO Y COMPORTAMIENTO DEL CONSUMIDOR**



Fuente: Howard, 1990

Sería relativamente sencillo traducir los términos de este esquema al lenguaje de la extensión rural, de las iglesias, de los partidos políticos. Se vería así que el esquema básico de la comunicación utilizado por las mencionadas organizaciones, es prácticamente el mismo. Esto ocurre porque la intención central del proceso es producir en el receptor una decisión en favor de la adopción de un comportamiento preestablecido, deseado por la organización (empresa, iglesia, extensión agrícola, etc), siempre basando todas las acciones en la presunción de que "nosotros sabemos lo que es bueno para la clientela".

Más recientemente, bajo la influencia del pensamiento de autores como Paulo Freire, Ivan Illich y otros, se vienen proponiendo nuevos esquemas de planificación para conseguir objetivos menos vinculados a la imposición de comportamientos preestablecidos en el público. Se busca, ahora, objetivos tales como:

- dar oportunidades al pueblo para que exprese su voz
- abrir nuevos canales para un mayor diálogo entre los sectores populares
- desarrollar la “conciencia crítica”, es decir, la capacidad de las personas de juzgar de manera más objetiva los mensajes que reciben
- capacitar al pueblo para la participación en la toma de decisiones encaminadas a la satisfacción de sus genuinos intereses, etc.

Sin embargo, la transición de hábitos pedagógicos basados en la transmisión y en la persuasión, no son fáciles de abandonar, y pocos son los programas de comunicación que han adoptado esquemas de planeamiento más democráticos y menos impositivos.

Veamos algunos esfuerzos recientes para construir esquemas de planificación que tomen en consideración la participación de su propia clientela.

#### A. Comunicación en apoyo a proyectos de desarrollo (CAD)

Esta es una modalidad de comunicación preconizada por las Naciones Unidas. Paul Boyd enumera algunas características del nuevo enfoque:

“En la comunicación en apoyo a proyectos de desarrollo, la labor, centrada en estos objetivos, toma como puntos de partida a la vez las “necesidades sentidas” a nivel comunitario (trátase de comunidades de aldea o de grupos industriales) y las “necesidades de acción” vistas al nivel de los planificadores (sean planificadores multisectoriales, sectoriales o de proyectos). La planificación para la CAD; se concibió así:

- a) Comienza con la identificación y el análisis de las innovaciones que trata de obtener la comunidad y las que se

- proponen introducir los proyectos de desarrollo para quién, cuándo y con qué medios materiales;
- b) A continuación se determina la manera en que los factores sociales, culturales, psicológicos y autóctonos existentes, así como los factores organizacionales del gobierno, ayudarían u obstaculizarían la adopción de las nuevas prácticas entre los grupos de personas interesadas;
  - c) Luego examina cuáles combinaciones de canales de comunicación existen y pueden ser utilizados en las comunidades: canales tradicionales e interpersonales, así como medios modernos de impresión y visuales/audiovisuales para la comunicación que “alimenta” a la vez entrando y saliendo de las comunidades;
  - d) Finalmente, después de repetir estos análisis respecto y proyectos relacionados entre sí desde el punto de vista geográfico o sectorial, se elaboran programas de comunicación adoptados al medio local y se aplican de manera que vayan a ritmo con las reales posibilidades de acción de la comunidad (teniendo en cuenta los demás aportes complementarios procedentes de fuera de la comunidad).

Como se ha sugerido antes, el análisis adecuado de la comunicación comienza a nivel de la acción real del desarrollo, a nivel del proyecto. Los proyectos están constituídos por una serie de actividades planeadas y de aportes destinados a lograr una serie de objetivos. El nivel del proyecto es aquél en el que se supone que las metas de desarrollo nacionales/sectoriales/regionales/ serán traducidas en realidades. Este es el nivel en el que se supone que habrá de tener lugar la participación y el beneficio del pueblo, y en que la toma de conciencia bien informada, la comprensión, la aceptación y la ejecución del cambio por el pueblo es un prerequisite fundamental del desarrollo con éxito. En consecuencia, es a nivel del proyecto donde la comunicación de apoyo puede ser diseñada y llevada a cabo de la mejor manera, adaptada a toda la gama de las expectativas humanas, las posibilidades de desarrollo y las características psicológicas, sociales y culturales que están presentes en la “comunidad” del proyecto.

Un elemento clave a este nivel es evaluar cuál puede ser el “alcance potencial de desarrollo” real de un grupo determinado de personas bajo determinadas circunstancias y limitaciones económicas, técnicas y sociales. Es evidente que carece de sentido limitarse a exhortarles a que adopten nuevas ideas supuestamente ventajosas. Las personas de que se trata también deben ser en realidad capaces de:

- a) pesar los riesgos y los beneficios para ellas;
- b) prever un resultado neto positivo de su propia productividad, ingreso o condición;
- c) sufragar los “costos” iniciales económicos, sociales y psicológicos que recaen sobre ellos; y
- d) tener confianza en que el apoyo prometido desde fuera de la comunidad (a saber, del gobierno) será oportuno y tangible en conformidad con las necesidades tales y como ellas las vean.

Esta perspectiva plantea frecuentemente a los planificadores del proyecto la necesidad de un nuevo tipo de investigación anterior a él que tome en serio —y transforme en datos aprovechables— gran parte de lo mucho que se habla acerca de “las personas como fines y medios del desarrollo”. Se requieren datos de investigación sobre actitudes y aspiraciones, conocimientos existentes y métodos de adquirir conocimientos, modalidades individuales y sociales de conducta, incentivos para el cambio y una serie de otros hechos no físicos y no técnicos. A menudo se incluye un estudio detallado de las cuestiones de lenguaje, atendiendo a que las nuevas ideas naturalmente son difíciles de expresar algunas veces utilizando los vocabularios y coloquialismos existentes. Esta no es una tarea para la categoría corriente de sociólogos académicos que constituyen teorías y modelos de acción e interacción social, o para la clase de antropólogos que reúnen información “pasiva” sobre folklore y costumbres tradicionales “gratamente arcaicos”. Se requieren más bien conocimientos muy prácticos de la ciencia social que tomen contacto con la realidad, que sean capaces de “sintonizar” las corrientes que van bajo la superficie y que puedan meditar productivamente acerca de cuáles habrán de ser las probables cuestiones/resistencias/tensiones, o qué grado de creatividad/

impulso/dinamismo imprevistos podrán salir a la luz en la comunidad una vez que empiece a llevarse realmente a la práctica un tipo específico de cambio para el desarrollo. (Tal vez sea innecesario decir que este tipo de análisis puede llevar a menudo a un enfoque fundamental nuevo del diseño y el establecimiento de etapas de un proyecto total. Un examen minucioso de los factores de la comunicación humana podrá revelar obstáculos que están ocultos a los ojos de los economistas y los técnicos puros, e influir en las hipótesis relativas al ritmo y al estilo de la ejecución del proyecto).

Para los especialistas en comunicación, la planificación y las actividades a nivel del proyecto requieren un enfoque de lente “gran angular” de los procesos de comunicación que tenga en cuenta todos los “senderos” reales y posibles de comunicación dentro del proyecto con la comunidad en la que se ejecuta (y no sólo con los medios de información para las masas). Significa interrogantes tales como la manera en que, en una campaña de salud, los médicos y las enfermeras habrán de actuar realmente como transmisores de información, en comparación con las parteras y los curanderos y cuáles son los programas de orientación especialmente adaptados que se necesitan para esta categoría de agentes de cambio, con qué materiales auxiliares de comunicación para su función en las comunicaciones de la comunidad si han de ser aceptables y eficaces. En un plan agrícola, significa preguntar de qué manera los programas rurales de radio deben ensamblarse con el asesoramiento a la población rural por el personal de divulgación de manera que la campaña radial de toma de conciencia acerca de digamos, nuevos fertilizantes, esté apoyada oportunamente por recomendaciones realistas y precisas de parte de los agentes de campo sobre la aplicación de fertilizantes bajo las condiciones locales de clima y suelos y por suministros adecuados de los fertilizantes debidos a un precio económico.

Se ha hecho hincapié en la expresión “oportunamente” a fin de subrayar que el apoyo a la comunicación debe estar regido por el escalonamiento y el calendario, así como por el contenido técnico, establecido en el programa detallado del proyecto inicial de desarrollo que se está apoyando. Por definición, en consecuencia, la comunicación en apoyo al desarrollo debe:

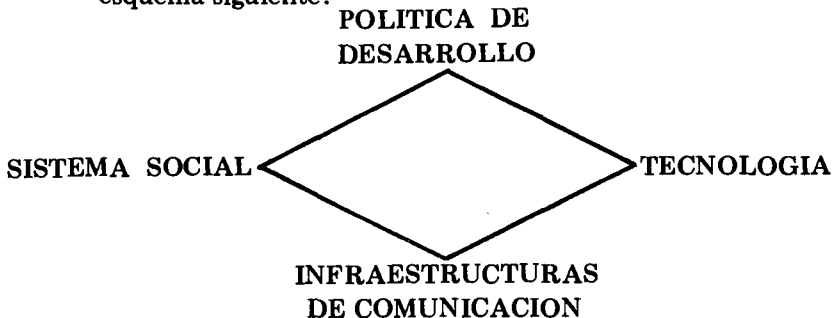
- i) Ser un aporte y una actividad para el proyecto, durante el desarrollo total del mismo (y algunas veces también antes y después del proyecto);
- ii) Estar sincronizada con el plan de trabajo y el calendario de otras aportaciones conexas al proyecto;
- iii) Estar incluido en el presupuesto y el plan de gastos del proyecto;
- iv) Ser ajustada, en caso necesario, cuando el propio proyecto es revisado o cambia de dirección; y
- v) Ser valorada como parte de la evaluación total del proyecto en función de la eficacia y de la repercusión en última instancia del proyecto.

**B) Planificación de la comunicación para el desarrollo a nivel macro.**

Un esfuerzo reciente de sistematización planificadora de la comunicación para el desarrollo fué emprendido por Alan Hancock, técnico de la UNESCO, quién elaboró un marco operacional y una serie de “principios” para aplicarlo a los países del “Tercer Mundo”.

Las bases teóricas que Hancock utilizó para su marco operacional son las siguientes:

- a. En primer término, los elementos básicos que fundamentan el planeamiento de la comunicación, son los contenidos en el esquema siguiente:



“La planificación de la comunicación parte de dos ejes principales: la política de desarrollo y las infraestructuras del sistema de comunicación; se preocupa del potencial de la comunicación como una fuerza movilizadora e integradora dentro del sistema social, pero es, a su vez, condicionada y catalizada por la “tecnología” (Hancock).

- b. En segundo lugar, los conocimientos sobre comunicación que permiten planear su uso, provienen de 3 fases, relacionadas entre sí, como lo indica el esquema siguiente:

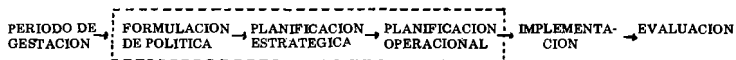


“En este modelo, el análisis de la política se basa, entre otras cosas, en la investigación de los procesos y efectos de la comunicación; y relaciona esto, con el potencial tecnológico al formular (y defender) el cambio estructural de la comunicación”.

Otras influencias son también representadas en el modelo:

“La investigación en comunicación tanto sirve como condiciona el crecimiento y el carácter de la tecnología de la comunicación; las formulaciones de la política oficial presiona (directa o indirectamente) las estructuras de los medios, dependiendo del ejercicio del control en la sociedad a la cual se aplica el modelo”

- c. En tercer lugar, la planificación posee ciertas fases básicas (que Hancock llama “parámetros”), según el siguiente esquema:



- d. Estas fases encierran procesos diferentes cuando se refieren a las áreas de la planificación del desarrollo, de la planificación de la comunicación y del proceso de toma de decisiones. Hancock combina estas dos dimensiones —las fases y las áreas— en el cuadro siguiente:

	FORMULACION DE POLITICA	PLANIFICACION ESTRATEGICA	PLANIFICACION OPERACIONAL
PLANIFICACION DE LA COMUNICACION	Articulación de la Política de Comunicación	Producción de alternativas estratégicas	Preparación del Marco de Planificación Operacional (incl. evaluación)
PLANIFICACION DEL DESARROLLO	Compatibilización con Política de Desarrollo	Compatibilización de alternativas con Planes de Desarrollo	Integración con Planes Operacionales del Desarrollo
TOMA DE DECISIONES	Revisión y ratificación de la Política de Comunicación	Selección entre alternativas y ratificación de la estrategia aprobada	Revisión y ratificación del Marco de Planeamiento Operacional



- e. Hancock propone, a seguir **análisis de tareas** comprendidas en la planificación de la comunicación para el desarrollo. Las tareas están agrupadas según su "lógica común", y del autor.

FORMULACION DE POLITICAS

POLITICA Y TOMA DE DECISIONES

PLANIFICACION DEL DESARROLLO

PLANIFICACION DE LA COMUNICACION

- |   |  |   |
|---|--|---|
|   |  | (1) Recolección de datos y de resultados de la investigación.                         |
|   |  | (2) Analizar políticas  |
|   |  | (3) Suplementar los datos y la investigación  |
|   |  | (4) Formular un anteproyecto de política  |
|   |  | (5) Discutir con instituciones de comunicación y modificar la propuesta de tentativa. |
|   | (6) Discutir con órgano de planificación y modificar |   |
| (7) Discutir con órgano de política y modificar |  |   |
|   |  | (8) Expandir la posición de política para incluir propósitos y áreas problemas        |
|   | (9) Discutir y modificar                             |   |
|   | (11) Discutir y modificar                            | (10) Derivar y definir objetivos  |
|   | (13) Discutir y modificar                            | (12) Cuantificar los objetivos  |
|   |  | (14) Formular enfoques estratégicos alternativos                                      |

Continuación

ESTRATEGICO	}		(15) Revisar con instituciones de comunicación y modificar
		(16) Discutir y modificar	(17) Preparar propuesta para los que toman decisiones
		(18) Discutir con órganos de política y seleccionar para estrategias preferidas.	
PLANEAMIENTO	}	(20) Discutir y modificar	(19) Desarrollar un marco macro
		(22) Discutir y modificar	(21) Desarrollar un plan estratégico en fases
			(23) Investigar Plan Operacional
			(24) Desarrollar sistema de evaluación
		(26) Revisar y modificar el plan estratégico	(25) Preparar formato de plan para los org. decisorios
PLANEAMIENTO OPERACIONAL	}	(28) Discutir y modificar	(27) Preparar plan operacional detallado
			(29) Preparar formato de plan operacional para los órganos decisorios
		(30) Revisar y confirmar el plan operacional	
			(31) Desarrollar y detallar el plan operacional.

Además de esta guía secuencial para la planificación de la comunicación en proyectos de desarrollo, Alan Hancock ofrece la siguiente lista de “principios”, agrupados según sean pertinentes a

- (a) Política y toma de decisiones
- (b) Metodología de la planificación.

**(a) Política y toma de decisiones**

1. Un proyecto debe poseer status, influencia y convicción; es decir, debe ser seriamente tenido en cuenta en los círculos políticos del país.
2. Hay un tiempo y un lugar adecuado para cada proyecto de comunicación. Si no existen, deben ser creados.
3. Un proyecto debe emerger de una necesidad genuina, no como resultado del deseo de defender una determinada posición teórica o de acomodarse a una dada circunstancia política.
4. Un proyecto de comunicación no debe asignar exagerada importancia a la tecnología.
5. Un proyecto no es una entidad independiente: debe establecer para si mismo una identidad clara y una relación funcional con otros proyectos, en campos conexos.
6. Mucho depende de la identificación, reclutamiento y actuación de una persona, o personas, de grande liderazgo, que pueda guiar y promover un proyecto en sus etapas formativas.
7. Todos los organismos interesados en o relacionados con un proyecto deben participar en la formulación de su política.
8. Los beneficiarios del proyecto deben participar en la toma de decisiones.
9. Las discusiones sobre política, así como la toma de decisiones deben ser llevadas a cabo en niveles de representación adecuados.
10. Las personas que toman decisiones deben ser capacitadas en cuanto a las propuestas del proyecto así como en cuanto a los conceptos básicos de los cuales aquellas derivan.
11. Es necesario dedicar períodos adecuados de tiempo a la toma de decisiones, al planeamiento y la ejecución de los proyec-

tos, pues no es posible modificar actitudes, introducir innovaciones o realizar planes en cortos períodos de tiempo.

12. La formulación de políticas debe ser flexible: no puede ser exageradamente sistematizada.
13. Los procesos de toma de decisiones tienen sus límites, que deben ser claramente reconocidos.

