

Documento de Trabajo No. 41

**Las políticas públicas de comunicación en el Paraguay.
Una primera lectura**

Sergio Ferreira, Fernando Moreno
Marta Giménez, Marielle Palau
Diego Moreno, Sandra Vera

Programa de Estado y Sociedad
BASE Investigaciones Sociales
Junio, 1992
Asunción, Paraguay



investigaciones sociales

Ayolas 807 esq. Humaitá - Casilla de Correo 2917 - Asunción, Paraguay
Tel: (595 21) 451 217 - Fax: (595 21) 498 306 - baseis@baseis.org.py

Contenido

1. Introducción	4
1.1 Justificación.....	4
1.2 Objetivos.....	5
1.3 Metodología.....	5
1.4 Fuentes.....	6
2. Una primera aproximación a las políticas públicas de Comunicación.....	8
2.1 Comunicación.....	8
2.2 Políticas Públicas.....	14
2.3 Planificación.....	17
2.4 El Informe Mac Bride. Su interés para el Paraguay.....	21
3. Papel de las Comunicaciones en el Plan Nacional de Desarrollo de la Secretaría Técnica de Planificación.....	26
3.1 Nota Introductoria.....	26
3.2 Los conceptos de Comunicación, Planificación e Información para la STP.....	27
3.3 Objetivos.....	28
3.4 Estrategias.....	29
3.5 Políticas.....	29
3.6 Consideraciones finales sobre el papel de la STP.....	30
4. La concepción de la comunicación para ANTELCO.....	31
4.1 Objetivos de los planes de Telecomunicaciones de ANTELCO.....	31
4.2 Planes a corto, mediano y largo plazo.....	31
4.3 Coherencia del concepto de Comunicación de ANTELCO.....	32
4.4 Consideraciones finales sobre el papel de la ANTELCO.....	33
5. Marco jurídico-legal y probables modificaciones.....	35
5.1 Proyectos de ley presentados en las Cámaras.....	36
5.2 La Constitución Nacional de 1967.....	40
5.3 Artículos sobre Comunicación en la Constitución Nacional de 1992.....	42
6. Consideraciones finales sobre las políticas públicas en Paraguay.....	44

Presentación

Este trabajo colectivo que se presenta fue realizado por un grupo de alumnos de último año de la carrera de Ciencias de la Comunicación de la UCA. En un principio fue un trabajo práctico del curso de Pasantía de la Investigación. No tiene entonces pretensiones analíticas, el tratamiento que se hace del tema es incompleto, y su estructura misma hace recordar aquellos lindos años del pregrado.

Pero tiene un valor que amerita su publicación; incursiona en un campo prácticamente desierto en la producción de las ciencias sociales paraguayas. En esta medida es un valioso aporte. Nos hace acordar que las comunicaciones existen, que tienen un peso determinante en el comportamiento colectivo de sociedades enteras. Nos hace ver, a los que hemos estado haciendo la poca ciencia social que hoy en el país, que todavía falta conocer una porción enorme de nuestra realidad.

En este sentido quisiéramos valorizar el aporte de los jóvenes (ojalá en un futuro) investigadores sociales de la comunicación, o investigadores de la comunicación social. Para el caso, ambos bienvenidos.

BASE-IS, continuando su línea de apoyar iniciativas de investigadores que se inician, manifestó desde el inicio el interés de acompañar, pulir, discutir y mejorar aquellos borradores iniciales. Confiamos en que este Documento de Trabajo pueda ayudar y estimular a todos aquellos interesados en ir conociendo lo que tenemos como país.

1. Introducción

1.1 Justificación

El Paraguay inició con el golpe del 2 y 3 de febrero de 1989 un proceso de apertura política. Pocos meses más tarde, en marzo de 1991 firma el Tratado de Asunción con Argentina, Brasil y Uruguay para inaugurar un proceso de integración regional, estableciendo como primer paso, la instalación de un Mercado Común. Esta decisión fue tomada a pesar de que las diferencias (de desarrollo, geográficas y otras) entre los países miembros son acentuadas, especialmente si se toma en cuenta por un lado, a los dos grandes: Brasil y Argentina y por el otro, a los dos pequeños: Paraguay y Uruguay.

Una política de integración no puede ser tomada sin un estudio previo de la situación actual del país, de lo que el país puede dar y puede recibir en este proceso. Aquí es importante tener presente que el Paraguay se manejó hasta la fecha con una política autoritaria, en la cual las decisiones del líder suplantaron la institucionalidad y la legalidad, así como las políticas públicas en cualquier área de gobierno, si existían dependían de arbitrios corporativos. Este es uno de los motivos por el cual no existen diagnósticos, estadísticas precisas, datos completos, ni leyes adecuadas a los nuevos tiempos.

Lo hecho en materia de comunicación no ha estado ajeno a esta situación, lo cual significa que los Ministerios y demás reparticiones estatales relacionadas con ellas, no están preparadas para enfrentar los desafíos que impone este nuevo proceso. El país no tiene planes ni proyectos que respondan a una política nacional ni a una planificación nacional hacia el desarrollo, no tiene especialistas suficientemente capacitados en el tema. Menos aún cuenta con una situación comunicacional comparable a la de los dos miembros de mayor tamaño del MERCOSUR y a la potencialidad de las empresas multinacionales que pueden competir en un mercado ampliado.

Esto es así, aun cuando ya están comenzando a dibujarse medios de comunicación social de gran alcance para responder al nuevo mercado común. Es fundamental que Paraguay y Uruguay organicen estrategias comunes y estructuren sus políticas para su propia eficiencia en el tema.

Nadie niega actualmente que la comunicación es un poder en sí misma y que en la sociedad que vivimos, representa un poder real. No podemos seguir con un país sin políticas ni planes explícitos para un tema tan importante. Tampoco podemos esperar que las comunicaciones se organicen por sí mismas, sin una participación coordinada y responsable de los sectores implicados en ellas, para que sean verdaderamente democráticas y eficientes.