#### (b) Metodología de la planificación

14. La planificación de la comunicación no puede ser demasiado rígida, dogmática o teórica sino que deben reconocerse las contribuciones posibles de diferentes sistemas y enfoques.
15. La planificación debe ser focalizada sobre sistemas globales, orgánicamente integrados, y no sobre proyectos individuales.
16. La planificación debe ser considerada un proceso dinámico y recurrente.
17. No deben adoptarse modelos foráneos, como fuentes para el planeamiento de la comunicación, sin someterlos a adaptaciones adecuadas.
18. Los proyectos no comienzan de cero o en un vacío: deben tener en cuenta y utilizar, toda vez que sea posible y pertinente, las infraestructuras ya existentes.
19. En un proyecto de comunicación para el desarrollo, las personas son más importantes que las metodologías o las técnicas.
20. Al planear la comunicación para proyectos de desarrollo, es importante tener en cuenta el principio de la interdisciplinariedad y la capacidad para ponerlo en práctica.
21. En la planificación de la comunicación debe existir continuidad tanto del tema como del personal.
22. El personal local debe participar en la planificación de los proyectos de comunicación.
23. Para que tenga éxito, la planificación debe fundamentarse en una adecuada base de datos.
24. Los objetivos de un proyecto de comunicación deben ser bien definidos.
25. La planificación debe ser orientada específicamente a un determinado contexto.
26. Debe preverse alguna redundancia en la planificación, especial-

mente cuando se planean los componentes del sistema organizacional, para anticiparse a las fallas o debilidades del montaje del sistema.

27. Dentro del proceso de planificación, papeles y responsabilidades deben ser asignados.
28. Los aspectos económicos y financieros deben ser encarados de manera realista y relevante, dentro de un enfoque sistemático de desarrollo integral.
29. Los mecanismos de coordinación deben ser adecuadamente planeados y estructurados.
30. La planificación debe incluir la previsión de oportunidades de educación y de capacitación, tanto del personal del proyecto como de la clientela que el proyecto desea beneficiar.
31. La planificación de la evaluación es una parte esencial del proceso de planificación de la comunicación.

Es obvio que muchos más “principios” podrían ser incluidos en esta lista. Es evidente, también, que los principios, dentro de su generalidad, encierran una variedad enorme de aplicaciones, de dificultades, de adaptaciones, etc. según las circunstancias de cada proyecto.

Así por ejemplo, no es lo mismo planear un pequeño proyecto local, patrocinado por alguna institución nacional, que planear un proyecto de ámbito regional o nacional, patrocinado conjuntamente por el gobierno nacional —a través de una o varias instituciones— y uno o más organismos internacionales.

Así, Díaz Bordenave 1/ escogió las siguientes variables como relevantes para analizar críticamente un proyecto de comunicación para el desarrollo:

1. Génesis y antecedentes del proyecto, incluyendo justificativa o razones para el mismo.
2. Patrocinadores
3. Clientela y agentes
4. Alcance (geográfico y temático)

5. Objetivos
  6. Diseño del proyecto, incluyendo bases pedagógicas.
  7. Contexto institucional y organización
  8. Medios de comunicación utilizados.
  9. Mecanismo de difusión y utilización de los mensajes.
  10. Empleo de la investigación y la evaluación.
- C. Un modelo probabilístico para la toma de decisiones en comunicación

James E. Gruning 1/, de la Universidad de Maryland y James A. Disbrow de la Federal Energy Administration, preocupados por ayudar a los “gerentes de la comunicación”, como ejecutivos del periodismo, las relaciones públicas, la publicidad y la ciencia de la información, a tomar decisiones sobre cómo llegar a determinados públicos, crearon una teoría que ellos denominan “teoría multi-sistémica”.

Su objetivo es “usar la teoría de las probabilidades” para cuantificar las expectativas de los comunicadores que deben decidir a quienes diseminar determinada información, por ser las personas que más probablemente usen tal información. Los autores afirman que su bordaje a la toma de decisiones en comunicación... contradice mucha de la sabiduría convencional en la profesión.

“Muchos profesionales de la comunicación, por ejemplo, creen que dirigiendo un mensaje a una masa heterogénea serán influenciados muchos individuos que se tornarán preocupados con un tópico, buscarán más información sobre el mismo y quizás desarrollen una actitud que el comunicador desea que el público tenga. Nuestra posición es que tal efecto puede ciertamente ocurrir, pero lo hace sólo en ciertas situaciones. En otras, esa estrategia despilfarrará recursos porque el público que se informa nunca se expondrá a los mensajes y por consiguiente el mensaje no tendrá efecto alguno. El gerente de la comunicación necesita una teoría que le diga las situaciones en que la probabilidad de alcanzar públicos es alta con un estímulo masivo y cuándo la situación exige un estímulo más especializado”.

---

1/ Gruning, J. E. y J. A. Disbrow — *Developing a Probabilistic Model for Communications Decision Making*. *Communication Research*, Volumen 4 Número 2, Abril 1977, p. 146-167.

La teoría utiliza las siguientes variables que, para los autores, “tienen una relación lógica con el hecho de si una persona tratará de diseñar un comportamiento para una situación determinada y sí, consecuentemente, se comunicará al respecto de la misma”:

- (a) **reconocimiento de problema** — el grado en que la persona reconoce que está faltando algo en una situación, de tal modo que ella se detiene a pensar sobre ésta.
- (b) **existencia de restricciones** — la medida en que la persona percibe que una situación le permite una selección de alternativas libre de restricciones físicas, sociales, económicas o políticas, lo cual él puede controlar mediante su propia actuación.
- (c) **nivel de involucramiento** — el grado en que la persona se percibe a sí misma en, o conectada con la situación.
- (d) **la presencia o ausencia de un criterio de referencia en la mente de la persona cuando observa la situación** — un criterio de referencia es una regla para la decisión, un estilo o estrategia de aprendizaje que la persona ha adquirido en situaciones previas semejantes a la que está ahora siendo considerada.

Combinando estas cuatro variables en todas sus permutaciones posibles Grunig y Disbrow encontraron 16 posibles combinaciones, para cada una de las cuales se puede calcular la probabilidad de que la persona busque y procese información.

Este cálculo se efectúa de una manera compleja aunque psicológica. Combinando primero el reconocimiento del problema con la existencia de restricciones, se tiene el siguiente cuadro:

## EXISTENCIA DE RESTRICCIONES

		ALTO	BAJO
Reconocimiento de problema	ALTO	Comportamiento coaccionado	Comportamiento de enfrentamiento de problemas
	BAJO	Comportamiento fatalista	Comportamiento de hábito rutinario

Más tarde, cada una de estas categorías puede ser examinado bajo condiciones de alto y bajo involucramiento con la situación. Finalmente, cada una de las alternativas resultantes es analizada desde el punto de vista de la existencia o no de un criterio de referencia para la decisión o el aprendizaje. Se llega así a 16 combinaciones, cada una de las cuales con una probabilidad diferente de provocar búsqueda de información por la persona que se encuentra en tal situación.

Explican los autores:

“La investigación ha mostrado que una persona es más probable que busque y procese información como parte de un comportamiento de enfrentamiento de problemas o de un comportamiento bajo coacción (en este último caso, para eliminarla). A la inversa, es menos probable que una persona busque y procese información si se encuentra en una situación de comportamiento fatalista. La comunicación en una situación de hábito rutinario depende de si la persona posee un criterio de referencia. Si lo posee, la persona se comunica selectivamente para adquirir información que refuerce, previas evaluaciones hechas de situaciones similares tal como la teoría de la disonancia cognoscitiva lo prediría. Si no posee un criterio de referencia, la probabilidad de que ya a comunicar en la situación de hábito rutinario es baja”.

“El elevado involucramiento (de una persona en una situación) generalmente eleva la probabilidad de búsqueda de información



el comportamiento que enfrenta el problema y en el comportamiento bajo coerción, lo reduce en el comportamiento fatalista y lo aumenta o disminuye en el comportamiento de hábito rutinario, dependiendo de sí está presente o no un criterio de referencia orientador. El procesamiento de la información, sin embargo, debería ocurrir más o menos con la misma frecuencia para cada una de las categorías —más alto en algunas y más bajo en otras— no importa cuál sea el nivel de involucramiento”.

Aunque la teoría y el método recomendados por Grunig y Disbrow nos parecen muy promisoros, su aplicación requiere refinar las variables y los instrumentos utilizados para medirlas en la realidad.

Puede observarse que los mecanismos de planificación de la comunicación hasta aquí presentados contienen un fuerte ingrediente de manipulación de la clientela, es decir, de imposición de objetivos, de contenidos y hasta de formas de participación artificiales.

Esto constituye un peligro para un proceso de liberación genuina, pues, como dice John Steinbeck, “los fines en general se parecen a los medios”. Si los medios son manipulatorios, ello constituye una evidencia de que los fines esconden algún tipo de dominación; o, por lo menos, de falsa libertación.

A continuación presentaremos una manera de pensar en planificación de la comunicación desde el punto de vista de la educación popular. En el próximo capítulo ampliaremos este camino alternativo describiendo las nuevas ideas que se vienen proponiendo en el sentido de abolir el empleo de “planes”. Lo que se propone, en su lugar, es la planificación sin plan.

#### **E. Planificación de la comunicación en un contexto de educación popular**

Los tres formatos presentados hasta aquí, como ilustraciones de la forma en que se viene encarando la planificación de la comunicación para el desarrollo, padecen todos, como ya se indicó, de un cierto directivismo tradicional. Presentaremos a continuación

un enfoque más exigente, aquél que, después de dejar bien claro en qué consiste la verdadera educación popular, formula, en forma de preguntas, los procesos y elementos que deben integrarla y las normas que deben conducir el proceso de comunicación contenido en el contexto de la educación popular.

El trabajo que será resumido fue preparado por Beatriz B. Costa 1/ y lo consideramos el más lúcido y orientador de los que hemos leído sobre planeamiento de la educación popular.

1. La definición de educación popular propuesta por Beatriz Costa y sus compañeros de Nova Pesquisa, Assessoramento e Avaliação em Educação, entidad particular creada en 1973, en Río de Janeiro, encierra los siguientes elementos:
  - (a) Es un proceso que tiene como referencia fundamental los intereses de las camadas populares
  - (b) Es una práctica comprometida con la participación de las camadas populares en la elaboración y apropiación de un saber-instrumento, que les lleva a formular y encaminar propuestas para la modificación de sus condiciones sociales.
2. Para analizar o para planear cualquier programa de educación popular, es necesario contemplar tres grandes aspectos
  - (a) aspectos relativos a la realidad social existente
  - (b) aspectos relativos a la actuación educativa propiamente dicha
  - (c) aspectos relativos a la institución a través de la cual la actuación educativa llega a las camadas populares.
3. Preguntas relacionadas con la REALIDAD SOCIAL EXISTENTE.

¿Qué se conoce de las necesidades y posibilidades de los grupos populares con los cuales se va a trabajar?

---

1/ Costa, Beatriz B. — Para analisar uma prática de Educação Popular.

En Educação Popular. Suplemento do CEI No. 17, Abril 1977, Tempo e Presença Editora Ltda. Caixa Postal 16.082, Zona de Correios 01. Río de Janeiro.

¿Qué se conoce de la coyuntura socioeconómica local y global?

¿Qué se conoce de la posición que los individuos y grupos que participan del trabajo educativo ocupan en el proceso de producción?

¿En qué medida se procura relacionar las necesidades y posibilidades de aquellos grupos con el contexto social que las condiciona?

#### 4. Preguntas relacionadas con la ACTUACION EDUCATIVA

La pregunta clave es la siguiente:

¿Qué debe ser realizado en el sentido de que los grupos populares integrantes de la práctica educativa elaboren y se apropien de un saber-instrumento necesario para el esclarecimiento de su problemática y dé soluciones comunes para la misma?

Esta pregunta general, no obstante, puede subdividirse en otras tres preguntas todavía bastante globales:

- a. ¿qué pretenden los agentes educativos con la propuesta concreta que tienen en esta práctica, teniendo en cuenta el momento actual muy concreto de la realidad social?
- b. ¿qué piensan hacer para concretar esta propuesta?
- c. ¿cómo será encaminado pedagógicamente el trabajo?

Beatriz Costa formula ahora preguntas más detalladas, dentro de cada una de las tres preguntas globales ya presentadas:

- (a) ¿Qué se pretende con la práctica de educación popular?  
 ¿Qué se pretende con el trabajo educativo?  
 ¿En qué medida aquello que se pretende con este trabajo (la propuesta de los agentes) corresponde a la atribución que cabe a la educación popular cumplir hoy en la sociedad?  
 ¿En qué medida esta propuesta lleva en cuenta la experiencia social actual de los grupos populares locales y sus posibilidades de ampliar esta experiencia?
- (b) ¿Qué se hará para concretizar lo que se pretende.

### Tipos de actividades

¿Qué tipos de actividades serán realizadas con los grupos populares locales?

¿En qué medida las actividades ofrecerán oportunidades para concretar lo que se pretende alcanzar con la práctica educativa?

¿En qué medida las actividades corresponden a las necesidades y posibilidades actuales de los grupos populares que participan en esta práctica?

### El saber elaborado y apropiado

¿Qué saber-instrumento (conocimientos, valores, actitudes) serán elaborados a través del trabajo educativo?

¿Qué tiene que ver este saber con las necesidades y posibilidades actuales de las camadas populares?

¿En qué medida habrá un intercambio o trueque entre el saber de los grupos populares y el saber de los agentes?. O sea, ¿en qué medida el saber-instrumento será elaborado con la participación de ambos?

¿En qué medida este saber será apropiado por todos?. Esto es, ¿se traducirá en una comprensión más fundamentada de los mecanismos de la sociedad y de los acontecimientos sociales?; ¿en una nueva solidaridad entre individuos y grupos que viven la misma problemática?; ¿en nuevas propuestas de actuación, posibles y consecuentes con los intereses de las camadas populares?.

- (c) El modo como el trabajo será encaminado: la pedagogía en la práctica de la educación popular:

¿En qué medida el modo de encaminar el trabajo educativo corresponderá a lo que se pretende con él?. Más concretamente:

- ¿qué situaciones pedagógicas serán creadas de modo de favorecer un intercambio o trueque de los agentes y grupos populares y que participen con su saber en la elaboración de un saber-instrumento?

- ¿en qué medida la relación entre agentes y grupos populares permitirá que estos grupos expresen su experiencia y preocupaciones actuales?
- ¿en qué sentido los grupos populares encontrarán oportunidades para decidir qué discutir y qué hacer?

5. Preguntas relacionadas con la INSTITUCION EDUCATIVA.

¿Qué posibilidades concretas la institución ofrece —y que posibilidades ella no ofrece— para la realización de un trabajo de educación popular?

¿En qué medida existe un consenso en torno de lo que se pretende con el trabajo educativo?. ¿En qué medida las posibles diferencias interferirían en el trabajo educativo?

¿En qué medida los agentes del programa explotarán todas las posibilidades institucionales?

La propia Beatriz Costa, en el desarrollo de su trabajo, reconoce la existencia de problemas o preguntas todavía sin respuesta, en este difícil trabajo de la educación popular participativa. Dichas lagunas son aun más evidentes cuando se reflexiona sobre la planificación de las actividades de comunicación y el uso de medios tecnológicos, dentro del contexto de programas de educación popular.

## CAPITULO 6

# planificación sin plan una alternativa liberadora para la comunicación

### INTRODUCCION:

El desarrollo de la comunicación en una sociedad es consecuencia del proceso permanente de creación de la personalidad y de la cultura. La planificación del uso de la comunicación, en una sociedad así dinamizada, debería facilitar la reflexión para aproximarse a niveles elevados de desalienación, de crítica consciente y de la práctica de la libertad.

La utilización de los medios de comunicación y de la propia comunicación como intercambio para la práctica libertadora, debe realizarse políticamente y asumiendo un compromiso con el actual desarrollo de la historia o los medios de comunicación sirven a la opresión o ayudan a la liberación.

El mundo, no obstante, no existe solamente para la contemplación. El hombre, existiendo en él y viviendo en él su propia vida, lo transforma y es transformado por él. Voluntariza su acción por su trabajo; condición necesaria para su supervivencia.

Esa acción se manifiesta en modos de producción que han permitido la existencia y diferenciación de clases sociales en conflicto antagónico. Las contradicciones entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción vigentes, en el modo de producción capitalista, desarrollarán relaciones sociales de incomunicación.

La alienación del empleado y, consecuentemente, de la clase

dominada, se verifica en el seno de una profunda contradicción del modo de producción. Contradicción manifiesta entre el carácter social de la producción en las grandes empresas y la forma privada de apropiación. La plusvalía absoluta y relativa aplicada por los poseedores de los medios de producción, engendra la sociedad de clases que trae consigo la incomunicación. Incomunicación entre clases. Incomunicación intra-clases, sea por la competitividad, sea por alienación.

La condición histórica de las sociedades capitalistas es la incomunicación. Sobre esa realidad se debe reflexionar y actuar para transformar sus condiciones actuales y crear nuevas perspectivas de vida social.

Cuando se pone demasiado énfasis en la necesidad de “comunicación social” debe estar ocurriendo alguna situación anormal en el seno de la sociedad.

Una situación de libertad es una situación de comunicación. Sin embargo, si no hay comunicación, o si los grupos sociales hacen uso de todos los medios para inducir a las personas a “comunicarse”, es evidente que se están montando ciertos mecanismos artificiales para subsistir los procesos naturales de entendimiento (comunicación) inter-personal.

El comunicador, o mejor, el técnico manipulador del instrumental que transmite informaciones, debe preguntarse: ¿Por qué hay poca comunicación?; ¿en dónde se encuentran las causas que cambian las relaciones sociales en relaciones de incomunicación?.

Enzensberger 1/ contribuye a la comprensión de las situaciones de incomunicación afirmando: “( . . . ) Como se sabe, los medios como la televisión y el cine en su aspecto actual, no están al servicio de la comunicación, sino que más bien la ostaculizan. No permiten ninguna influencia recíproca entre el transmisor y el receptor; desde el punto de vista técnico, reducen el feedback al nivel mínimo que permite el sistema”.

---

1/ Enzensberger, Hans Magnus. Elementos para una teoría de los medios de comunicación Anagrama, Barcelona. ( s. d. ) pp. 11/12.

“Sin embargo, este estado de cosas no puede ser justificado desde el punto de vista técnico. Muy al contrario, pues la técnica electrónica no conoce ninguna contradicción de principio entre el transmisor y el receptor. Cualquier radioreceptor a transistores también es, por la naturaleza de su construcción, una emisora en potencia, pues por acoplamiento a reacción puede actuar sobre otros receptores. Por lo tanto, la transformación de un mero medio de distribución en un medio de comunicación no ofrece ningún problema de índole técnica. Esta transformación se evita conscientemente por inadmisibles razones políticas. Así, la diferenciación técnica entre transmisor y receptor refleja la división social del trabajo entre productores y consumidores, que ha adquirido una agudización política especial en el campo de la industria de la conciencia. Porque, en último término, está basada en la contradicción básica entre las clases dominadoras y las dominadas (esto es, entre el capital y la burocracia monopolista, por un lado; y las masas dependientes, por otro)”.

La incomunicación a que se refiere este trabajo se inspira en la reflexión de Castilla del Pino 1/ cuando advierte: “Solamente en sentido lato podría decirse que no existe la comunicación o que la incomunicación es el signo más destacado de las formas de relaciones usuales en nuestra sociedad. Naturalmente que si usamos en su acepción literal, la afirmación es inexacta por lo exagerado. La comunicación existe. Empero, lo que en cada caso se debe preguntar es qué y a quién se comunica y cuánto falta por comunicar (o es necesario reprimir)”.

“( . . . ) por otro lado, cada época tiene necesidades distintas con respecto a lo que comunica y a la cantidad que comunica. Esta mutabilidad se debe al carácter de progresivo —o regresivo en algunos momentos y para determinados grupos, pero en todo caso siempre variable— desarrollo del ser humano, en concordancia con el desarrollo de las fuerzas productivas y de las subsecuentes superestructuras que se derivan de ellas ( . . . )”.

La planificación del uso de los medios de comunicación para superar la incomunicación predominante en nuestras sociedades

---

1/ Castilla del Pino, Carlos. *La Incomunicación*. Op. Cit. pp. 12/13.



debería apoyarse en una visión de comunicación análoga a la “pedagogía del oprimido”. “No pedagogía para él (oprimido), sino de él. Los caminos de la liberación (completa) son los del oprimido que se libera: él no es cosa que se rescata, es sujeto que se debe autoformar responsablemente. La educación libertadora es incompatible con una pedagogía que, de manera consciente o mistificada, siempre ha sido forma de dominación. La práctica de libertad encontrará adecuada expresión sólo en una pedagogía en que el oprimido tenga condiciones de descubrirse, reflexivamente, o conquistarse como sujeto de su propio destino histórico. Una cultura tejida con una trama de dominación, por más generosos que sean los propósitos de sus educadores, es barrera cerrada a las posibilidades educacionales de los que se sitúan en la ambigüedad de la condición, humana, se complica en las contradicciones de la aventura histórica, se explica, o mejor, intenta explicarse en la continua recreación de un mundo que, a un mismo tiempo, obstaculiza y provoca el esfuerzo de superación libertadora, de la conciencia humana. La antropología acaba por exigir y comandar una política” 1/.

¿Qué es un plan, programa o proyecto de comunicación sino un discurso producido por la síntesis cultural de un grupo en la práctica del diálogo?. ¿Cuál será la acción comunicadora que ese discurso, desencadenará en cuanto prosa en papel, sino la conciencia del hombre como ser inconcluso, consciente de su inconclusión y de su permanente movimiento en busca de Ser Más 2/, en una superación de las contracciones de clase por la práctica en la lucha libertadora de la opresión?.

La planificación de la comunicación no debe atenerse a la racionalización de lo que ya es. Al contrario, como proceso decisorio en acción, la planificación refleja la intención del hombre de intervenir arbitrariamente en el mundo, voluntarizar su praxis con una conciencia crítica. No debe la planificación, en cuanto método, ser instrumento de inversión de la humanización, de anticipación de un futuro que ata al hombre a sus limitaciones.

---

1/ Fiori, Ernani María. Prefacio del libro de Paulo Freire, *Pedagogía do Oprimido*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974, pp. 01/2

2/ La primera parte de la afirmación está inspirada en Paulo Freire.

Dentro de este contexto, el comunicador debe procurar alternativas de acción que minimicen la situación opresiva y domesticadora de la población. Debe, si es posible, facilitar el intercambio de ideas y la manifestación crítica de modo que pueda construir, gradualmente, esbozos de democracia.

El planificador de la comunicación, del uso de los medios de comunicación, necesita, pues, asumir su compromiso de defensor del diálogo de las ciudades, del individuo que no convive con la información masificadora, manipuladora de las opiniones, generadora de individuos pasivos y desenraizados de su propia realidad.

La propuesta de una planificación sin plan, como una alternativa de la acción planificada se basa en una opción de acceso a las bases, de una inmersión en la intimidad de la vida cotidiana de las personas, en el vivir al calor de sus contradicciones, la fatiga de su trabajo. Por lo tanto se sugiere que los medios de comunicación deben ser instrumentos para el pueblo. Deben ser manipulados por él como sujeto de su historia.

Se ha hablado en exceso sobre las ventajas y desventajas de métodos y procesos de comunicación, muchas veces hasta de su uso para la sociedad. Mientras tanto, hablar sobre comunicación es siempre una apertura a la alienación, teniendo en cuenta que ciertas áreas del comportamiento humano sólo son satisfactoriamente tratadas cuando la praxis orienta la conducta.

Es siempre fácil deslizarse hacia la brillante escolástica de las soluciones operacionales. Operacionalidad que sólo es efectiva en el discurso, en la verbalización, en la retórica de descompromiso.

La autoreflexión concientizadora es aquella que parte del problema sustantivo y no de la mera indagación teóricamente alejada del contexto histórico-social de cada uno. De ahí que las alternativas e hipótesis que aquí se proponen deben ser demostradas por la práctica de la propia comunicación crítica, en la praxis de la lectura y la acción para criticar lo propuesto y así inmediatizar una reproducción de lo expuesto. Al leer se necesita “reescribir”.

## PLANIFICACION SIN IDIOTIZACION

### Las limitaciones político-administrativas de la acción planificada

El acuerdo de la élite técnica y sus seguidores en las cúspides administrativas de las grandes organizaciones, públicas y privadas, y la aparición de tecnologías administrativas cada día más sofisticadas han facilitado a la intelectualidad pequeño burguesa el manejo de informaciones y estadísticas sobre la población, con un cinismo y frialdad humanas aterradoras.

La codificación del ser humano pasó a ser una conducta y no solamente una técnica utilizada para la tabulación y tratamiento de estadísticas. De tanto pensar en el ser humano como un número, una información; de tanto simular en el computador alternativas de acción a partir de modelos abstractos, se ha acabado por considerar en definitiva al ser humano como un objeto manejable. No hay comprobación más cabal de esa actitud que los tecnólogos de la comunicación de las grandes organizaciones de comunicación para la masa. Al trabajar con los "media" lo único que están haciendo es manejar números representativos de aspiraciones y necesidades. Números, que son individuos obligados a comprar o a ser compradores en potencia.

No queda ninguna duda de que MacLuhan tuvo razón al afirmar que "el medio es el mensaje"; puesto que los especialistas en propaganda no tienen el hábito de indagar en la masa (representada aquí como un código para ser manipulado) si ese medio —en particular la televisión y la radio— debería ser o no incorporado a la sociedad. Y asimismo al afirmar que este mundo es "una aldea global", ya que el autor referido cree que todos pueden estar informados sobre todo. No se pregunta aquí, tampoco, quién quiere estar informado sobre algo, ni cuál es la razón de estar informado sobre determinada cosa, o cuánto de información se transmite.

La población es manipulada de tal forma por la clase dominante, altamente comprometida con la información transmitida, que la clase dominada ya no se considera como autora de su exis-

tencia. La "aldea global" es una "aldea de dominadores".

La incorporación mecanicista de nuevas soluciones teóricas, como la Teoría General de los Sistemas 1/, facilitó a los comunicadores y, en particular, a los planificadores del área de la comunicación, una fundamentación para la visión globalista, para la aldea global, en nombre de la cual deben ser mantenidos la unidad, la coherencia y la armonía social. Camuflados bajo la tutela de esa nueva disciplina, los comunicadores han desarrollado modelos o han incorporado conceptos de comunicación donde el conflicto, la contradicción de clase y las relaciones de producción no tuvieron lugar.

Se posesionó de los comunicadores un mecanismo alienador. Mucho influyó también para consolidar esas ideas, el éxito de esos conceptos en una de las áreas o líneas de trabajo en el campo de la comunicación: las actividades de propaganda.

Siendo esa actividad una de las piezas básicas del engranaje social capitalista, no es de extrañarse que las organizaciones industrial-comerciales hayan dedicado a ella grandes sumas de recursos financieros. Mucha tecnología se ha desarrollado en especial para el uso de los medios de información masiva como radio, televisión, diarios o periódicos. Esa tecnología, sin duda alguna, incorporó conceptos e ideas de la teoría general de los sistemas. Y, los incorporó con un objetivo: inducir, persuadir, convencer, conquistar al consumidor para el proyecto o el servicio sugerido. De ahí el predominio del enfoque mecanicista, mercantilista y propagandístico en el denominado "proceso de comunicación".

El mecanismo de aplicación de la teoría general de los sistemas a la comunicación, generó, por ejemplo, modelos como el clásico fuente-canal-receptor-respuesta, o también lo que se construye sobre estímulo-medio-respuesta-realimentación.

¿Qué significa fuente sino algo que dá, que emite?; ¿y receptor, sino el que recibe?. La fuente estimula, el receptor responde.

---

1/ Consultar sobre el asunto: Bertalanffy, Ludwig von. Teoría General dos Sistemas . Voges, Río de Janeiro, 1975; Maciel, Jarbas.

La fuente es sujeto, el receptor es objeto. Entre el sujeto y el objeto se interpone un proceso, traducido en su generalidad con los nombres sea de canal, vehículo o medio. ¿Y de qué valen nociones como respuesta cubierta o respuesta disimulada, modernamente llamadas de realimentación, si la respuesta parte de un receptor, que es objeto en una situación; y su respuesta, en cuanto realimentación, es sólo un elemento de control ejercido sobre él mismo, por el emisor o fuente, sujeto de toda la acción?

Toda realimentación refuerza a un sujeto en detrimento de otro, que se vuelve objeto. La realimentación está en función de la meta, cuya decisión no está ni en el receptor ni en el proceso. El que define la meta estipula la política.

El "equilibrio dinámico" resultante de un proceso sistemático de comunicación no hace sino consolidar la situación social donde ese proceso se realiza, pues la realimentación, arma nueva en la concepción sistemática de la comunicación, no hace más que facilitar nuevas estrategias para la clase dominante. La realimentación, parámetro fundamental dentro de la teoría de los sistemas, cuando es aplicada a un proceso de comunicación donde prevalece la trilogía fuente-canal-receptor siempre reforzará la dominación, la domesticación. Aunque el receptor diga no al mensaje o estímulo emitido por la fuente, su posición siempre será pasiva; y su alternativa, decir sí o no a la información. Su alternativa le es concedida, le es permitida por cuanto como receptor no le es dado el poder rechazar la situación en que se encuentra. Rechazo que solamente el diálogo permite. Réplica posible cuando el receptor puede tomar la posición de receptor-emisor.

Lo que se observa en las sociedades, donde avanzan las tecnopatías de la industria de la información, es la incomunicación social. Los modelos de comunicación tienden cada vez más hacia versiones normativas y coercitivas, productos de la propia estructura social en la que son concebidos. Predominan flujos de información de arriba hacia abajo.

En una sociedad de clases será difícilmente, si no imposible, que el poder de informar esté en manos de los dominados. De ahí que es difícil separar el régimen político de los métodos de comunicación que lo sustentan.

En ese contexto, caracterizado anteriormente, se deberá situar la planificación para lo cual se propone una alternativa, no una solución definitiva. Y no es sólo dentro de modelos abstractos de comunicación, como el representado por fuente-canal-receptor-respuesta, sino también en un complejo organizacional objetivo en donde la burocracia se consolida y la planificación se racionaliza, en un universo de organizaciones complejas en donde la perspectiva es el lucro y la norma la competencia. Lo mismo que las organizaciones denominadas de “sello” social, la esencia ideológica perdura, pues, a ellas compete ofrecer condiciones para que las organizaciones lucrativas operen con más eficiencia. Las organizaciones de sello “social”, o son mantenidas directamente por el Poder Ejecutivo o son apoyadas indirectamente por él. Y, en una sociedad de clases no hay programa oficial liberador, pues no hay nada “oficial” que no represente interés de clase.

En una sociedad de consumo, difícilmente los medios de comunicación estarán subordinados a intereses que no sean los de identificar cualquier acto humano como un acto de compra y venta.

Así, se vende información, se compra información. El comercio de la cultura alcanza su saturación por la propia irrealidad de las bases en que se apoya. Se confunde información sobre las cosas con cultura sobre el mundo de las cosas, informaciones sobre los hombres con cultura humana. Todo tiene un precio. Luego, todo es objeto de venta, de comercio. En esa perspectiva sigue operando la comunicación, reflejo de las organizaciones que la operan como actividad comercial.

La TV, la radio, los diarios, las revistas, el cine, todos sin excepción dependen de sus patrocinadores. Y, como objetivo de quien los patrocina en una sociedad movida por el lucro, se encuentra como premisa básica la competencia.

La capacidad de las organizaciones formadas para percibir la problemática de las poblaciones pasó gradualmente de las experiencias personales sobre los problemas sociales a la gran industria de la ciencia: las investigaciones de opinión, los estudios socio-económicos, los análisis de mercado, etc. Cada día que pasa, los especialistas se alejan más de las masas y se identifican con las cúpulas administrativas que no son más que las representantes de los grupos de la clase dominante.

La escala jerárquica de la autoridad, la tendencia al centralismo decisorio, con el alejamiento de los empleados de las decisiones, las normas y los patrones pre-fijados de actividades, la competencia profesional y el servilismo como forma de promoción han hecho de las organizaciones complejas, en particular las públicas, un depositario de parásitos alienados. La comunicación y sus organismos especializados no dejarán de sufrir esas deformaciones.

La planificación sin plan, como alternativa para la acción planificada, deberá concretarse en ese contexto. Y si su práctica, va a depender de las organizaciones complejas industrial-comerciales, entonces, su viabilidad es nula. La planificación sin plan, en comunicación, sólo se viabiliza si se aproxima a las poblaciones, si respira en ellas el aliento para su dinámica.

### Despejando los canales

Para el ejercicio de la planificación sin plan es aconsejable la eliminación de numerosos estereotipos de parte del planificador de la comunicación. Esos estereotipos están relacionados con el poder de la técnica y la necesidad del técnico. A ellos debemos sumar los de naturaleza política anteriormente analizados.

La evolución científica y tecnológica obtenida por la sociedad contemporánea ha facilitado la generación de bastante instrumental a disposición de los comunicadores. La mediatización de las comunicaciones a través de equipos o medios electro-electrónicos ha abierto inmensas posibilidades de intervención sobre la población, todavía dominada por los encantos de la imagen y del sonido.