Este Documento de Trabajo intenta dar una visión de la situación actual desde la perspectiva de las políticas públicas de comunicación, teniendo en cuenta que son casi

inexistentes los trabajos efectuados sobre este tema¹. Es el resultado de las actividades de la materia Pasantía de la Investigación, de la carrera de Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Filosofía de la Universidad Católica de Asunción, durante el año 1991, y pretende servir como primer paso para una investigación posterior a mayor profundidad, que pueda poner al descubierto la situación de nuestras políticas públicas en Comunicación Social, a fin de corregirlas en el menor tiempo posible, porque hay plazos que urgen a tomarlas en serio. Es pues un trabajo preliminar.

1.2 Objetivos

a. Objetivo general

Este trabajo busca explorar la existencia o no de políticas públicas en Comunicación en Paraguay, así como los criterios y acciones utilizados con respecto a las comunicaciones, por los principales entes estatales dedicados a ellas.

b. Objetivos específicos

- i. Se busca conocer qué entiende el gobierno por políticas públicas en comunicación.
- ii. Asimismo, conocer qué reparticiones del Estado son responsables de las comunicaciones del país.
- iii. Se busca igualmente, conocer cuáles son los criterios que las dependencias estatales encargadas de las comunicaciones tienen sobre ellas, sus objetivos, planes y proyectos más importantes.
- iv. Finalmente, el trabajo intenta detectar la existencia o no de trabajo de profesionales de la comunicación social capacitados y la utilización de tecnología en comunicaciones para desarrollar las mismas en dichas áreas del Estado.

1.3 Metodología

La materia "Pasantía de la Comunicación" -del énfasis de investigación- se lleva a cabo durante un año de estudio, dividido en dos semestres. Su contenido abarca clases teóricas sobre elementos de metodología para llevar a cabo la investigación, así como clases acerca de todo lo necesario para desarrollar el tema elegido, tanto desde la óptica de la comunicación como de otras disciplinas que hacen al campo de trabajo propuesto.

Así, en el año 1991, bajo la tutoría de la profesora Carmen Colazo, se dieron clases

¹ El único que puede mencionarse -aunque limitado a un sólo medio- para constatar la realidad en que se encuentran las comunicaciones en el país es el trabajo de Zarza, Rogelia. **La Radio en el Paraguay**. Asunción, BASE/ISEC, Resultado de Investigación No. 3, Mayo 1989.

acerca de lo que se entiende por políticas públicas, acerca de la planificación en comunicaciones, sobre consideraciones de la UNESCO con respecto a ellas; también se hicieron lecturas comparadas de políticas públicas de distintos países.

En una primera etapa se delimitó el tema, se elaboraron los elementos para la introducción y los objetivos del trabajo y se esquematizó el Estado con sus Ministerios y dependencias, para determinar cuáles iban a ser visitados para la recolección de datos. Luego, se priorizaron -dentro de los Ministerios y dependencias- los posibles de ser trabajados en el año lectivo y se decidió trabajar con la Secretaría Técnica de Planificación, la ANTELCO del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, y el Parlamento (por la legislación que se pudiera encontrar tanto pasada como actual con respecto a las comunicaciones). En esta etapa trabajaron todos los alumnos de esta cátedra: Claudia Alvarenga, Mirian Benítez, Celia Fariás, Sergio Ferreira, Luz Galván, Marta Giménez, Diego Moreno, Fernando Moreno, Marielle Palau y Sandra Vera.

Culminada la primera etapa de recolección de datos -con clases teóricas, elaboración de entrevistas, recolección de materiales, lecturas- comenzó la segunda etapa dedicada a la redacción, por grupos, de las distintas partes del esquema definido del trabajo. Esta segunda etapa dio fin con la entrega, por parte de dichos grupos, de los diferentes capítulos.

La tercera etapa se desarrolló como continuación del trabajo iniciado en la Cátedra de Pasantía de la Investigación, pero ya sin contar con la infraestructura de la facultad, sin la tutoría de la profesora Carmen Colazo y sin la participación de Claudia Alvarenga, Mirian Benítez y Celia Fariás que fueron las encargadas de la recolección de datos de la ANTELCO, es importante señalar que estos datos recogidos no fueron proporcionados para esta publicación, por lo que ese capítulo es uno de los más incompletos.

El objetivo central de esta tercera etapa fue la publicación de los datos recogidos. Fue la etapa más difícil ya que se encontró una cantidad importante de datos no sistematizados y otra cantidad ni siquiera recogida. A pesar de estos inconvenientes se creyó oportuno llevar adelante la tarea por dos motivos: el primero de ellos, la existencia de datos que podrían ayudar a investigaciones posteriores y, el segundo, la necesidad de que los conocimientos y experiencias adquiridos en la facultad trasciendan sus muros.

Esta tercera etapa de compaginación, recolección y sistematización de los datos contó con la colaboración de BASE Investigaciones Sociales y posibilitó esta publicación.

1.4 Fuentes

Las fuentes de este trabajo son fundamentalmente documentales, bibliográficas y entrevistas. Los documentos utilizados son, el Plan Nacional de Desarrollo destinado a las Comunicaciones; el Plan Nacional de ANTELCO; la legislación Constitucional de prensa existente; la legislación de ANTELCO; los anteproyectos de ley presentados al Parlamento para modificar la Actual ley de ANTELCO y otra documentación de menor importancia.

Las entrevistas fueron elaboradas en base a cuestionarios abiertos y administradas a miembros de las instituciones mencionadas, previa acreditación por parte de la Universidad Católica de los alumnos que debían efectuarlas. Luego se realizaron las entrevistas a las personas sugeridas en las instituciones; en ninguno de los casos fue sencillo conseguir la respuesta de los directivos o altos funcionarios.

La bibliografía corresponde a la temática de la teoría de la comunicación y a las políticas públicas en comunicaciones. Se destacan también las publicaciones de UNESCO sobre el tema, las cuales resultaron muy difíciles de conseguir.