La penetración de los medios de comunicación de masa transformó a los comunicadores de la industria cultural en verdaderos artífices de conciencias, vicarios del apostolado del consumo, autoconfiantes en el poder de la técnica y convencidos de su indispensabilidad en cuanto agentes del desarrollo de la sociedad.

La técnica se transformó en un mito. La racionalidad su razón de ser.

"El mito no niega las cosas; su función es, por el contrario, hablar de ellas; simplemente, las purifica, las justifica, las fundamenta en naturaleza y eternidad, les da una claridad, no de explicación sino de comprobación: si dio fe del imperialismo francés sin haberlo aplicado, poco faltó para que lo halle normal, **consecuente con la naturaleza de las cosas**. Pasando de la historia a la naturaleza, el mito hace una economía: anula la complejidad de los actos humanos, les confiere la simplicidad de las escencias, suprime toda dialéctica, cualquier elevación hacia más allá de lo inmediatamente perceptible, organiza un mundo sin contradicciones, sin profundidad, un mundo llano que se ostenta en su evidencia, crea una claridad feliz: las cosas parecen tener sentido únicamente por sí mismas" 1/.

La técnica es la técnica. Esto significa que ella es en sí, independientemente del proceso que la generó, de las razones humanas que condujeron a su generación y de su función en un contexto objetivo de la sociedad. Barthes señala: "( . . . ) La función del mito es evacuar lo real: literalmente, el mito es una filtración constante, una hemorragia, o si se prefiere, una evaporación; en suma, una ausencia sensible" 2/.

La mitificación de la técnica no es un producto aislado dentro del universo de los comunicadores (para restringir al campo de referencia específico de este trabajo). La ideología burguesa es una generadora privilegiada de significaciones míticas.

Los técnicos se someten a un raciocinio tecnológico, a una

1/ Barthes, Roland. *Mitologías*. Sao Paulo. Difusión Europea del libro, 1972, pp. 163/164

2/ Barthes, Roland. *Op. Cit.* p. 163.



lógica que impone el **operacionalismo** a un lenguaje dirigido (Marcuse). “Y, no solamente los técnicos asumen esa posición que conduce al conformismo, sino que además ellos imponen al público sus ideas y racionalizaciones, tornándole poseído de un comportamiento unidimensional, de “una conciencia feliz” —la creencia de que lo real es racional y de que el sistema entrega las mercaderías— que refleja el nuevo conformismo, que es una faceta de la racionalidad tecnológica traducida en comportamiento social. El conformismo es nuevo porque es racional, sin precedente. Sustenta una sociedad que redujo —y en sus sectores más avanzados eliminó— la irracionalidad más primitiva de las fases precedentes, que prolonga y perfecciona la vida más regularmente que nunca. La guerra de aniquilamiento aún no ha tenido lugar; los campos nazis fueron abolidos. La “conciencia feliz” repele la dependencia. Sin embargo, la tortura fue reintroducida como una cosa normal, “pero en una guerra colonial que ocurre al margen del mundo civilizado”. Y ahí ella es practicada con paz de conciencia, porque la guerra es la guerra. Y también esa guerra está al margen, arrasa solamente los países “subdesarrollados”. A no ser por eso, reina la paz” 1/.

La indispensabilidad del técnico, en la racionalidad burguesa, facilita su sobredimensión. Aún cuando ellos, los técnicos, poco o nada contribuyan al despertar de una praxis crítica y el desarrollo de una sociedad socialmente más horizontalizada, la burguesía los mantiene en el estrato de la burocracia pues, exactamente por eso, ellos ayudan a la dominación manejando eficazmente a las masas, “conduciendo” el desarrollo económico y social, en nombre del buen sentido técnico.

El comunicador elitizado por el “status” que adquiere como técnico ante las masas, se aleja de ellas. Su relación con ellas es siempre mediatizada, ya sea por los datos estadísticos o por los textos interpretativos de la “realidad de la población”. Pero este hombre que sabe decir tan bien lo que es imprescindible decir, fracasa cuando de lo que se trata es de hablar de sí, o de escuchar a alguien que habla de sí mismo. Los modos de vida sociales eluden la radicalidad de las cosas y de las personas, y la persona en su so-

---

1/ Marcuse, Herbert. **La Ideología de la Revolución Industrial**. (El Hombre Unidimensional). Río de Janeiro, Zahar, '973, p. 93.

bredimensión se desenvuelve con mayor brillantez, siempre y cuando se mantenga en el ámbito de sus propios engrandecimientos. Basta quizás una mirada, más aún, “una pregunta”, para que éstas se tornen impertinentes y ése hábil personaje emerja como una persona atolondrada, turbada, que no sabe encadenar la respuesta, salvo para defenderse a su vez con una fórmula elusiva. Del mismo modo que las cosas han sido ya tratadas, no en su función primaria sino social —el reloj puede incluso no marcar el tiempo con precisión, con tal de que sea “valioso”; los vestidos pueden no cubrir o abrigar, pero son “elegantes”—, tampoco las personas saben lo que son, esto es, personas. Sólo saben ser el personaje que representan” 1/.

La técnica es mistificada, el técnico se sobredimensiona.

El despeje de los canales a que se refiere esta sección, significa **eliminar de las relaciones sociales entre comunicadores y población**. La planificación sin plan facilita la convivencia directa de la población con el técnico, siempre y cuando éste esté distanciado de ella, sea por la etilización, burocratización o también por la incompatibilidad ideológica.

Los canales de comunicación sociales pueden ser sensiblemente despejados —sin perder de vista el hecho de que se debe insistir en los cambios de los modos de producción dominantes— al lograr:

- **la desburocratización de la comunicación**
- **la participación política de la población**
- **la desmitificación de la tecnocracia**
- **la popularización de la tecnología**
- **el arraigamiento de los medios de información**
- **el fortalecimiento de la cultura popular**
- **el diálogo crítico.**

Las organizaciones complejas, en cuanto canales de comunicación, y los medios de comunicación para la masa han sido utilizados como instrumentos de cosificación del ser humano. Esas mismas organizaciones llevan dentro de sí contradicciones, entre las

1/ Castilla del Pino, Carlos. *La Incomunicación*, op. cit., p. 83.

cuales sobresale el burocratismo como consecuencia de la racionalización organizacional basada en la división del trabajo, en la especialización de las funciones, en la autoridad monocrática y en normas de procedimientos de acción preestablecidos.

La propia organización industrial y financiera padece de burocratización y los ideólogos de la administración se esfuerzan por encontrar salidas honrosas para la administración científica propuesta por los clásicos, para los pronósticos de Weber. ¿Por qué entonces, estarán inmunes las organizaciones que manejan los medios de comunicación?. Y, si el objeto de trabajo de la industria sucumbe bajo el peso de la apatía, alienación, mortificación del ego de los funcionarios, ¿por qué no pasaría lo mismo con el objeto de trabajo de los comunicadores?.

El monocratismo organizacional está acompañado de un centralismo del Poder Ejecutivo, apoyado por la clase tecnicista de profesionales de carrera, substituyendo la crítica de la población por el paternalismo o, por consiguiente, por la censura de la opinión pública. El avance tecnológico facilitó, en concordancia con los gobiernos autoritarios, el surgimiento de manifestaciones tecnocráticas, trayendo como consecuencia un gradual alejamiento de las masas del proceso de participación política, la implantación de procesos decisorios verticales, de arriba hacia abajo, una excesiva racionalidad de las actividades, en particular, por la institución de controles de eficiencia con connotaciones ideológicas retrógradas y el estímulo de la homogenización de la opinión pública por la masificación de las conciencias.

El recurso al tecnicismo surge como un escape alienante de los técnicos, de los trabajadores, en fin, como una actitud reverencial a la técnica en substitución a la política 1/.

Los técnicos substituyen a las poblaciones. Si, por vías indirectas y por caminos políticos seguros, como la investigación, se pueden conocer las necesidades y las aspiraciones de la población, ¿para qué la participación política?. Quien tiene la información acaba por manipular la decisión 2/.

1/ Subrayado por el autor

2/ Subrayado por el traductor.

Los técnicos poseen “todo” el conocimiento acumulado necesario para las decisiones. Y, cuando no lo poseen, realizan investigaciones de campo, investigaciones que deben traer al centro de decisión de las organizaciones, las informaciones necesarias para continuar desarrollando sus tareas.

Los flujos de información de la base hacia la cúspide no representan sino las realimentaciones indispensables para que las cúspides administrativas alteren sus estrategias de acción, su política de manipulación y masificación.

Cuanto mayores son los conflictos entre las clases de una sociedad mayor es la dominación, el proceso domesticador y represivo sobre las masas. En substitución del proceso político, se desarrollan las comisiones técnicas, los grupos de consultas.

La tendencia a la tecnocracia se fortalece.

Esa misma tecnocracia administra la información de los medios de comunicación colectiva.

Empero es una tecnocracia de “pies de barro”. No consigue sobrevivir por sí sola. Depende, y mucho, de los grupos de poder que la alimentan con privilegios y “status”. Sin embargo, esa misma élite técnica no consigue refinarse y actualizarse fuera del contacto con la masa. En ello surge una ambigüedad vital. No hay médico sin enfermo, agrónomo sin agricultor, ingeniero sin individuos que deseen comprar o construir, etc. No existe comunicador sin población. En esa ambigüedad el tecnócrata se divide, permaneciendo lógicamente con la clase dominante. Su resistencia es minada en su propia contradicción.

Por eso, cualquier iniciativa tomada por grupos técnicos informales que lleguen directamente al pueblo y con él construyan una acción concientizadora es inmediatamente bloqueada por la clase dominante. La fuerza latente de los pueblos atemoriza a los grupos dominantes. Ellos saben, que la “filosofía” que los sustenta no resiste a la crítica de la masa.

**La tecnocracia es altamente alienada, sin embargo muy bien**

**informada 1/.** Eso no debe ser confundido. Desmitificarla exige más que la fuerza del derecho. **Demanda la popularización de la tecnología.**

Eso significa demostrar en la práctica de la comunicación que las propuestas teóricas formuladas por la tecnocracia pueden perfectamente ser aplicadas, con el mismo aparato tecnológico de los medios de comunicación, por la población simple y aparentemente desprovista de iniciativas que contemplen el uso de instrumental complicado.

En el campo de la comunicación ese hecho es evidente. La tecnología de los medios de comunicación debe ser popularizada. Es decir, esa tecnología debe ser manejada por la población en cuanto autora del uso de los medios y no como simple fuerza de trabajo, lo cual exige la "proletarización del empleado" 2/. Proletarización de los técnicos y administradores, en cuanto funcionarios registrados dentro de la máquina burocrática de la misma forma que los trabajadores son explotados en la fábrica, en el campo, y en el comercio.

La proletarización de los empleados exige una posición humanizadora del técnico, del funcionario calificado que pasa a colocarse en el mismo nivel de la masa y con ella construye su acción. "La movilización de los técnicos corresponde, pues, a una perspectiva realista. Su asunto fundamental debe ser necesariamente la abolición de la actual división del trabajo que, como causa de la contradicción principal del técnico, reproduce concretamente el autoritarismo del capitalismo moderno; ella será indudablemente el centro de la estrategia de la clase trabajadora.

Este asunto implica entonces una proposición de metodología política: **la contestación de cada uno de su propio papel**, pues precisamente este papel parcializado es la objetivación del poder capitalista" 3/.

1/ Subrayado por el traductor.

2/ Esa expresión fue aplicada en el transcurso del trabajo "Division du travail et Technique du pouvoir". Op. cit. como producto de una situación objetiva italiana. Aquí, nosotros, además de introducir el concepto sobre esa situación, lo hacemos en forma más amplia aún: como una propuesta objetiva para la deselitización de la cultura y una desmitificación de la tecnocracia nacional.

3/ Division du travail et technique du pouvoir. Les temps modernes, p. 1582.

La división del trabajo en la organización burocrática (consecuente de la propia división capitalista del trabajo en las sociedades) haciendo énfasis en la especialización, ambrutece al técnico (evidentemente como a los otros trabajadores) por la rutina de su especialización y por la ausencia de una visión global del universo sobre el cual interviene, relacionándose con los otros y con la naturaleza de manera alienada. Resulta de ahí una ausencia de percepción dialéctica de su propio mundo, de la organización donde trabaja, sin así contradecirlos.

En esa perspectiva se sugiere el arraigamiento de los medios de comunicación. Solamente con una proletarización de la tecnología de la información y la proletarización de los empleados (técnicos y funcionarios calificados) será viable tal arraigamiento y la aceptación crítica de la comunicación por medio de la tecnología, en particular aquella que está al alcance de la masa.

No se niega la importancia ni de la tecnología (a pesar de que se tratará más adelante el proceso ideológico que la generó) ni de los técnicos. Lo que se pone en cuestión es si el técnico (o cualquier otro individuo) debe permanecer al servicio de intereses contrarios a los de la población, por el manejo de una tecnología que produce la consolidación de la dominación de una minoría sobre la totalidad de la población.

El enraizamiento de los medios de comunicación no significa solamente alcanzar al individuo más apartado, sino hacer surgir la comunicación de las raíces, de las relaciones sociales de base. Es desmitificar la tecnología, haciéndola medio de comunicación a disposición de la población no especialista en comunicación; de la población trabajadora que debe adquirir la condición de la palabra y hacer de ella uno de los medios de su liberación. Sólo en esa condición la información no será domesticadora.

Supuesto esto, un arraigamiento de los medios de comunicación, facilitando la comunicación entre los oprimidos, generará naturalmente opinión popular. Fortalecerá el surgimiento de manifestaciones espontáneas de los intereses de los trabajadores en probable contradicción con las propuestas transmitidas por los medios de comunicación manipuladores de opinión. Es posible que

las contradicciones se amplíen, que los conflictos se multipliquen. Pero, ¿qué podemos esperar de la palabra de un oprimido sino la fuerza de su razón?; ¿la salida del silencio en busca de las conquistas democráticas que le son sistemáticamente negadas?.

La comunicación de la población es fruto de una praxis distinta de la generada por la cultura oficial, por las élites. Es producto de un convivir en un mundo lleno de problemas fundamentales, de necesidades vitales por llenarse, de una superación de la convivencia pasiva del oprimido con el opresor.

Pero, esa superación no se la hace por la información recibida, por la aceptación de la "generosidad" de la clase dominante. Al contrario, una cultura de liberación se forja en el rechazo de una cultura de dominación. Y esa liberación se procesa en la superación de los antagonismos de clase, en la acción generada a partir de la crítica, de la reflexión, en un pensar y actuar constantes capaces de liberar a las masas de la conciencia ingenua que les es impuesta precisamente por la cultura dominante.

La información transmitida verticalmente siempre será domesticadora. No necesita de participación, es manipulativa y generadora de depósitos de contenido y jamás de problemas que encaminen a la reflexión crítica. De ahí que no habrá verdadera comunicación entre opresores y oprimidos. Por esa razón siempre será la información de la clase dominante, transmitida particularmente por los medios de comunicación de masas, contraria al diálogo, ya que de lo contrario, una comunicación entre opresores y oprimidos que llevase a éstos a pensar su situación de objetos provocaría una contradicción para los opresores. Una contradicción que ya no permitiría que los oprimidos sean tratados o manipulados como objetos de una acción dominadora, sino como entes-sujetos de acción.

El arraigamiento de los medios de información en la masa, partiendo de ésta para ella misma, libera canales de comunicación suficientemente asépticos de cultura dominante, para iniciar entonces un **diálogo crítico**.

En cuanto a los medios de información, aun estando arraiga-

dos en la población, seguirán reproduciendo elementos de la cultura dominante, y no se observará ninguna alteración en la relación dominador-dominado. Al contrario, se tenderá a un fortalecimiento de las élites por el aumento de la demanda de productos de su cultura, cultura marcadamente portadora de los valores de la economía vigentes, esto es, del consumo de masas.

También, esos medios de comunicación arraigados en la población no facilitarán el diálogo crítico, sucumbiendo bajo una estructura de la comunicación no liberadora. Para que exista el diálogo es indispensable la presencia de dos sujetos, críticamente dispuestos y políticamente independientes. Y, siempre que una de las partes, o de los grupos de las partes, reprodujeran los valores de la clase dominante no se podrá decir que sean políticamente independientes.

Ese contexto socio-económico determina las variables que serán utilizadas entonces para el planeamiento del uso de los medios de comunicación.

## SUPUESTOS PARA LA PLANIFICACION SIN PLAN

El despeje de los canales, anteriormente expuesto, puede ser considerado, también, como supuesto para la acción planificada dentro de una perspectiva de la "planificación sin plan". De hecho, este procedimiento de planificación está basado en la premisa de que, en el caso específico de la comunicación, la población no especializada en comunicación es quien debe ser la autora del uso de los medios modernos de comunicación, pudiendo o no contar con el servicio de los técnicos especializados.

No se considera que los medios de comunicación deban ser privilegio de una élite "eruditizada", ni mucho menos que sirva a los intereses particulares de grupos restringidos. Justamente por el alcance popular que poseen, los medios de comunicación modernos deben estar al servicio de la masa poblacional.

Al intentarse practicar el uso planificado de los medios de comunicación de masa o incluso de los medios de comunicación inter-grupos comunitarios, se debe procurar que los procedi-



mientos adoptados no estimulen la dicotomía trabajo intelectual-trabajo manual, y no faciliten el alejamiento de los públicos del proceso político donde se consolidan las decisiones.

Puede parecer una contradicción el afirmar que el “público” debe participar de las decisiones para la acción planificada. Es que la expresión “público” siempre fue considerada el **otro**, como objeto de las relaciones de comunicación. La relación YO-TU o YO-OTRO también está regulada por la sombra de la relación SUJETO—OBJETO, en la que el **otro** jamás fue entendido como TU, como EL, o sea, como **otro** sujeto. Así pues, no es rara la manipulación. A pesar de que el YO necesita del **otro**, esa necesidad se manifiesta como posesión, posesión capaz de permitir la realización de mi deseo sobre el **otro**.

Superar esa práctica dominadora es difícil, principalmente si el recurso empleado fuere sólo la acción planificada. Esta, basada en el instrumental de la planificación nada podrá hacer si los autores del uso del instrumental no toman una posición social contra la dominación.

Las contradicciones sociales no se resolverán simplemente por la adopción de la planificación sin plan, o sea una acción planeada menos manipuladora. La superación de las contradicciones de clase sólo serán efectivas por cambios en el modo de producción; la acción planeada es instrumental concientizador, tornándose político por la práctica de intervenir en el mundo e intentar transformarlo.

Algunos presupuestos condicionan o se tornan imperativos, necesarios para la planificación sin plan. Ellos son:

- política como fortalecimiento de la praxis
- desracionalización del proceso global de la planificación
- reflexión a partir de lo básico y necesario
- atomización de la síntesis
- totalidad por la interacción.

Cuando se refiere a la **política como fortalecimiento de la praxis**, se está englobando todas las decisiones necesarias para la

práctica de la acción planificada. En el procedimiento de la planificación con plan, éste es un documento que explicita las decisiones de procedimientos para la acción de un individuo, grupo o sociedad, que desea actuar sobre su realidad de manera involuntaria, esto es, que disponiendo sobre los recursos nominales y potenciales a su disposición arbitra su llegar-a-ser.

El plan, en cuanto acto político, consolida decisiones para períodos de tiempo variables. Una política como fortalecimiento de la praxis procura substituir el proceso de preparación de un documento, por el proceso político en el cual la comunicación a través de sus innumerables medios, substituye el documento formalizador de las decisiones. Predomina el compromiso.

Un plan de acción al ser elaborado puede o no contar con la participación popular; con criterios científicos de análisis de la realidad en la que se desea intervenir; con proyecciones de medio y largo plazo capaces de verificar tendencias históricas, etc. El simple hecho de existir un plan, no presupone nada además del deseo de una colectividad o de un individuo de intervenir concientemente sobre una determinada realidad. La única cosa que un plan presupone es el acto de decisión. Lo que interesa es cómo se procesa esa decisión al analizar la política como fortalecimiento de la praxis.

Tradicionalmente, el plan ha sido elaborado como la tarea de un grupo técnico. La población participa, en la mayor parte de los países capitalistas como socialistas, sea por representaciones, sea por contribuciones directas, dependiendo esto del régimen político vigente y de la envergadura y alcance de un plan. Así pues, sería utópico desear una participación directa de la población en un plan nacional de un país de 200 millones de habitantes. No obstante su participación por medio de delegados, indirectamente, dependerá de la naturaleza del sistema político. De ahí, que es difícil cualquier generalización sobre la materia.

Por otro lado, es posible desarrollar mecanismos decisorios que faciliten la participación democrática de la población. Y, cuando se habla de la participación democrática, se desea acentuar

la participación que presupone al individuo como ciudadano en una sociedad en la que los antagonismos de clase han sido superados, o están ya en proceso de superación. En una sociedad de clases será imposible pensar en la participación de toda la población en el proceso decisorio social.

Sea en una sociedad compleja, sea en una comunidad rural en fase de diferenciación social progresiva, es menester resaltar que el proceso decisorio sobre los destinos de la colectividad, o de algunos sectores de acción de esa colectividad como la comunicación debe siempre fortalecer el sentido crítico de los grupos y del individuo.

Los procedimientos decisorios, con o sin plan, en las sociedades capitalistas siempre marginalizan a la clase no propietaria. Es simple verificar por qué. En una contradicción social, difícilmente uno de los lados contrarios podrá decidirse favorablemente hacia el otro lado. Eso significaría debilitar su posición. Así, como la oligarquía dominante está en posesión del aparato del Estado, o lo influye considerablemente, en especial al Poder Ejecutivo, el plan, o el proceso decisorio sobre el **qué-hacer social futuro**, tendrá como participantes solamente a aquéllos que apoyen los intereses del grupo de poder. Cuando representantes de grupos opuestos participan en el poder, en una supuesta superación de las contradicciones sociales, estos representantes están en calidad de oprimidos porque, aun cuando los gobernantes no lo piensen así, es la práctica social la que lo determina. Lo máximo que se tiene como representación es la denominada "representación fantoche", encubridora de las situaciones objetivas de la sociedad. En esa perspectiva difícilmente una decisión globalista puede ser colectivamente participada.

En el caso específico de la comunicación se observa ese equívoco cuando se analiza la denominada "comunicación colectiva". El primer equívoco es semántico y se refiere a la interpretación que se da a "colectivo". Si colectivo es toda la sociedad, entonces, difícilmente se podrá observar comunicación en una sociedad de clases. Al contrario, lo predominante, es la incomunicación. Si, por colectivo se entiende al público consumidor o usuario de los

canales de comunicación para la masa, entonces, lo más que se podría afirmar es que lo colectivo sea “representado” por ese grupo de usuarios. Lo que no se debe es denominar colectiva una comunicación “que podría tornarse colectiva”, pero, efectivamente no lo es.

Esa conducta nos hace ver, antes que nada, una típica alienación por el lenguaje; se habla de lo colectivo, como si lo colectivo estuviese dándose. Se habla de la participación masiva, como si la masa de hecho estuviese participando. Fromm 1/ destaca perfectamente esa alienación por el lenguaje cuando habla de las relaciones del amor.

Los individuos hablan sobre el amor, y, de tanto hablar, terminan convencidos de que AMAN. Solamente que no practican el amor, la naturaleza íntima de ese proceso de base social. Pero, al decir “yo te amo” acaban creyendo que están practicando el amor. El lenguaje sustituye a la práctica. Lo verbal sustituye a la acción.

La política no escapa de esa posibilidad. Habla de la colectividad y practica las decisiones de un grupo. Acentúa la participación masiva y es manipulada por una clase. Dice que es, sin serlo.

**Al proponerse la política como proceso de fortalecimiento de la praxis se tiene como objetivo incrementar la reflexión crítica, capaz de permitir a los hombres una acción sobre su realidad, de manera voluntaria. De ser capaces —al actuar— de pensar su acción y ampliar la conciencia que tienen de su situación.**

Así pues, al buscar decisiones, o al ensayar un proceso decisivo, se debe tener en cuenta que esas decisiones son fruto de una praxis de “decidir”. Una reflexión activa de pensar la situación social en una práctica de pensar dialógicamente, entre individuos y entre grupos.

El fortalecimiento de la praxis social supone que todos nosotros actuamos y reflexionamos sobre la acción, a fin de transformar el mundo y transformarnos en la dialéctica de la propia trans-

---

1/ Fromm, Erich. *El Arte de Amar*. Río de Janeiro, Zahar, 1969.

formación. El intervenir voluntariamente sobre lo social requiere, en una práctica democrática, la decisión participada.

Y, para que la política pueda ejercer ese papel, para que el proceso decisorio pueda servir como momentos emuladores de praxis de decisión conjunta, es necesario **desracionalizar el proceso global de la planificación.**

Desracionalizar significa, en este momento, eliminar el mecanismo de los raciocinios formalistas en donde la intuición y la espontaneidad son eliminadas como manifestaciones incompatibles con actos de decisión; en donde, derroteros “apriorísticos” bloquean la creatividad y los procesos de hallazgo que una praxis social del proceso decisorio podría estimular.

El proceso de planificación debe ser liberador. No puede, y aquí se introduce otro elemento de valor, ser producto de las tecnocracias que hacen del tecnicismo un objetivo en sí y utilizan la razón para obnubilar la intuición. La política como oportunidad para estimular el proceso decisorio para las acciones comunitarias o para la sociedad global, debe servir de base como una alternativa entre otras innumerables, para el incremento del diálogo y de una praxis liberadora.

La espontaneidad y la intuición popular difícilmente se manifestarán bajo procedimientos burocratizados, no porque el formalismo pueda inhibir la manifestación de las masas, sino, sobre todo, por la imposibilidad efectiva de construirse libre de prejuicios.

Si la situación histórica cultural de un pueblo se encuentra en el umbral de los procesos de liberación, difícilmente se obtendrán manifestaciones espontáneas cuando siglos de opresión tutelaron la acción, manipularon comportamientos y mistificaron la razón de la población cambiándola solamente en instrumento y objeto de los intereses de la clase dominante.

En ese sentido, el proceso de la toma de decisiones debe constituirse en una **reflexión a partir de lo substancial.**

La superación de la conciencia ingenua por una conciencia crítica se opera en una situación dada, en un mundo real. El

hombre, en cuanto sujeto de acción y no como objeto envuelto en ella, debe pensar sobre el mundo críticamente para que pueda conocerlo. Por lo tanto, necesita reflexionar sobre su situación, esto es, su relación consigo mismo, con los otros hombres y con la naturaleza. Eso implica el establecimiento de un diálogo capaz de realizar la comunicación como producto de su praxis, de su pensar y actuar sobre el mundo y con el mundo.

Ese pensar en el mundo para actuar sobre él, es pensar en una situación del mundo, en una situación histórica dada. Es reflexionar sobre una realidad, sobre los substancial de los desafíos que provoca su mundanidad.

La **reflexión a partir de lo substancial** aboga porque la reflexión no se deba iniciar por el análisis y el estudio de situaciones extrañas a la población, por situaciones imposibles concretamente de ser “admiradas”, como propone Paulo Freire 1/, al afirmar: “El dominio de la “doxa” (dominio de la sola opinión), en la cual los hombres, repetimos, se dan cuenta ingenuamente de la presencia de las cosas, de los objetos; la percepción de esta presencia no significa el “adentramiento” en ellos, de lo que resultaría la percepción crítica de ellos mismos”.

“De cualquier modo, sin embargo, también en este campo, los objetos, los hechos, los acontecimientos, no son presencias aisladas. Un hecho está siempre en relación con otro, claro y oculto. En la percepción de la presencia de un acto está incluida la percepción de sus relaciones con otros actos. Son una sola percepción. Por esto, la forma de percibir los hechos no es diferente de la manera de relacionarlos con otros, encontrándose condicionados por la realidad concreta, cultural, en que se hallan los hombres” (. . .).

“( . . . ) Al modo mágico de pensar, no es extraña la relación entre los “percibidos”. La percepción mágica, que incide sobre lo concreto, sobre la realidad, es tan objetiva como ella. El pensamiento mágico es lo que no es”.

---

1/ Freire, Paulo. *Extensión o Comunicación?* Río de Janeiro, Paz y Tierra, 1971, p. 29.

“Esta es la razón por la cual al percibir un hecho concreto de la realidad sin que lo “admire”, en términos críticos, para poder “mirarlo” de dentro, perplejo frente a la apariencia del misterio, inseguro de sí, el hombre se torna mágico. Imposibilitado de captar el desafío de sus relaciones auténticas con otros hechos, atóntico ante el desafío, su tendencia, comprensible, es buscar además de las relaciones verdaderas, la razón explicativa para el dato percibido. Esto se da, no solamente con relación al mundo natural, sino también en cuanto al mundo histórico social”.

Ese tipo de información, no reproductora de la situación objetiva de una población, es la típicamente utilizada por los medios de comunicación de la masa. En ella predominan informaciones sobre los otros, que rara vez cuestionan o revelan las realidades en donde se sitúan los receptores. Se torna, entonces, información alienadora, porque desvincula la reflexión de los individuos de la objetividad de su propio mundo inmediato, informándoles sobre otros “mundos” de los cuales ellos tienen, en la mayor parte de las veces, ideas vagas e incompletas.

Las propuestas que deberían guiar la acción planificada pueden ser producto de un pequeño grupo de decisión. Entretanto, al optarse por la decisión participada, decisión que sólo podrá ser objetivamente consagrada del diálogo crítico, si es que surge como producto de una acción de síntesis cultural entre los universos individuales, grupales o comunitarios de los participantes, se hace necesario desarrollar mecanismos político-sociales que permitan la participación efectiva de las personas en el proceso decisorio.

Esos mecanismos de participación deberán empezar por la propia redefinición de las relaciones técnico-población, burócrata-trabajador. Relaciones que, predominantemente, no deberían ser mediatizadas por ningún subterfugio académico como la investigación, la elaboración de un plan o los instrumentos de seguimiento y control de planes. Las relaciones directas, interpersonales, se hacen indispensables.

Una reiniciación del diálogo como práctica de la comunica-

ción pasa a constituirse en el mecanismo más adecuado para la interpretación cultural técnico-población.

Esa síntesis entre dos o más culturas, entre distintas vivencias. de un mundo, diferenciadas entre técnicos y no técnicos, entre distintos tipos de categorías de empleados, entre grupos sociales con intereses no necesariamente convergentes, sólo se realizará en las condiciones objetivas de la sociedad estratificada, si ocurriese atomizadamente.

Es impracticable, en una sociedad de clases, obtener síntesis para la acción a partir de la clase dominada. No hay ninguna posibilidad política, sea de los sindicatos (como instituciones fruto de la clase dominante), sea de cualquier grupo informal de la población, para proponer y ensayar políticas diferentes de la oficial.

Según esto, entonces; ¿cómo rechazar las propuestas manipuladoras sino por la acción descentralizada de los grupos informales o pequeñas agrupaciones de la población?.

Esa atomización de las decisiones, consecuencia de una sociedad de clases, es una auto-defensa. Su viabilidad reside en la posibilidad de efectivizar el despeje de canales antes analizados y que están directamente relacionados con la organización de la comunicación. Son, por ejemplo, la desmitificación de la tecnocracia, la popularización de la tecnología, el arraigamiento de los medios de comunicación y el diálogo crítico.

Se verificará un proceso flexible. Se distenderán los procesos decisorios, eliminándose los centralismos y minimizando la acción de la tecnocracia. Se atomizarán las síntesis de las decisiones. Y, en un procedimiento ascendente, se ensayará la **globalidad por la interacción.**

Si embargo, es una globalidad obtenida como producto de innumerables procesos decisorios que procuran una comunicación liberadora. Procesos que se han verificado en situaciones objetivas diversas y cuyos grupos poblacionales envueltos en ellas han reflexionado a partir de su situación, en una praxis de liberación y no de opresión.



Es muy posible que esos presupuestos sumariamente comentados sean considerados como inadecuados para la situación política de la mayor parte de los países latinoamericanos. Pero, ¿qué es una tesis sino una alternativa para una antítesis?. Todo dependerá del lugar en el que nos situemos. Del lado de la sociedad en el que estemos colocados.

## PROCEDIMIENTOS PARA LA PLANIFICACION SIN PLAN

La “desobstrucción de los canales” y los “supuestos para la planificación sin plan” ya constituyen partes indispensables del procedimiento propuesto. Lo que a continuación se estudia son algunos mecanismos operativos necesarios para complementar ese conjunto de variables político-administrativas que permiten poner en práctica la planificación sin plan.

### Introducción

Los equívocos conceptuales y operacionales, consecuencia de la confusión entre planificación y sus instrumentos, como el plan, programa y proyecto, han provocado innumerables prejuicios político-administrativos en las organizaciones que proponen desarrollar una acción planificada.

La Planificación es constantemente pensada como plan, programa y proyecto, e inclusive como control, seguimiento y evaluación. Esos instrumentos formales, al predominar en la práctica de la planificación, hacen creer que no es viable cualquier alternativa que prescinda de ellos.