El trabajo no pudo ser desarrollado íntegramente por dificultades en el acceso a los materiales, fundamentalmente en el capítulo referido a la legislación. Es por este motivo que han sido excluidos del análisis el Código de 1944 y los tratados internacionales, como ser el Pacto de San José y Convención de Ratificación, Tratado de distribución de ondas y frecuencias, etc.

Conscientes de sus grandes limitaciones, guardamos la convicción de que este pequeño aporte significa una contribución para conocer un aspecto particularmente ignorado de nuestra realidad social.

2. Una primera aproximación a las Políticas Públicas de Comunicación

En nuestro país no se ha producido prácticamente estudio alguno sobre Políticas de Comunicación, solo existen unos pocos trabajos aislados, de puntos que hacen a la comunicación.

Sin embargo, la importancia de este tema se ve acrecentada por la situación de cambio que vive nuestro país y por el proceso de integración con los países del cono sur (MERCOSUR). Estos hechos estimulan a reflexionar sobre el tema, ya que solo conociendo nuestra realidad tendremos los elementos necesarios para transformarla y se conseguirá una mayor participación de la ciudadanía en lo que hace a los procesos comunicacionales.

Este capítulo intentará dar los elementos conceptuales referidos a Comunicación, Políticas Públicas y Planificación. Para una mayor comprensión, es importante una clarificación de los conceptos básicos, ya que existen distintas concepciones sobre los mismos.

2.1 Comunicación

Hoy más que nunca se dispone de recursos tecnológicos y creativos para transmitir mensajes, ideas y símbolos. A pesar de esto, la sociedad aparece cada vez más fragmentada. La información es segmentada y mediatizada según la versión preparada en ámbitos de gran concentración de poder, que tienen acceso exclusivo a toda la información. Por esto, el análisis de la comunicación y sus políticas nos remiten al problema de la democracia.

Los investigadores de la comunicación de toda América Latina deben asumir pues un compromiso con las mayorías postergadas que no tienen acceso a estos medios. "Interrogarse sobre lo democrático de la sociedad, lleva al análisis de la comunicación, de la circulación de las ideas, de la capacidad de influir. Interrogarse sobre la comunicación, lleva al análisis de la democracia en que se vive, de la verdadera participación existente. Es en definitiva, una relación inevitable y esencial. Una relación de mutuo nutrimiento"².

La "clásica" definición de Comunicación hace referencia a un proceso comunicativo que consiste en el paso de la señal de una fuente, a través de un transmisor, a lo largo de un canal hasta un destinatario. El proceso de comunicación se verifica ante la existencia de un código, de un sistema de significación.

Esta definición no contempla todos los componentes de la comunicación, como por ejemplo el feedback (retroalimentación) y lo más importante: el papel de emisor y receptor como roles alternados de los interlocutores. Es decir los interlocutores serían a la vez emisores y receptores.

Por otro lado, existen concepciones más amplias y más ricas de lo que implica la comunicación. "La comunicación sostiene y anima la vida. Motor y expresión de la actividad social y de la civilización, ha llevado a los hombres y a los pueblos desde el instinto hasta la

². Reyes Matta, Fernando. Comunicación Alternativa: Respuesta y Compromiso Político. En, **Comunicación Alternativa y búsquedas democráticas**. México, ILET/Fundación Friedrich Ebert, 1983.

inspiración, a través de una serie de procesos y sistemas de información, de impulsos y de control. Fuente común en la cual se toman las ideas, fortalece mediante el intercambio de mensajes el sentimiento de pertenecer a una misma comunidad. Traduce el pensamiento en acto y refleja todas las emociones y todas las necesidades, desde los gestos más simples que permiten la continuidad de la vida hasta las manifestaciones supremas de creación...o de destrucción. La comunicación que ensambla el saber, la organización y el poder, vincula en el hombre la memoria de sus orígenes a sus aspiraciones más nobles de una vida mejor. Al compás de la evolución, la tarea de la comunicación ha resultado cada vez más compleja y sutil. Apunta a liberar a la humanidad de la necesidad y el miedo aunándola en un sentimiento común de pertenencia y en un mismo impulso de solidaridad y de comprensión. Pero, sin unos cambios estructurales fundamentales la mayoría de la humanidad no podrá aprovechar los progresos de la tecnología y de la comunicación"³.

Consideramos importante transcribir el párrafo anterior ya que da un marco general de lo abarcante que es la comunicación, y a partir de esta visión pasar a señalar los aspectos más puntuales que hacen a la misma.

a. Funciones de la Comunicación

Entendemos a la comunicación en su sentido más amplio, no solo como intercambio de noticias y mensajes, sino también como el quehacer individual y colectivo que engloba el conjunto de las transferencias e intercambio de ideas, hechos, datos dentro de un sistema social.

La comunicación posee funciones "ideales" que debería cumplir dentro de cualquier sociedad; algunas de las más importante son las siguientes:

- i. Información: implica recoger, someter a tratamiento y difundir las noticias, datos, hechos, opiniones, comentarios y mensajes necesarios para entender de un modo inteligente las situaciones individuales, colectivas, nacionales e internacionales, para estar en condiciones de tomar una postura.
- ii. Socialización: debe constituirse en un fondo común de conocimientos y de ideas que permita a todo individuo integrarse a la sociedad en la cual vive y fomentar la cohesión social y la percepción de los problemas indispensables para una participación activa en la vida pública.
- iii. Motivación: la promoción y estimulación de opciones orientadas a la satisfacción de las finalidades últimas de cada sociedad es una función social de la comunicación.
- iv. Debate y diálogo: debe facilitar los elementos de información para llegar a acuerdos, o aclarar puntos de vista, sobre asuntos de interés público en la resolución de todos los problemas locales, nacionales e internacionales.
- v. Educación: consiste, básicamente, en transmitir los conocimientos que contribuyan al desarrollo de la persona en todos los momentos y aspectos de la vida.