Es particularmente relevante la insistencia con que algunos técnicos (por no decir la mayoría) se aferran a la idea de la planificación con plan, presuponiendo el hecho de que es inconcebible la planificación sin plan. Sin embargo, esa posición, si no es ingenua, es insuficiente para explicar la planificación.

Se puede afirmar que esa forma de abordar la planificación se denomina documentalista. El proceso decisorio, en su complejidad dinámica, tiene como marcos explícitos documentos que

consolidan decisiones (como el plan, programa y proyecto), o documentos (fichas) que captan informaciones para las decisiones administrativas durante la fase de ejecución de los planes, programas o proyectos.

Entretanto, el documento en cuanto instrumento para la intervención, no es estrictamente necesario. Se acredita, aún en determinados contextos políticos y en ciertos niveles de organización de la planificación, que su presencia puede suprimir algunos procesos de decisión de alta relevancia para la planificación en su totalidad; entre ellos, la participación de la población de manera informal y voluntaria.

Waterston 1/, refiriéndose al asunto, afirma: "Si no es suficiente elaborar un plan para planificar, de igual forma el plan de desarrollo propiamente dicho no es indispensable a la planificación ( . . . ). Pero cualquiera que sea el país considerado, importa menos saber lo que constituye o no constituye un plan que determinar si la planificación es elemento bien establecido de la política gubernamental. El documento en sí, como lista de medidas preconizadas (presupuesto, plan parcial o global), es infinitamente menos importante que el proceso de planificación".

Carvalho 2/ observa: "Un plan significa, ante todo, la redacción de un texto (documento) que resume los objetivos que deben ser alcanzados por los diversos sectores de la economía o de la sociedad; las directrices, el aprovechamiento de los recursos y los plazos necesarios para alcanzar esos objetivos. De esta manera, se hace necesario un esfuerzo considerable de coordinación, de coherencia, de sistematización entre los diversos componentes del plan, lo que sin duda representa ventajas para hacer más eficiente el proceso de planificación. Con todo, por otro lado, la experiencia en materia de elaboración e implementación de planes ha demostrado que la existencia de un plan en el proceso de planificación exige, para su eficaz utilización, condiciones complejas técnico-administrativas, dentro del cuadro de política de desarrollo, y un avanzar gradual para un sistema de planificación directivo e integral".

1/ Waterston, Albert. *La Planification du Développement*. Donud, Paris, 1969, p. 103.

2/ Carvalho, Horacio Martins. *Introdução à Teoria do Planejamento*. Op. Cit. p. 43.

La planificación sin plan no significa ausencia de decisiones. Enfatiza en que el proceso decisorio puede ser efectivizado; y se efectiviza constantemente, sin el documento que registre la decisión tomada.

Ese tipo de solución (la planificación sin plan) presupone una metodología de la praxis de la planificación capaz de buscar decisiones; la acción consiguiente y el control de esa acción sin imponer una explicación escrita, documental. Esa metodología existe y presupone una filosofía de acción planificada que fortalezca el proceso participante de la población y evite —situación muy común— las formas de decisión por la imposición de ideas particulares de individuos o grupos aislados.

La planificación sin plan se apoya en la perspectiva de la **creación sin fronteras** o de la acción heurística capaz de permitir a cada paso del proceso el descubrimiento de nuevas formas de acción y de reflexión. Ese procedimiento, en donde no hay conceptos metodológicos rígidos, tiene su base en la libre expresión del sentimiento, en la procura sistemática (e incluso en lo asistémico de la acción) de nuevas formas coyunturales de convivencia (aun cuando sean encontradas en el pasado), en el diálogo cara a cara, en el compromiso verbal, en el redescubrimiento del coloquio como medio fundamental de la práctica social.

La planificación sin plan es recomendada como práctica para acciones comunitarias pequeñas o medianas. Cuando el volumen de participantes es elevado, como a nivel de regiones metropolitanas o con gran dispersión física en el espacio territorial, se sigue la planificación ascendente, sin plan.

El plan es substituido por el compromiso, por la crítica y la autocrítica. El plan, como documento global de síntesis de las decisiones generales y sectoriales es substituido por un proceso permanente de decisión-acción o, si se quiere, por lo que en la actualidad ha sido denominado investigación-acción, en la cual el conocimiento se hace simultáneamente a la intervención, en una práctica colectiva innovadora.

## Distintos niveles de complejidad

La planificación sin plan puede ser enfocada bajo dos niveles distintos de complejidad, identificados por el tamaño (cantidad) de población comprendida y por su dispersión en el territorio.

Un primer nivel es aquél que comprende comunidades municipales y/o localidades en las que el volumen de población permite una acción planificada apoyada en las decisiones de conjunto de grupos formales o informales, organizados, o por barrios o por distritos. En ese nivel, se pueden incluir varias comunidades del mismo tamaño, las cuales, por un proceso de representación y por sucesivas interacciones intergrupales, pueden alcanzar niveles elevados de participación, permitiendo así las decisiones y críticas sobre la acción por desarrollarse.

El segundo nivel es aquél que comprende núcleos urbanos de gran tamaño o regiones nacionales de gran extensión en los cuales la periodicidad de los contactos intergrupales sólo se efectiviza a través de partidos políticos y por las relaciones de éstos con el Poder Ejecutivo nacional o estatal.

En el caso de ese segundo nivel de complejidad, lo más recomendado es la práctica de la planificación sin plan, según el procedimiento ascendente de planificación (consultar el capítulo de La Ortodoxia de la Planificación “racional”). Sin embargo, algunas alteraciones deberán ser observadas para que se consolide el procedimiento de la planificación ascendente sin plan.

Ahora se menciona la planificación ascendente sin plan. Pero, la planificación sin plan, para el primer nivel de complejidad (comunidades o grupos de comunidades) se tratará en las secciones siguientes, con mayor amplitud.

Como podemos recordar 1/, la planificación ascendente se presupone en dos niveles de operaciones:

— Un nivel central, en el cual un órgano de planificación realiza

---

1/ Revisar la sección “Procedimientos de la planificación ascendente del Cap. La Ortodoxia de la planificación racional”.

la contabilización de los proyectos locales y/o empresariales de acuerdo a las prioridades nacionales y/o regionales establecidas a partir de estudios sectoriales. Esas prioridades son definidas por el poder político central;

- Un nivel periférico, en el cual unidades autónomas,—empresas o comunidades— elaboran proyectos de su interés y los encaminan hacia el nivel central a fin de obtener financiamiento u otros beneficios establecidos. Entonces el organismo central de la planificación somete el proyecto a una evaluación económica y social, a fin de verificar la coherencia de los objetivos del proyecto con las prioridades establecidas a nivel global.

Cuando los sistemas son complejos se pueden prever niveles regionales o estatales intermedios. La dinámica, sin embargo, continúa igual, aumentando solamente un escalón burocrático intermediario.

El procedimiento de planificación ascendente así concebido, implica los siguientes requerimientos:

- Existencia de un organismo central de planificación capaz de realizar la evaluación de los proyectos y articular la elaboración de un plan nacional y/o regional, a partir de la síntesis de las propuestas parciales contenidas en los referidos proyectos;
- La elaboración del plan, como documento de síntesis de las decisiones.

Por lo tanto, bajo esa perspectiva, el procedimiento ascendente es un procedimiento de elaboración del plan.

En la planificación sin plan, por el procedimiento ascendente, no son indispensables:

- el órgano central nacional o regional coordinador;
- el plan como documento de síntesis y de prioridades globales.

A nivel nacional, en la planificación sin plan, se verifica el juego político y no la articulación técnica. Los proyectos son viabilizados sea por la capacidad local de acometida o por el debate político de ese proyecto a nivel nacional. Para eso, el Congreso o las Asambleas representativas deberían opinar sobre los problemas de la población y no solamente, como se hace en la actualidad, delegar al Poder Ejecutivo la solución de los problemas.

La planificación global, en la cual se contemplan todos los sectores económicos y sociales, queda eximida. El límite técnico que se puede esperar de la planificación sin plan, por el procedimiento ascendente, es la articulación sectorial, aún así sin carácter normativo. La planificación sin plan por el procedimiento ascendente se basa más en la viabilidad del proyecto que en el equilibrio global intersectorial.

Es posible que, a nivel nacional o de otros amplios escalones como el estatal o macrorregional, la deficiencia de ese procedimiento resida en la debilidad de la organización política. La planificación sin plan, a nivel nacional, sugiere que la organización política sea democráticamente representativa, y no solamente de la clase burguesa sino del conjunto de clases de la sociedad, para que el juego de la crítica sobre las propuestas locales o regionales pueda tener relevancia.

### **Planificación sin plan a nivel local o de las comunidades**

Las consideraciones sobre la planificación sin plan, a nivel de las comunidades, de los núcleos urbanos o de la población rural de las áreas territoriales no excesivamente grandes como grupos comunitarios de vecindad, serán realizadas a partir de las fases del proceso de planificación concatenadas así: conocimiento de la realidad y crítica, decisión y acción.

La planificación a nivel de comunidades considera que el proceso decisorio nacional debe ser atomizado.

El término atomización es utilizado para contraponerse al término de centralización. Esto porque, la atomización de la planificación se refiere a una propuesta de diluir la planificación sin

plan en los más distintos grupos y comunidades. De adoptarse la planificación sin plan como opción de cada grupo o comunidad y no como alternativa propuesta de un poder central que, racionalizando sus actividades de planificación, descentraliza el proceso decisorio.

De esa manera, atomizar significaría diluir. Y, es realmente esa la propuesta. Se contrapone al centralismo y a su variante, la descentralización. La descentralización no pasa de ser un artificio de un poder central ; sólo descentraliza quien tiene el poder para eso. La acción descentralizada, aunque aparentemente democratiza la decisión, continúa subordinada al poder central. Atomización pasa a ser por lo tanto, autonomías dispersas.

Del punto de vista de la comunicación, esa dimensión-atomización de la planificación, se confunde con el propio proceso social. No hay diferenciación muy grande entre las modalidades adoptadas por la población para estimular la comunicación entre sí y el proceso político practicado por ellos.

Al atomizarse la planificación se procura desarrollar la potencialidad latente entre los grupos, organizaciones y comunidades, de practicar la comunicación sin depender de tecnologías sofisticadas mediadoras del diálogo y de la socialización.

La comunicación no dependiente (lo que no significa una independencia íntegra de los medios de comunicación) procura el estímulo al diálogo, a la conversación entre iguales, al proceso de integración del ser humano con otros seres humanos en la totalidad de expresión de sus sentidos, en el rompimiento del formalismo impuesto por las programaciones radiofónicas, televisadas e incluso escritas. Un retorno al movimiento, al sentirse físicamente el uno al otro, el hablar con las manos, el cuerpo, la explosión emotiva. En suma, un abandono de la racionalidad preconcebida, una liberación del lenguaje administrativo, un descubrir del silencio compartido.

Illich 1/ refiriéndose a la elocuencia del silencio, dice: "Las

---

1/ Illich, Iván D. *Celebración de la Conciencia*. Vozes, Petrópolis, 2975, p. 36.

ciencias lingüísticas abrirán nuevos horizontes a la comprensión de las comunicaciones humanas. Un estudio objetivo de las diversas maneras de transmitir un significado demostró que muchas más cosas pasan de un hombre a otro, por intermedio del silencio, que a través de las palabras. Las palabras y las frases se componen de silencios más significativas intercaladas los sonidos. Las pausas significativas intercaladas entre los sonidos y las emisiones se transforman en puntos luminosos salpicados de un vacío increíble; como los electrones en el átomo, los planetas en el sistema solar. El lenguaje es una cuerda de silencio que hace sonar los sonidos como los del equipo peruano, cuyos espacios vacíos hablan. Confucio nos presenta al lenguaje como una rueda. Las radios centralizan, pero los espacios vacíos hacen la rueda”.

Ilich prosigue: “Así pues, para poder comprender a un hombre, lo que tenemos que aprender son tanto las palabras como sus silencios. No son tanto los sonidos por nosotros producidos los que se cargan de significado: nos hacemos comprender sobre todo a través de nuestras pausas. El aprendizaje de un lenguaje es efecto más del aprendizaje de sus silencios que de sus sonidos”.

Y la planificación sin plan, a nivel comunitario, está dirigido a ese tipo de comunicación.

Por otro lado, cuando se utilizan los medios de comunicación como la radio, la TV., la imprenta, el “slide”, o filmes, una perspectiva que debemos considerar para la acción planificada es la propuesta de Frank Gerace 1/, en su trabajo “Comunicación Horizontal”. Afirma Gerace: “Lo que buscamos es la manera de poner la tecnología al servicio del pueblo. Esto se hace posible hoy en día con la nueva tecnología. Operaciones técnicas que antes eran complicadas y limitadas a los técnicos ahora están al alcance de todos (. . . )”

“La cámara fotográfica, la grabadora a pilas y el instrumento revolucionario que hará la participación posible como nunca, el videotape portátil”.

1/ Gerace, Frank, con la colaboración de Hernando Lázaro. *Comunicación Horizontal*. Studium, Lima (sin fecha) p. 55/6.



“Para las masas pobres, estos instrumentos no dejan de ser caros. No decimos que todo está al alcance del individuo del pueblo. Pero tampoco el auto está al alcance de todos nuestros países. Sin embargo, la conducción del auto se ha desmitificado. Además, estamos considerando al uso de los medios de comunicación para la participación. Un factor presente es la participación del pueblo. Estas mismas instituciones que manejan la alternativa de trabajar con los medios masivos y masificantes o con los nuevos medios horizontales pueden demostrar la consecuencia de sus principios con su práctica, aplicando parte de su presupuesto de operaciones a conseguir lo necesario para que el pueblo se exprese a través de los medios de comunicación.

“Cuando el marginado aprende a usar una grabadora, cuando tiene a su cargo una emisión radial, cuando documenta su realidad con videotape, suceden cosas muy interesantes”.

“El mero uso de los aparatos lo lleva a una reflexión crítica a dos niveles. Aprende que un programa radial se produce a través de un proceso de selección y de compaginación. El se da cuenta de que son hombres como él que lo producen. El mismo lo ha hecho. Nunca más será el oyente crédulo de los comunicados del Gobierno o del sindicato o de los partidos políticos”.

“Además, comienza a valorizar lo propio. La persona que ha enfocado una cámara ve con ojos nuevos. El caso cuenta en la importancia de su mundo y de su visión del mundo. El se expresa”.

Es necesario considerar un desvío conceptual posible de verificarse, con raíces político ideológicas acentuadas. Es cuando los técnicos —por ser técnicos— se deslumbran en presencia de los potenciales “milagros” que la tecnología puede provocar.

Y siendo así, se aferran a ella, subordinando su conocimiento necesario para manipular una tecnología dada o cierto aparato. Aun cuando procuran popularizar la tecnología y ponerla al servicio de la población, inclusive así, continúan en la dependencia de esa tecnología.

Muchas propuestas de esa naturaleza pueden caer en el equí-

voco de la dependencia de la burguesía, en cuanto productora de la tecnología. Como el proceso productivo que genera la tecnología no es puesto en cuestión, ni el tipo de tecnología producida, es muy posible que la acción popular se detenga o continúe siendo arrastrada por los argumentos de desarrollo tecnológico de la clase dominante.

Habermas 1/, analizando la obra de Marcuse, comenta las posiciones de este pensador con relación al concepto de racionalidad expuesto por Max Weber. Habermas afirma: "Max Weber introdujo el concepto de "racionalidad" con el fin de determinar la forma de la actividad económica capitalista, de las relaciones de derecho privado burguesas y de la dominación burocrática. Racionalización quiere decir, antes que nada, ampliación de los sectores sociales sometidos a patrones de decisión racional. A eso corresponde la industrialización del trabajo social, con la consecuencia de que los patrones de acción instrumental penetran también en otros dominios de la vida (urbanización de los modos de vivir, tecnificación de los transportes y de la comunicación). Se trata, en los dos casos, de la propagación del tipo de obrar racional con respecto a los fines: aquí él se refiere a la organización de los medios; allá, a la selección entre alternativas. La planificación puede finalmente ser concebida como un obrar racional con relación a los fines, de segundo grado: ella se refiere a la instalación, al perfeccionamiento o a la ampliación del propio sistema del obrar racional con respecto a los fines. La "racionalización" progresiva de la sociedad está ligada a la institucionalización del progreso científico y técnico. En la medida en que la técnica y la ciencia penetran en los sectores institucionales de la sociedad, transformando por este medio a las mismas instituciones, las antiguas legitimaciones se desmontan. Secularización y "descomposición" de las imágenes del mundo que orientan el hacer, y toda la tradición cultural, son la contrapartida de una "racionalidad" creciente del hacer social".

Y Habermas observa: "Marcuse está convencido de que, en el proceso que Max Weber llamó "racionalización", se disemina no la

---

1/ Habermas, J. *La Technique et la science comme "ideologie"*. París, Gaullimard, 1968.

racionalidad como tal, sino, en su nombre, una determinada forma oculta de dominación política". Y, más adelante: "( . . ) A más de esto, aquella racionalidad se extiende solamente a las relaciones que pueden ser manipuladas técnicamente y, por eso, exige un tipo de obrar que influye en la dominación, ya sobre la naturaleza, ya sobre la sociedad".

El uso de la comunicación por medios tecnológicos corre riesgos de esa naturaleza. Así, sin ser radicales a favor de la comunicación en diálogo, en tanto ésta sería insuficiente para el establecimiento de procesos de comunicación más dinámicos y completos, se sugiere el desarrollo de mecanismos creativos populares de comunicación. La práctica de la comunicación debe proporcionar a la población el descubrimiento de nuevos medios de integración social. En esa perspectiva, la comunicación no puede ser enfocada fuera del propio proceso social en que vive la población. Entonces, no puede ser separada de las luchas de liberación en que está empeñada la población o de los movimientos politizadores que ella desarrolla.

### **Las fases del proceso de la planificación**

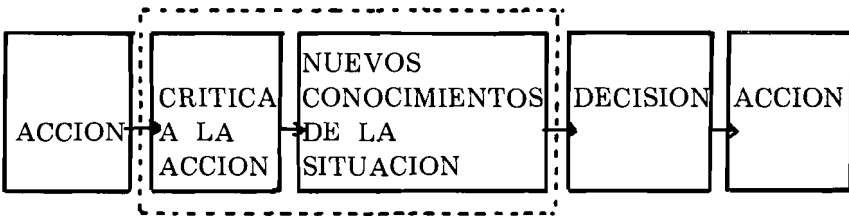
La planificación sin plan, a nivel de comunidades, sigue las fases generales del proceso de planificación: conocimiento de la realidad, decisión, acción y crítica. Lo que diferencia este procedimiento del descendente y del ascendente es la no existencia del plan como documento de síntesis de las decisiones y, en especial, la forma cómo se practican las fases del proceso.

La inexistencia de un documento que explica las decisiones y determina las formas cómo deben ser alcanzados los objetivos, toca todas las fases del proceso de planificación. Eso es una gran verdad, considerando los supuestos anteriormente presentados en la sección "Supuestos para la planificación sin plan".

Es posible desarrollar un proceso de planificación sin plan, altamente autoritario. Esa clase de administración caracteriza a muchas empresas privadas en donde es realizada la planificación completamente a nivel central de la administración, no habiendo

“planes” explícitos para la práctica de la gerencia. Esta se realiza por el cumplimiento de órdenes administrativas dentro del marco de la administración monocrática, en donde la rigidez jerárquica vertical substituye a la participación.

Las fases: conocimiento de la realidad y crítica deben ser tratadas conjuntamente. La razón está en el hecho de que el proceso objetivo de cambio planeado se da en el orden que sigue:



Las fases crítica y de conocimiento de la realidad se apoyan en la propuesta de la reflexión a partir de lo sustantivo. La práctica objetiva de la población, aquí denominada acción, es la que debe ser criticada en cuanto indagación e investigación de las contradicciones y búsqueda de las soluciones para esas contradicciones. La crítica debe estar acompañada de la investigación y de un empeño por conocer más sobre la situación concreta y política que afecta a la dinámica social.

Esa relación **criticar-conocer** adquiere carácter político y debe ser tratada como tal.

La fase de la decisión estará relacionada con la modalidad de representación política propuesta o desarrollada por la población.

Esta representación política no deberá ser muy distinta de la fase conocimiento de la realidad-crítica, teniendo en cuenta que, habiendo sido efectuada una desburocratización de las comunicaciones, no habrá crítica sin decisión ni una decisión que no exija una conciencia sobre la dinámica de lo real. El diálogo crítico interviene en todas las fases, de manera semejante. Y no se justifican rupturas burocráticas entre ellas.

## Fases del conocimiento de la realidad/crítica

Los técnicos comunicadores deben desarrollar un gran esfuerzo inicial para superar algunos mitos burgueses, entre ellos, el relacionado con la creencia en la neutralidad científica.

De manera general, los investigadores sociales practican la “investigación científica”. Procuran rodear sus investigaciones, inferencias o deducciones, de la mayor autenticidad posible, cuidando de que las interpretaciones de lo real estén basadas en evidencias empíricamente demostrables. La mayor parte de los investigadores creen posible la práctica de una ciencia puramente “científica”; esto es, no contaminada por la ideología o por la política. Inclusive anteponen radicalmente la política a la ciencia.

Pueden parecer exageradas esas afirmaciones. La neutralidad científica raya en las márgenes del mito. Japiassu 1/, analizando el “mito de la neutralidad científica” considera: “el proceso de la ciencia podrá ser mejor entendido si tomanos en consideración ciertos elementos epistemológicos, que se exponen a continuación:

- a) Si la ciencia es histórica, la “verdad” científica no puede dejar de ser un concepto también histórico. La “verdad” sólo podrá ser una aproximación mayor o menor a ella.
- b) Siendo un producto humano, la ciencia participa de las vicisitudes de la acción social. No hay ciencia absolutamente exenta de valorizaciones y de ideología. No existe la “inmaculada concepción” de la ciencia.
- c) La definición de aquello que es científico no depende de parámetros o criterios previos e invariables que sirven de medida absoluta para cualquier actividad científica. Esta depende de los controles intersubjetivos, frecuentemente presentados como el resultado de una “descentración” respecto del propio punto de vista, en dirección al “sujeto epistemológico.
- d) Lo que más entorpece el progreso científico son las posiciones dogmáticas. El error, tan vituperado en lógica formal, significa cierta carencia dentro de una teoría.

---

1 / Japiassu, Hilton. El mito de la neutralidad científica. Río de Janeiro, Imago, 1975, pp. 26/7.

Sin embargo, Bachelard 1/ demostró que el error es un elemento esencial de la teoría, si se le da un sentido positivo. El “fundamento teórico del error” significa: la objetividad será más clara y distinta en la medida en la que aparece sobre un fondo de errores; el valor de una idea objetiva depende de la superación de las ilusiones del conocimiento inmediato; la objetivación procede de una eliminación de los errores subjetivos y, psicológicamente, equivale a una conciencia de esa eliminación.

- e) En la realidad, todo es objeto de discusión. El criterio más seguro de objetividad es la disposición crítica del cientista, pues no puede existir un criterio interno que sea exhaustivo y perennemente válido. La formulación de un criterio absoluto de verdad es un absurdo. De ahí la imposibilidad de concebir la existencia de un concepto universal, a menos que sea impuesto autoritariamente. La actividad científica se basa en el campo fértil del pluralismo de las concepciones y no en una concepción-modelo, parámetro universal de objetividad.

La práctica social del técnico determina su política, la manera cómo propone efectivamente sus relaciones con la naturaleza y con los otros hombres.

El técnico, realizando actividades de investigación alejado de la vida concreta del universo investigado, solamente podrá interpretar la realidad según el referencial “teórico” que posea. Al no sujetar su percepción a los que viven las relaciones concretas investigadas, el técnico se aliena y cambia el producto de su investigación en una materia extraña a la población que se quiere conocer.

En el enfoque aquí desarrollado se sugiere que el técnico se sumerja en la comunidad y haga de su saber un instrumento a la disposición de la población.

Es posible, a través de grupos informales o formales, desarrollar investigaciones en donde la propia población se auto-conozca.

---

1/ Nota de los autores: Bachelard, G. Filósofo y cientista, autor de varios trabajos sobre filosofía de la ciencia, entre los cuales está “El Nuevo Espíritu Científico”.

Investigaciones cuyos objetivos sean definidos por la propia población a través de estudios, de la crítica a su acción y de la determinación de necesidades de forma inicialmente amorfa, sincrética.

Solamente a partir de las relaciones objetivas entre técnicos y población y de la determinación de intereses comunes, el técnico podrá disponer de su conocimiento para ofrecerlo a la población y facilitar la ampliación de sus conocimientos sobre la propia realidad.

El técnico no hace la investigación. La investigación es realizada por la propia población. Si se utiliza el cuestionario como técnica de recolección de informaciones, será la población, o sus representantes, quienes definirán con la ayuda del técnico:

- objetivo de la investigación;
- qué informaciones se deben recoger;
- naturaleza de la muestra o del censo;
- cuándo realizar la investigación;
- cuáles los participantes (entrevistadores, etc.)
- recursos para financiar los gastos de material, transporte, etc.
- tipo de tabulación y procesamiento, etc.

En fin, el técnico opera en una relación educador-educando. Motiva y facilita el acceso a conocimientos técnicos con las propias metodologías de investigación. Por eso, el técnico no sustituye a la población.

Será esa misma población la que analizará e interpretará los cuestionarios. Será ella quien hará la crítica; por tanto, la auto-crítica.

Esa praxis es desmitificadora de la tecnocracia y de sus instrumentos: la tecnología es el método científico. Identifica la práctica social de la población con una acción popular científica.

La población descubre su saber. Adquiere confianza por la práctica de la investigación y de la decisión sobre su mando. Pero, una decisión de ella sobre ella misma es una relación social en la cual **nosotros desarrollamos** las propias relaciones.

En esa práctica de relacionarse se incrementan el diálogo, y los demás medios de comunicación (la radio, la grabadora, el "slide", el video-tape portatil, etc.) pasan a encontrar demanda objetiva a partir de los propios problemas que enfrenta la población para realizar la comunicación entre sí.

La "necesidad" de la comunicación no surge de lo abstracto o de la propaganda. Ella fluye de las relaciones que los hombres establecen entre sí para realizar su trabajo, para suplir las necesidades. Sus relaciones sociales son sus relaciones de comunicación o, en caso contrario, sus relaciones de "incomunicación". (Aquí entendida como una falsa comunicación).

Guy Besse 1/, refiriéndose a la práctica, acentúa: "sea lo que sea un individuo y haga lo que haga, existe, obra, siente, piensa, en tanto que ser social, aún si se cree solo en el mundo y liberado de toda influencia del medio. El sujeto más "individualista" no puede, por otra parte, comportarse en individualista más que oponiéndose sistemáticamente a los otros; por consiguiente, el individualismo más fanático es en su esencia la expresión de una relación social: "Los otros" están presentes en la conciencia del que se cree "solo"; lo queramos o no, lo sepamos o no, nuestra participación en la vida social es lo que nos hace "humanos"; y el paso de la animalidad a la humanidad, es el paso de la horda a la vida social. Un individuo enteramente desocializado sería deshumanizado".

"( . . . ) Si la esencia social del ser humano es tan generalmente desconocida en la sociedad burguesa es porque ésta mutila profundamente a la humanidad y la separa en todos los niveles (económico, social, político, cultural, individual). Para comprender la significación de este proceso, conviene medir los efectos deshumanizantes de la división del trabajo, que el capitalismo ha llevado a su más alto grado ( . . . )". Bess destaca: "( . . . ) el trabajo, en lugar de aparecer como lo que es —el creador de toda existencia humana y de todo valor— no tiene otra función que asegurarle una vida perpetuamente amenazada, entregada a todos los azares de una concurrencia despiadada. La sociedad burguesa tiende



así a encerrar al individuo en sí mismo, en el círculo de sus intereses inmediatos. Al mismo tiempo, prodiga los elementos capaces de abusar de su situación real, le propone de mil maneras —y en primer lugar, por el canal de su prensa y de su radio— los elementos sustitutivos de una vida humana auténtica”.

Al conocer la “realidad” y la “crítica sobre la acción concretizada” se realiza en una interacción permanente: no habrá acción sin crítica, ni crítica sin conocer la realidad. Como la propia población es autora y beneficiaria de su esfuerzo, el desarrollo de la conciencia crítica aumenta su volumen. Y, quién creyera, cuanto más crítica se vuelve la población hará mayor uso de los medios de comunicación.

El proceso decisorio se interna en esa acción de criticar, rever, decidir, obrar, criticar, conocer. En fin, verbos que son acción, o sea, la propia población en situación de cambio voluntario, de acción planeada.

Otra forma de obrar, con objetivos semejantes, es propuesta por Bonilla, Castillo, Fals Borda y Libreros 1/. En su trabajo “Causa Popular, Ciencia Popular, una metodología del conocimiento científico a través de la acción”, llaman la atención hacia el hecho de que “hoy más que nunca los científicos sociales se ven avocados a tomar partido, a plantearse con urgencia qué intereses sociales y políticos sirven”. Y, proponen un método: “la investigación militante”. Sobre ese método dicen:

“La inserción, como técnica de acercamiento a la realidad, se basa en una combinación de actitudes y de conceptos teórico-prácticos que desafían muchos mitos en los cuales se han formado los intelectuales y que precisamente por su falta de correspondencia con la realidad interfieren la acción produciendo desenfoques como los ya descritos. En el caso colombiano, algunos profesionales hemos sentido la necesidad de inserción al proceso histórico en varios niveles, especialmente el local o regional, como forma de romper los moldes de explicación y acción inadecuados. Para el

1/ Bonilla, Víctor D. *Causa Popular, Ciencia Popular. Una metodología del conocimiento científico a través de la acción*. Bogotá, de la Rosea, 1972, pp. 34/5.

efecto, algunos abandonamos los recintos universitarios (reconociendo que son, en general, fábrica de cuadros para el imperialismo capitalista) o pusimos en cuarentena los marcos de referencia de la ciencia ortodoxa y parcelada transmitida por la universidad tradicional (la inspirada por Scheler y traída luego a nosotros, la especializada y departamentalizada según intereses ideológicos y políticos recubiertos por un manto académico). Salimos al terreno entonces a ensayar la interdisciplina, a reformular conceptos y a trabajar con las gentes de base de la sociedad, descartando las tres actitudes anteriormente señaladas como características del intelectual alienado: la ingenua, la moralista y la comprometida conscientemente con el sistema. El concepto guía fue el de colocar el conocimiento al servicio de los intereses populares” 1/.

Las proposiciones teóricas para la “investigación militante” pueden ser resumidas así:

- La metodología y el investigador no son dos cosas separadas. Esa metodología de investigación militante no puede ser utilizada o manipulada en sus últimas consecuencias, por un investigador no militante. Solamente él está habilitado para descubrir cuáles son las actitudes y cómo puede ser más útil para la causa del sector popular en el cual está inserto;
- La metodología es inseparable de los grupos sociales en los cuales trabaja el investigador;
- La metodología varía, evoluciona, se modifica según las condiciones políticas locales o en relación con las fuerzas sociales en conflicto velado o abierto;
- La metodología depende, en gran parte, de la estrategia de cambio social que se adoptó y de las tácticas a corto y mediano plazos.

Todo el proceso metodológico se fundamenta en el conocimiento a través de la acción. Del conocimiento partiendo desde dentro de las situaciones concretas de la población. Conocimiento que se adquiere tanto por el estudio como por la acción de transformar el mundo a través de la crítica sobre esa acción.

1/ En Español en el original en Portugués ( M. del T.)

La metodología de la investigación militante implica que:

- a) Los trabajos se conciben con los sectores o grupos claves de base y sus órganos de acción;
  - b) La producción investigativa y técnica se dirige primeramente a los sectores de clase popular y, en sus propios términos; es decir, escrita con y por ellos (en el caso del científico, éste se deja “expropiar” sus conocimientos técnicos y herramientas por los sectores claves para dinamizar su proceso histórico);
  - c) Se requieren formas adecuadas de comunicación de los resultados, estableciendo un nuevo “idioma” mucho más claro y honesto que el acostumbrado entre científicos tradicionales;
- y
- d) Los conceptos e hipótesis emergentes encuentran su confirmación o rechazo en el contacto directo e inmediato con la realidad y en la utilidad que demuestren tener en manos de los sectores y grupos claves, para la formación y desarrollo de su conciencia de clases y de acuerdo a la fuerza organizativa que sean capaces de generar” 1/.

La comunicación puede actuar como una fuerza emancipadora siempre que sea producto de individuos que trabajen juntos para obtener esa emancipación. La comunicación como medio sólo es transformadora si es que sirve de interacción entre sujetos dispuestos (o potencialmente dispuestos) a superar las contradicciones en que se encuentran.

Bordenave 2/, analizando la teleducación y cultura popular, afirma: “Lejos de mí el creer que la conciencia popular, la cultura popular, puede ser desarrollada solamente mediante aulas y charlas por mejor planeadas y realizadas que ellas sean, siguiendo exactamente todas las normas de la tecnología educacional. La conciencia se desarrolla mediante la **participación activa del pueblo** en un proyecto de transformación cultural y social, por mínimo y poco revolucionario que él fuere”.