³ Mac Bride, Sean. **Un solo mundo, voces múltiples**. México, UNESCO, 2da. Edición, 1981.

- vi. Promoción cultural: difundir las obras artísticas y culturales para preservar el patrimonio del pasado, ensanchar el horizonte cultural, despertar la imaginación y estimular la capacidad creadora.
- vii. Esparcimiento: por medio de signos, símbolos, sonidos e imágenes, difundir actividades recreativas y creativas, tanto individuales como colectivas, tales como el teatro, la danza, el arte, la literatura, la música, el deporte y el juego.
- viii. Integración: facilitar el acceso a la diversidad de mensajes sin ningún tipo de restricción, a todas las personas grupos o naciones para conocerse y comprenderse mutuamente y para entender las condiciones, los puntos de vista y las aspiraciones de los demás.

b. Aspectos fundamentales de la Comunicación

A más de señalar las funciones sociales de la comunicación no se deben olvidar otros aspectos, como la importancia de la misma dentro de la sociedad actual.

La comunicación, o las formas de comunicación, se han ido complejizando concomitantemente con el desarrollo de la sociedad. Así, ha evolucionado desde el papiro hasta los niveles tecnológicos más sofisticados, ha pasado de ser solo un proceso interpersonal, para constituir un factor determinante de relacionamiento internacional. La sociedad actual, considerada en su conjunto, no puede sobrevivir si no está correctamente informada, es decir, si no existen los canales adecuados de comunicación al alcance de la mayoría de la población. Lo mismo ocurre a nivel micro, dentro de cualquier institución, sea ésta pública o privada.

Algunos de los roles más importantes de la comunicación, que no solo actúan como parte sino también, como condicionantes de la comunicación son:

- i. **Rol Social:** El rol social de la comunicación se ha incrementado notablemente a partir del desarrollo histórico de la sociedad, fundamentalmente después del descubrimiento de la imprenta y de la revolución industrial, ya que ahí adquirió un carácter industrial y masificado.

El rol social, adquiere una especial importancia dentro de los Medios de Comunicación Masiva. Uno de los puntos que se debe tener en cuenta es la creciente dependencia de la publicidad, hecho que tiende a producir una mentalidad comercial y una visión mítica del mundo, yendo por lo tanto contra algunas de las funciones "ideales" de la comunicación que señalamos anteriormente.

Un riesgo similar se corre cuando el poder de informar se encuentra concentrado en manos de una minoría, que dispone de los datos, de las fuentes de información y que, además, controla los instrumentos de comunicación. Cuando la única corriente es la que va de arriba a abajo, los medios de comunicación tienden a fortalecer la aceptación de las ideas establecidas a expensas del pensamiento independiente y del sentido crítico, ya que transmiten sólo los valores y las normas de un grupo dominante que posee el control de los medios masivos.

- ii. **Poder económico:** La comunicación, tanto en sus estructuras como en su contenido, depende en diferentes formas de la economía. La circulación de información es un elemento decisivo en la economía, se ha convertido en una fuerza económica, al mismo tiempo que en un factor determinante del desarrollo.

En el plano local quizás, el riesgo más grande que se corre son los monopolios de información, los cuales al convertirse en redes (televisivas, radiales y/o de prensa escrita) tienen la posibilidad de bajar sus costos, por lo que su acceso es masivo, pero el receptor solo recibe una visión de la información, al mismo tiempo que la calidad de la información baja y tiende a "tragarse" a otros medios menores.

En el plano internacional surgen nuevas estructuras de comunicación que reflejan el estilo de vida, los valores y los modelos de un pequeño número de sociedades, que tienden a generalizar a nivel mundial cierto tipo de consumo y modelos de desarrollo lo que plantea un grave peligro de distorsión de la comunicación, según el informe Mac Bride. Este hecho podría conducir a que los países en vías de desarrollo descuiden su independencia en materia de comunicación. La gran desigualdad económica que existe entre países y regiones, es uno de los motivos esenciales de las diferencias en el desarrollo tecnológico, que hace que la comunicación, como recurso esencial, esté repartida de modo desigual en el mundo. Ciertos países tienen toda la capacidad para producir y difundir información, mientras que otros se convierten en receptores pasivos. Los países del Tercer Mundo no disponen, actualmente de medios para producir su propia información, salvo algunas pocas excepciones.

- iii. **Instrumento político:** Sería un error llegar a la conclusión de que la comunicación es un bien o un mal en sí misma. Ni sus estructuras ni sus mensajes son neutrales. La elección de la infraestructura y de las técnicas es una decisión política, por la misma razón que lo son la selección de las noticias o la determinación del contenido de un programa. Tampoco puede negarse que la comunicación es un instrumento político. La política y la comunicación no pueden disociarse. Deben tenerse en cuenta además las relaciones existentes entre la comunicación y la libertad, y la comunicación y el poder. La libertad adquiere un mayor peso, respeto y dignidad si va asociada a la responsabilidad y a lo colectivo.

En materia de información, el sentido de responsabilidad corresponde a la búsqueda de la verdad y al uso legítimo de la libertad. El concepto de libertad en comunicación puede utilizarse en dos acepciones: el derecho de un ciudadano o grupo de ciudadanos de tener acceso a la información como receptores y como emisores y la libertad del empresario de la información, que procura obtener beneficios con el dinero que ha invertido en los medios de comunicación social.

La primera acepción protege un derecho humano fundamental, mientras que la segunda permite la comercialización de una necesidad social sin preocuparse por la calidad del contenido. No por ello deja de ser cierto que el principio de la libertad de expresión no admite excepción alguna. Sin embargo, la afirmación de la libertad de expresión, no basta para garantizar su práctica, es indispensable la existencia de otras libertades como ser la de asociación, la sindical, la de reunión, la de manifestación, que son elementos esenciales del derecho de la persona a comunicarse. Todo

obstáculo que coarte su ejercicio equivale, en definitiva, a suprimir la libertad de expresión.