---

1/ Bonilla, Víctor E. et alii. Causa Popular, Ciencia Popular. Op. cit. pp. 47/8.

2/ Bordenave, Juan Díaz. Teleducación y cultura popular. Mimeografiado ( 17 p.), p.16

“De modo que la teleducación no debería ser usada solamente para enseñar como un modo auxiliar de enseñar, no solamente para promover la transferencia de la tecnología a la agricultura, a la salud y aún a la alfabetización como técnica. Todo esto es necesario y debe ser hecho de la manera más pedagógica posible, pero no es suficiente para que la teleducación contribuya significativamente al desarrollo de la cultura popular y a la transformación social. Lo que deseo sugerir es que la conciencia del pueblo solamente podrá ser desarrollada de manera auténtica cuando se promueva y fomente la lucha del pueblo para alcanzar una cultura popular propia dentro de un cuadro de libertades y de procura abierta de nuevas formas de expresión, de participación, de investigación y de reconstrucción”.

El desarrollo de la conciencia del pueblo, en la expresión de Bordenave, debe significar conciencia crítica, por cuanto sólo se alcanza una cultura popular dentro de un marco social que no contemple la dominación ni la opresión de clases. Esto porque, cultura popular es cultura de todo el pueblo. Y, ¿cómo se puede pensar en una cultura de clase oprimida, sin la presencia de la clase oprimida, sin la presencia de la clase dominante?. La cultura no se queda estancada porque un individuo es del pueblo o es de la clase media. Cultura es el producto de las relaciones establecidas en un modo de producción determinado. Si el modo de producción es estratificador de las clases sociales, la cultura de ahí resultante será la dictada por la contradicción de clases.

La comunicación en la sociedad burguesa aún es fetichizada. Considerada como mecanismo separado de la vida cotidiana de las personas, la comunicación se aliena, se queda “fuera”, es “cosa” para ciertos momentos, sea “actualización informativa” sea “ocio pasivo” La comunicación, como el arte, está alejada de la población. Como acentúa Arvatov 1/ refiriéndose al arte: “La primera tarea de la clase obrera en el arte es destruir las fronteras históricas que separan la técnica artística de la técnica social”.

Así como el arte debe integrar la vida productiva, la producción industrial, agrícola y de los servicios, también la comunica-

ción debe ser integrada en la técnica social de transformar la sociedad.

El conocimiento de la realidad para un proceso decisorio transformador de las comunicaciones en una comunidad está ligado al desarrollo de la conciencia crítica que la población observada tenga o desarrolle sobre las transformaciones que están siendo realizadas en su mundo y de las cuales ella no participa como sujeto.

Volver a tomar su papel de sujeto de su historia es el objetivo al cual deben tender los esfuerzos de la acción comunicativa, ya que ésta es perfeccionada como proceso liberador desde el momento en que las poblaciones concientes de su contextualidad deseen transformarla por la superación de las contradicciones en que está sujeta. La comunicación se realiza y los medios de comunicación adquieren sentido social, en ese esfuerzo de concientización, de superación de sus contradicciones sociales, de crítica a su propia acción.

Una experiencia determinante en el desarrollo del conocimiento de la realidad crítica a partir de las bases es la desarrollada por el Grupo de Educación Popular Perú 1/ y denominada "Autocenso" (una contribución a la investigación popular).

La primera tentativa de "Autocenso" hecha por el Grupo de Educación Popular (grupo peruano de Voluntarios en el trabajo de Educación Popular), fue en el barrio El Planeta, Lima, Perú. Los objetivos fundamentales del primer "Autocenso" fueron:

- 1) Motivar a los moradores (el barrio fue formado a partir de una "invasión") a conocer su propia realidad, adoptando una actitud constructiva y de colaboración durante la realización del censo;
- 2) Hacer que los temas y el cuestionario general fuesen elaborados considerando información de trabajo del GEP (Grupo de Educación Popular) en el que se podía anotar las motivaciones de los moradores en forma superficial;

---

1/ Grupo de Educación Popular del Perú. "Autocenso": una contribución a la investigación popular. Cuadernos del Centro de Estudios y Acción Social (CCEAS), No. 38 Julio-agosto-Salvador 1975, pp. 34 a 43.

- 3) Hacer que las organizaciones del barrio participen en los siguientes niveles:
  - a) en la divulgación de la realización del censo;
  - b) en la organización del cuestionario y en la discusión del mismo
  - c) en la realización del censo (los jóvenes recensando directamente, otros ayudando a salvar obstáculos de última hora)
  - d) en el procesamiento y difusión de los datos obtenidos y su discusión”.

La segunda tentativa realizada por el mismo grupo y en el mismo barrio, se la hizo bajo nuevas condiciones políticas: ruptura de la vieja organización y promoción oficial de un nuevo tipo de organización barrial formado por comités vecinales.

En esa segunda experiencia fueron introducidos medios de comunicación como fotomontaje para la discusión de los datos del primer autocenso. Los datos del autocenso fueron publicados en un cuaderno mimeografiado, “Cuadernos de Educación Popular”, instrumentos de comunicación utilizados para el proceso de conscientización y estudio de alternativas para la solución de problemas.

La tercera tentativa presentada en el trabajo del GEP, fue más compleja; se realizó en otro contexto y con nuevas incorporaciones en el método.

Las conclusiones fundamentales de ese esfuerzo fueron:

- “1) La tarea de investigación mostró con claridad la capacidad potencial que el pueblo tiene para dirigir su propia acción;
- 2) El investigador, como agente especializado externo, no es necesario. El “Autocenso” sirve para desmitificar lo que antes parecía un requisito sin el cual la investigación era imposible o incompleta;
- 3) Desenmascarar la falsa oposición entre el trabajo manual e intelectual, entre la ocupación del pueblo y la actividad de los educadores, militantes, artistas, etc.;

- 4) El movimiento vivo del pueblo posee en sí algo más que la espontaneidad y la visión mágica del mundo: la teoría del conocimiento, el contenido y la orientación del obrar inmediato e histórico del pueblo, son generados desde dentro, sin la existencia de momentos estáticos;
- 5) El grado de “verdad” y de exactitud del análisis de la realidad y de la investigación popular depende en gran parte de la percepción de la necesidad que impulsa una organización y su movimiento (y viceversa), lo que no implica eliminar la dirección política avanzada; al contrario ella nacerá de la experiencia de lucha de la organización popular;
- 6) La experiencia del autocenso muestra una forma correcta de ligazón entre el pueblo y los militantes que no provienen de la clase campesina o proletaria, pero se identifica con la causa del pueblo;
- 7) Cuando se trata de una investigación popular, el Centro Propulsor debe estar en el mismo pueblo” 1/.

Trabajos similares están siendo desarrollados en varios países latinoamericanos, en situaciones las más diferentes, sean núcleos urbanos o regiones agrícolas de tamaños bastante grandes. En el área metropolitana de la ciudad de Sao Paulo, Brasil, varios grupos de trabajo están aplicando el autocenso en barrios urbanos populares. Las actividades continúan y proliferan.

La crítica, en cuanto fase del proceso de planeamiento que correspondería a las actividades operativas de acompañamiento, control y evaluación, se realizan dentro de la dinámica expuesta anteriormente. No se diferencia operacionalmente la crítica sobre una acción transformadora de una realidad y el proceso de investigación popular realizada por el mismo pueblo.

Si es la población quien realiza las actividades transformadoras y ella misma quien critica esa acción, por la práctica de auto-crítica, entonces, no se justifican —desde que se proponen la desburocratización del planeamiento— el acompañamiento y el control como funciones diferenciadas.

---

1/ Grupo de Educación Popular del Perú. Autocenso. Op. cit., pp. 43/4.

## Fases de decisión y acción

La realización de un proceso participado de investigación popular y de crítica de las actividades en desarrollo por la población no ocurren de manera abstracta. Alguna forma de organización popular, espontánea, inducida u oficial debe estar presente. Muchas veces, al iniciar un trabajo de campo, no se consigue identificar los modos cómo la población se articula para las decisiones grupales o intergrupales. Puede también darse el hecho de que la población se encuentre desarticulada para tratar de sus intereses. Tal vez, la única forma de participación de la que disfrutan es el voto en las elecciones políticas oficiales.

Con todo, si una “investigación militante”, un “autocenso” o una práctica de educación popular ya está siendo desarrollada o fue desarrollada, entonces, habrá un mínimo de articulación grupal e intergrupal en la comunidad.

Una situación frecuente es aquélla en que los técnicos, acostumbrados a la investigación popular, no perciben o no quieren conocer la forma cómo la población toma sus decisiones de interés grupal. Los prejuicios intelectuales, forjados dentro de la práctica racionalista burguesa, pueden impedir a los técnicos el aceptar como viables las formas locales de organización.

Una situación de éstas solamente puede ser analizada dentro de la propia población. O el técnico se despoja de sus prejuicios o revitaliza su cultura por los nuevos descubrimientos en las relaciones de base, o, desde ese momento, el proceso decisorio de la población empieza a ser manipulado por las distintas “racionalidades” de los científicos sociales.

La toma de decisiones es un proceso político. También político fue el conocimiento de la realidad y la práctica de la crítica. Mientras tanto, cuando se ensaya decidir sobre prioridades, establecer objetivos y determinar los medios por ser utilizados para alcanzarlos, el proceso político se torna más frágil. En ese caso, las sensibilidades están más estimuladas y los intereses personales pueden querer sobreponerse a los intereses colectivos. El respeto



pleno a una democracia efectivamente popular es el único guía para la acción.

Las actividades de “despeje de canales”, que antes fueron comentadas, pasan entonces a tener sus reflejos. Es de esperarse que la comunicación social ya esté fluyendo y que:

- se haya iniciado la desburocratización de la comunicación, sea por la sustitución de los medios de comunicación o la sujeción de ellos a los intereses de la población;
- la tecnocracia haya sido desmitificada y la población ya confíe en sus fuerzas;
- la tecnología de la comunicación haya sido popularizada (o se encuentre en vías de serlo) por la práctica en el uso de los medios;
- esos medios hayan sido desarrollados a través de adaptaciones hechas por la propia población, sea para suplir sus deficiencias, sea para crear nuevas modalidades de uso de los medios;
- la acción de dialogar sea la práctica corriente. Eso no excluye la presencia de grupos en contradicción.

Para que el proceso político se efectúe sin la necesidad del plan como documento orientador de la futura práctica social, es indispensable que la planificación haya sido **desracionalizada**, esto es, no solamente contemplando la investigación popular como alternativa para profundizar en el conocimiento de la realidad sino superando la lógica documentalista que provoca un corte burocrático en la dinámica de la comunicación establecida.

No siendo básica para la planificación sin plan la organización burocrática, no será factible ensayar la elaboración del plan por medio de modelos ortodoxos sea de la planificación ascendente o descendente. El plan, en cuanto documento de síntesis global, es sustituido por otros innumerables vehículos de comunicación, desde la cinta grabada que registra decisiones de grupos, el video-tape de una asamblea, la “memoria” de personas en situación de compromiso, etc.

En ese sentido, se propone la “heurística de las decisiones”. En esa expresión reposa una homología con el pensamiento creador aplicado a la investigación científica. Sobre eso, Moles 1/ observa: “Mientras antiguamente el cientista tenía la impresión de hallarse en un camino que definía a cada instante el paso ulterior y poseía por este hecho un carácter coheritivo, ahora parece que, debido a la trascendencia de las formas del pensamiento racional fuera de la distribución de los dominios propios, no hay más camino, no hay sino medios de transporte variados que el hombre de ciencia escogerá la conformidad, si no con sus preferencias, al menos con sus aptitudes. El se halla desde luego colocado al frente de una multiplicidad de caminos divergentes, hasta opuestos, delante de una secuencia de encrucijadas que sugieren la imagen de los laberintos en red enmarañada (mesh) que los especialistas de la psicología animal hacen recorrer a sus pacientes, como mucho más adecuada, al recorrido de la ciencia actual que al de un camino único, recto o tortuoso. En ese laberinto todos los caminos escogidos conducen a alguna parte y se recortan indefinidamente unos a otros.

Las decisiones deberán ser efectivadas en una dinámica que no presupone lógicas o procedimientos a “priori”. La iniciación del proceso decisorio para la comunicación social tiene lugar en la propia praxis de decidir. En ese sentido el “plan”, en cuanto manifestación lógica del proceso decisorio, se torna “heurístico”, esto es, se incluye como práctica del pensamiento creador.

Si la ciencia exige creatividad, si el invento es producto del pensamiento creador y respuesta a las necesidades objetivas de la población, más aún deben ser las decisiones colectivas sobre asuntos de interés colectivo. El pensamiento creador no debe esclavizarse a los “tiempos” de hacerse ciencia, pues, la práctica social exige del ser humano su totalidad individual y social; esto es, un ser científico, económico, poético, político, etc.

Es sabido que en una decisión se hace necesario establecer objetivos; definir medios y directrices para alcanzarlos; buscar recur-

---

1/ Moles, Abraham A. *La creación científica*. EDUSP Perspectiva, Sao Paulo, 1971, p. 19

sos para las propuestas efectuadas; organizar formas administrativas para racionalizar la acción; determinar plazos para la consecución de los objetivos y para las actividades necesarias para su concreción. Ahora, ese discurso es, ante todo, racionalizador. Entonces, ¿cuál es la distinción entre una decisión en la planificación sin plan y en la planificación con plan?. ¿Dónde la racionalidad se diferencia o se anula?.

Pues bien, la racionalidad es producto de la ideología dominante. Si la lógica defensora de la sociedad de clases, del determinismo histórico de la opresión como situación objetiva es inmutable, entonces el proceso decisorio, en cualquier nivel que se establezca, solamente podrá verificarse sobre esos valores. Sin embargo, si el grupo social en apreciación se apropia de los conocimientos científicos, de las leyes que rigen el desarrollo de las sociedades, de la naturaleza de las contradicciones en donde está inserto, entonces, sus decisiones se regirán bajo esa lógica.

De esta manera, los objetivos pueden ser y son determinados. Y no prescinde de ellos la planificación sin plan. Lo que se averigua es cómo son definidos ellos.

Siendo la planificación un instrumental no se cambiarán las ideologías bajo su égida. La planificación puede reforzar las prácticas políticas. Empero, ella jamás será política. Siendo instrumental, la planificación es también racionalizadora. Minimizar esa racionalidad, o someterla a otras lógicas, es lo que se propone en la alternativa de la planificación sin plan.

La atomización de las síntesis, como uno de los presupuestos de la planificación sin plan, se realiza en el momento en que las decisiones son tomadas por grupos autónomos, independientes del poder político constituido. Se constituyen en decisiones de auto-defensa, generadoras de una praxis innovadora capaz de abrir espacios de democratización, facilitando la desnudez de la crítica y del diálogo.

El otro presupuesto, la globalidad por la interacción, verifícase en el proceso decisorio intergrupos; en la dinámica de las comunicaciones que ensayan la interlocución entre sujetos y críticos,

capaces de decidir sobre su situación, de analizar y sintetizar conocimientos, de obrar bajo la tutela de la crítica y de la autocrítica constructivas y revitalizadoras del diálogo.

La industria cultural, atributo del uso de los medios de comunicación de masas, no se engendra en contextos donde se practica un diálogo crítico, donde la población se torna sujeto de sus transformaciones. No sobrevive en cuanto instrumento de manipulación porque no incide sobre objetos, pero, sí, sobre individuos en una práctica de la comunicación, social liberadora.

¡Decisión y acción caminan juntas!.

**OTROS TITULOS DE ESTA COLECCION**

**“Sicología de la Comunicación Social”**

**GERHARD MALETZKE**

**“Periodismo Educativo y Científico”**

**CIMPEC—OEA**

**“Cine y Televisión a Bajo Costo”**

**DIETRICH BERWANGER**

**“Radio y TV para la Innovación”**

**JOSEF ENCHENBACH**

**“Comunicación Masiva: Discurso y Poder”**

**JESUS MARTIN**

**“Comunicación Social y Desarrollo en  
América Latina”**

**ANTONIO GARCIA**

**“La Producción de Programas de Radio”**

**MARIO KAPLUN**

**“Géneros Periodísticos Interpretativos”**

**JULIO DEL RIO REYNAGA**

Este libro se terminó de imprimir en la Imprenta del Colegio Técnico “Don Bosco”, el 28 de febrero de 1978, siendo el Director General de CIESPAL el Sr. Marco Ordóñez Andrade; Representante de la Fundación Friedrich Ebert, el Dr. Peter Schenkel y Jefe del Fondo Editorial, el Lcdo. Alberto Maldonado S.