Los avances tecnológicos, si no están enmarcados dentro de una política adecuada, pueden tender a coartar esta libertad, ya que su adquisición requiere de inversiones que solo los poseedores de capital, privado o público, disponen.

En la mayoría de los países, los elevados costos de los canales de comunicación social condenan al silencio a todos los que no disponen de los medios económicos necesarios para el establecimiento de la libertad, que en la mayoría de los casos, permanece como una utopía.

El papel que debe cumplir el Estado en este punto es fundamental, pues tiene medios para poner los canales de comunicación a disposición pública y gratuita de ciudadanos y organizaciones, aunque en realidad, en la gran mayoría de los países ha actuado en forma inversa, utilizando los medios de comunicación como canales de difusión de sus ideas, coartando la libertad.

La dimensión política de los problemas de la comunicación, en la forma que han sido aplicados sucesivamente libertad de prensa, libertad de información, derecho a ser informado ha aumentado constantemente debido al desarrollo y las contradicciones dentro de la sociedad.

Otro punto a tener en cuenta es el papel del Estado dentro del área comunicacional, el cual tiene dos aristas opuestas; por un lado el dominio total a través de la intervención y por otro, el del pluralismo institucionalizado. Sobre este tema existen diversas opiniones y posturas, ya que ambas poseen ventajas y desventajas, sobre todo hablando de modelos ideales. Algunos opinan que cuando la comunicación está dominada totalmente por el Estado, se corre el riesgo que en lugar de administrarla en beneficio de la mayoría de la población, se la utilice con fines de adoctrinamiento; por otra parte, se corre el mismo riesgo al dejarla completamente en manos privadas, ya que no se asegura el derecho de todos los ciudadanos a ser emisores y/o receptores.

Consideramos que el papel que debería cumplir el Estado es el de garantizar el ejercicio del derecho de expresión de todos los individuos o grupos, especialmente cuando se trata de subvenciones a grupos representativos que carecen de medios financieros, sean cuales fueran sus opiniones.

- iv. **Rol ideológico:** Este papel inherente a la comunicación, puede ser analizado desde dos perspectivas, pero siempre teniendo en cuenta que la comunicación es desarrollada por seres humanos por lo cual, la emisión (u omisión) de mensajes está cargada de elementos ideológicos. A continuación se señalan ambas posturas.

Todo contenido comunicacional está cargado de ideología, y son los medios masivos de comunicación los canales por los cuales las clases dominantes (poseedoras de esos medios) producen, seleccionan, censuran y difunden mensajes. Por lo tanto, los medios se constituyen en elementos hegemónicos que contribuyen al mantenimiento de un sistema económico, social y político.

La ideología opera, ya sea justificando o negando las contradicciones de clase, como un soporte de la explotación. Amparados en ella, la miseria se hace soportable para las clases explotadas y las clases dominantes gozan de cuotas exorbitantes de poder y riqueza. Por esto, la comunicación social debe ser estudiada también como un factor de consolidación y perpetuación del dominio de las élites sobre las mayorías, mediante la transmisión de ideología.

Las clases mayoritarias, a partir del deseo de acceder a los beneficios de las élites, absorben las percepciones, valoraciones y tipos de relaciones, es decir, su ideología, como norma para toda la sociedad. Esta ideología es aprendida durante la socialización en los hogares, durante la escolaridad y durante la politización, pero además, es constantemente reiterada por los medios de comunicación de masas. Así, el adoctrinamiento a través de los comerciales, de las telenovelas, de los dibujos animados, etc., contribuye a mantener a la población sumisa y alienada, bajo el dominio de las élites.

Este fenómeno se ve acentuado por el predominio de la propiedad privada en los medios de comunicación. Generalmente, los propietarios de los medios son, o están ligados, o tienen, los mismos intereses que los propietarios de los más importantes medios de producción (agricultura, industria, banca, etc.), identificándose así con la permanencia del status quo. Es bastante clara la distribución de las opciones en cuanto a la difusión de mensajes, ya que están siempre en favor de las reducidas minorías de propietarios de los medios de producción y en contra de la vasta mayoría de los habitantes.

Algunos autores consideran a la comunicación y a los medios que la propagan como factores aglutinantes de la sociedad. Los medios masivos son considerados como mecanismos de expresión que facilitan el proceso de democratización, porque se convierten en canales de participación de la ciudadanía. La comunicación como libre empresa -según estos autores- garantiza la libertad de expresión, ya que transmite información, genera corrientes de opinión y se establece una relación mutua entre los emisores y los receptores, que se basa en equilibrios y desequilibrios. Refuerza el protagonismo de la opinión pública y posibilita el derecho a la comunicación, como institución que se deriva del derecho universal de libre expresión del pensamiento en sus aspectos de acceso y participación, para integrar las opiniones de los diversos sectores que intervienen en los procesos de comunicación social.

Algunos argumentos de Umberto Eco apuntan a la positividad de los medios masivos de comunicación. Una de las características constituye la "participación" de todos los grupos sociales en la influencia de los medios. La cultura de masa -transmitida por los medios masivos- no es exclusiva del sistema capitalista sino producto de todas las sociedades de la era industrial.

Otra de las ventajas de los medios masivos, señalada por Eco, es el acceso a la información de un gran número de personas. Claro que la cantidad de información necesariamente nos remite a una calidad, que -en un primer momento- es responsabilidad del emisor y, aunque en un grado menor, también del receptor, ya que

él "elige" a cuál medio exponerse y cuánto tiempo. Así pues la calidad está directamente relacionada con los valores transmitidos, como por ejemplo, la homogeneización de los gustos y la difusión de mensajes orientados a reforzar un "espíritu" y una identidad "nacional".

Finalmente, Eco afirma que los "medios masivos constituyen nuevos lenguajes y esquemas perceptivos que amplían el campo intelectual y, por lo tanto, no pueden ser considerados como conservadores"⁴.

2.2 Políticas públicas

a. Buscando una definición

Las políticas de comunicación se han definido como un conjunto de normas, modelos y principios que rigen los procedimientos de la comunicación. Estas políticas, particularmente a nivel institucional, pueden ser expresas o tácitas. Su relación con la planificación es directa porque:

- i. La planificación y especialmente su sistema, depende de objetivos claramente formulados.
- ii. Estos no pueden ser establecidos con precisión sin que las políticas y finalidades generales estén claramente entendidas.

Una política puede existir y ser analizada sin necesidad de una planificación, pero no a la inversa. Lo que ha estimulado el creciente interés por la investigación en este campo es su carácter político, entendido como un instrumento de reorganización social. Principalmente, en el contexto de desarrollo, hasta ahora las políticas son más prescriptivas que analíticas. El hecho de promover algún cambio, implica planificar a fin de poder llevar a la práctica la política propuesta.

Las políticas son primariamente, formulaciones "políticas" que pueden reformularse como metas y objetivos (para que se pueda planificar), pero se derivan de presupuestos sobre la filosofía y la estructura social de su propio medio ambiente. Generalmente, se refieren a temas como la proporción equilibrada del flujo de información, la transferencia de tecnología, la actividad de las empresas transnacionales, los niveles de participación dentro del proceso y el control de la sociedad.

b. Políticas públicas de comunicación

Las políticas de comunicación constituyen un conjunto de normas y principios establecidos para guiar la conducta de los sistemas de comunicación. Su orientación es fundamental a largo plazo, pero con implicancias prácticas a corto plazo. Nacidas de la ideología política, de las condiciones económicas y sociales de un país y de los valores en que se fundamentan, tratan de relacionar todo el conjunto mencionado con las necesidades

⁴ Eco, Umberto. **Apocalípticos e Integrados**. Madrid, Ed. Lumen, 1984.

reales, con las oportunidades previstas de la "comunicación" y con la perspectiva de quienes tienen el poder.

Las políticas pueden ser regionales, locales, globales, parciales o sectoriales, de cualquier manera toda organización tiene siempre su política, aunque muchas veces no en forma explícita. Es decir, la política está implícita en documentos, como constituciones, legislaciones, estatutos, o en valores institucionales que se concretan en una práctica específica. Deben ser consideradas como factores influyentes en la delimitación de los problemas de planificación y en el proceso técnico mismo orientándolo hacia la dirección deseada.

Las políticas nacionales de comunicación tienen la orientación nítida de la clase dominante, ya sea a través de la reglamentación y control de los medios de comunicación masivos, o en la implementación de programas y proyectos gubernamentales de comunicación cuya meta es mantener y desarrollar una "imagen" de los gobernantes, en cuanto apoyan las manifestaciones más vivas de la "cultura popular" a través de la manipulación de los recursos financieros.

El comunicador, como planificador de políticas nacionales de comunicación tiene una actividad profundamente ideológica, ya que la totalidad de las decisiones demandan una adecuación a los modelos de desarrollo vigentes.

c. Estado y Comunicación

El Estado desempeña un papel creciente en la orientación, el control y la organización de las actividades de comunicación. Es responsable de las condiciones de la comunicación y de la difusión de mensajes y contenidos, lo cual es necesario en ciertas ocasiones, pero puede desembocar en la imposición de restricciones.

Algunos de los mecanismos que los gobernantes utilizan para desempeñar esas tareas son:

- i. Reglamentar legislativamente los derechos y deberes de los diferentes campos de la comunicación.
- ii. Incluir la comunicación en la planificación general.
- iii. Reglamentar las condiciones de propiedad de los medios de comunicación social y sus actividades.
- iv. Repartir los recursos.
- v. Controlar las redes de comunicación.
- vi. Hacerse cargo, ellos mismos, de la propiedad de los medios de comunicación social y de otros instrumentos de comunicación.
- vii. Hacer que participen directamente en diversas actividades de comunicación, organismos creados especialmente con ese fin.

- viii. Tomar medidas destinadas a prevenir la difusión de opiniones tergiversadas y las prácticas abusivas en materia de comunicación.
- ix. Limitar el contenido de los mensajes importados.

La intervención del Estado en la comunicación generalmente, puede ser explicada por una de las siguientes razones:

- i. Ideológicas y políticas: ya que la responsabilidad cada vez mayor del gobierno en todos los ámbitos no le permite desinteresarse de la comunicación, o al menos de algunos de sus aspectos.
- ii. Económicas y financieras: dado que el aumento de los costos de la comunicación exige inversiones del Estado.
- iii. "Morales": por la influencia que tiene dentro de la sociedad.

Las autoridades públicas asumen una responsabilidad innegable en el campo de la comunicación. Se trata de una práctica aceptada en general. Lo discutido es el control directo del gobierno sobre los medios de comunicación social. Este control puede servir para evitar los peligros del mercantilismo, de la sociedad de consumo y de móviles puramente lucrativos. Pero así también, la experiencia ha demostrado que el Estado no está en condiciones de satisfacer las necesidades de información de la población, que debe disponer de un amplio acceso a las fuentes de información diversificadas. El control de los medios de comunicación tiene una justificación teórica evidente, ya que se supone representa la voluntad del pueblo, pero la experiencia demuestra que puede entrañar muchos defectos.

d. Recomendaciones de la UNESCO

La UNESCO propone una declaración explícita y una formulación conscientemente englobadora de propósitos futuros, acerca de lo que ya se viene haciendo en el área de comunicación, en la actualidad, en cada país (1972).

La UNESCO propone la creación de un **Consejo Nacional de Política de Comunicación**, que debe congregar a los representantes de los sectores que participan del sistema comunicativo, con el objeto de que planifiquen y ejecuten una política nacional de comunicaciones, paralela a los planes políticos y socio-económicos del Estado. Este Consejo deberá tener una vasta representación de personas, intereses e ideologías, para el ejercicio de sus funciones, con los medios materiales y humanos que les deben proporcionar los sectores sociales y el Estado.

Principales funciones del Consejo:

- i. Promover estudios nacionales, coherentes y globales, de la política y los controles sociales existentes.
- ii. Dar mayor eficacia a la aplicación y utilización de recursos económicos y humanos.

- iii. Salvaguardar los derechos e intereses de los diversos sectores que intervienen en las empresas de comunicación. Establecer un marco general que permita prever la evolución de la tecnología de la comunicación social.
 - iv. Determinar aspectos normativos más importantes en el plano de la comunicación internacional.
 - v. Garantizar la compatibilidad de la política comunicativa nacional con las normas internacionales.
 - vi. Contribuir a que el país pueda hablar de un modo coherente y consecuente en los debates internacionales sobre asuntos de comunicación.
- Recomendaciones de la UNESCO en Políticas de Comunicación:
- i. Que los gobiernos de los países reconozcan la existencia del derecho a la comunicación, como institución que se deriva del derecho universal de libre expresión en sus aspectos de acceso y participación.
 - ii. Reconocer que es potestad de los Estados la formulación de las políticas y planes nacionales en materia de comunicación social, aún cuando debe señalarse el principio que, previo reconocimiento de las características de cada país, puedan establecerse planes para integrar las opiniones de los diversos sectores que intervienen en los procesos de comunicación social.
 - iii. Reconocer el carácter importante y prioritario que tiene la inclusión del sector Comunicación Social y la información en la planificación del desarrollo económico y social.
 - iv. Que los gobiernos inicien actividades que permitan crear y poner en funcionamiento sistemas nacionales de comunicación social e información.
 - v. Que los gobiernos formulen sus propias políticas nacionales de comunicación e información.

2.3 Planificación

La mayor parte de los debates teóricos sobre planificación, han sido extraídos de la planificación económica y social.

En general, una definición de planificación debería incorporar 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.

El concepto de planificación se estructura a partir de cuatro elementos necesarios para su comprensión: proceso, eficiencia, plazos, metas.

Desde esta perspectiva se entiende a la planificación como un 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.

a. Fases de la planificación

La planificación es un proceso por medio del cual se realiza una operación. Este proceso obedece a relaciones de interdependencia que lo caracterizan como un sistema, como un conjunto de partes; relaciones coordinadas entre sí de modo que formen un todo.

La planificación implica:

- i. Conocimiento de la realidad. Expresa el proceso analítico y de síntesis para llegar a conocer la realidad social, económica o comunicacional que se desea estudiar.
- ii. Decisión. El conocimiento de la realidad exige decisión sobre todo por la intervención que se efectuará. La decisión es la fase donde se consideran las alternativas para solucionar la situación problema.
- iii. Acción. Es la implementación o efectivización de las decisiones tomadas, para tratar de transformar alguna situación.
- iv. Crítica. Es el conjunto de procesos de seguimiento, control y evaluación del desempeño de determinadas operaciones, que tratan de realimentar el proceso de decisión considerando correcciones en el plan de acción, para la consecución de los objetivos.

En términos de eficiencia se debe tener en cuenta la presencia de metas y plazos componentes de la estructura del concepto de planificación. La práctica de la planificación implica intervenir en el futuro, próximo o lejano. E intervenir significa tener metas y objetivos cuantificables a ser alcanzados en un determinado lapso de tiempo.

La aplicación de la planificación, en cuanto es efectuada por individuos insertos dentro de una sociedad determinada, depende de la situación político social por la que esté atravesando esa sociedad y es un instrumento para quien la manipule.

La planificación, en concreto, consiste en una visión de futuro donde la intervención se realiza para producir un cambio programado. No se dá en forma aislada de su contexto, sino que se ve limitada por las ideologías, las condiciones económicas y políticas. Siempre se refiere al establecimiento de programas con indicación del objetivo propuesto y de las diversas etapas a seguir, así como la estructuración de los organismos adecuados para su organización.

La planificación es organizar una sociedad de modo que responda a la voluntad del Estado. Tiene la función de información de carácter técnico, la de previsión, la de evaluación y ajuste del plan, la función de decisión, la de gestión o ejecución del plan y la de control de los resultados obtenidos. Todo esto en coherencia con los objetivos propuestos y el tipo de sociedad económica o socialmente deseada.

Puede decirse que planificar es:

- i. Hacer una previsión para poder indicar caminos alternativos viables.
- ii. Un proceso de toma de decisiones, como actividad política, intelectual, creadora de selección para mejorar la combinación de recursos y actividades de modo a lograr los objetivos.
- iii. Es siempre un proceso sistemático, porque implica regularidad, organización y la utilización de un método.

b. Elementos de la planificación

- i. Situación problema. Existe un problema cuando hay una diferencia entre el estado presente de una situación y el estado futuro deseado por un agente social. Es decir, cuando se perciben deficiencias en una sociedad, las diferencias entre lo que se desea y lo que existe, se transforma en un problema.
- ii. Políticas. Se refiere a la estructura normativa que debe seguirse (aunque pueda ser también apenas indicativa en muchos casos). Pueden ser gubernamentales, regionales, locales; también pueden ser globales, parciales o sectoriales; explícitas o implícitas.
- iii. Diagnóstico. Se trata de detectar, describir y explicar sistemáticamente la situación problema con fines operativos. Proporciona mejores indicadores para una intervención inmediata en la realidad.
- iv. Objetivos. Es la descripción precisa de los resultados que se pretenden alcanzar; en esta etapa se define lo que se va a buscar. Estos objetivos al mismo tiempo, sirven de parámetro para la posterior evaluación.
- v. Programa. Es el documento que detalla el conjunto de operaciones necesarias para cumplir uno o más objetivos específicos. Se compone de varios proyectos relacionados entre sí, pero siempre respondiendo a una unidad integrada de planificación que es el plan general.
- vi. Proyecto. Es el documento que explicita el menor conjunto de operaciones que se pueden planificar y ejecutar aisladamente.
- vii. Control. Es el seguimiento y la ejecución del trabajo realizado, o en ejecución, para verificar su correspondencia con lo planificado.
- viii. Ejecución. Consiste en llevar a cabo el plan general, los programas y los proyectos específicos. Es la consecución de las tareas y actividades previstas, dependientes de una programación y supervisión.
- ix. Implementación. Es una etapa previa y preparatoria de la ejecución real del plan. Responde a factores legales y económicos.

c. Planificación de la comunicación. Criterios e importancia.

Al hablar de planificación de la comunicación, surge el debate en cuanto proceso capaz de conducir al comunicador a una práctica educacional liberadora y a la población a una toma de decisión crítica (no alienada). Obliga a la reflexión sobre el proceso político y sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Planificación para la comunicación, implica la preparación de planes de largo y corto alcance (estratégicos y operacionales) para un uso eficaz y equitativo de los recursos de la comunicación, dentro del contexto de las finalidades, medios y prioridades de una determinada sociedad. Estos planes están sometidos a las formas de organización social y política prevalecientes en esa sociedad.

La planificación, puede contribuir tanto para el control social, la preservación del status quo y del autoritarismo político-administrativo, como para constituirse en un instrumento de transformación y de estímulo al cambio. Lo principal está en la legitimidad política de quienes deben encargarse de formular y ejecutar los planes, puesto que como cualquier actividad social tiene connotaciones político-normativas muy claras. La selección del problema, la idealización de un modelo deseado, la definición de metas y objetivos, la selección de alternativas y la asignación de recursos (elementos de la planificación) implican siempre juicios de valor y se someten a ciertos intereses.

Así pues, la planificación puede dirigirse a tales o cuales fines y utilizar tales o cuales medios. Todo depende de quién planea, con quién se planea y para quién se planea.

d. Esquema de organización para la planificación

- i. Declaración de políticas explícitas existentes, es decir, descripción de infraestructura y resumen de leyes constitucionales y reglamentos.
- ii. Formulación de políticas implícitas, como por ejemplo, las que emanan de las investigaciones sociales o que están implícitas en otros objetivos sociales o de desarrollo.
- iii. Resumen de políticas sectoriales que influyen sobre la problemática de la comunicación (educación, situación rural, telecomunicaciones, etc).

La planificación para la comunicación debe ser estudiada sobre dos ejes:

- i. Las políticas públicas y de desarrollo.
- ii. La infraestructura del sistema de comunicación entendida ésta como el potencial de la comunicación, como fuerza movilizadora e integradora dentro de la sociedad. Este potencial está condicionado y catalizado por la tecnología.

La planificación surge para programar, distribuir, conservar e institucionalizar las formas de la comunicación con una base, existente o potencial, de tecnología. En la intersección de estas fuerzas, es donde se encuentra la planificación como un proceso de formulación de los objetivos de la sociedad para correlacionarlos con el potencial de los

sistemas de comunicación, mediante el uso de la tecnología que asegure el buen aprovechamiento de estas dos fuerzas.

2.4 El Informe Mac Bride. Su interés para el Paraguay

Desde el inicio mismo de las deliberaciones en torno al importante papel que cumplen las comunicaciones en todas sus formas dentro de las diferentes sociedades humanas, nadie dudó que el correcto uso y la buena administración de las mismas servirían para la "construcción de un nuevo orden en beneficio de la humanidad"⁵.

La Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación, presidida por el irlandés Sean Macbride, celebró ocho reuniones entre Diciembre de 1977 y Noviembre de 1979 en las cuales participaron expertos de diferentes países del mundo, incluidos los del Tercer Mundo.

De las conclusiones de dichas reuniones fue redactado y publicado, bajo el auspicio de la UNESCO, un documento titulado "Un solo mundo, voces múltiples", también conocido como Informe MacBride, cuyo contenido sirvió y aún sirve, como uno de los principales libros de consulta para el estudio de las comunicaciones.

Debido al tiempo transcurrido, la vigencia o no de las sugerencias y recomendaciones de la Comisión Internacional dadas en este documento final pueden ser discutibles en ciertos aspectos, pues en algunas regiones del planeta el primitivismo comunicacional aún perdura. Vale decir que, aunque las comunicaciones en los países industrializados o de primer orden hayan dado un salto grande de la mano de la tecnología, en los países denominados del Tercer Mundo o en Vías de Desarrollo, dichos avances solo han llegado a los formatos de "cables noticiosos" que aparecen en las principales publicaciones o difundidos en los medios de comunicación masivos.

El atraso tecnológico, acompañado también de un atraso socio-político-cultural, consecuencia de una apremiante deuda externa, ha obligado a algunos países a esforzarse en lograr un mejoramiento de los niveles de vida de sus habitantes, y en ese sentido han tratado de echar un vistazo a algunas recomendaciones ya dadas, sea en el plano económico, político o cultural. Y dentro del campo de lo cultural, es la comunicación uno de los pilares fundamentales y a la vez uno de los más olvidados.

A partir de estos hechos significativos e importantes se analizarán a continuación algunas recomendaciones dadas por el Informe MacBride:

- i. Hacia un fortalecimiento de la independencia y del autodesarrollo.
 - Políticas de comunicación
 - Fortalecimiento de la capacidad
 - Necesidades fundamentales
 - Asuntos específicos

- ii. Consecuencias sociales y nuevas tareas
 - Integración de la comunicación en el desarrollo

⁵ Mac Bride S., 1981, **ob. cit.**

- Actitud ante los problemas que plantea la tecnología
 - Fortalecimiento de la identidad cultural
 - Modo de reducir la comercialización de la comunicación
 - Acceso a la información técnica
- iii. Normas e integridad profesionales
- Responsabilidad de los periodistas
 - Hacia una mejora de los reportajes internacionales
 - Protección de periodistas
- iv. Democratización de la comunicación
- Derechos humanos
 - Eliminación de los obstáculos
 - Diversidad y elección
 - Integración y participación
- v. Fomento de la cooperación internacional
- Copartícipes en el desarrollo
 - Fortalecimiento de la autodependencia
 - Dispositivos internacionales
 - Hacia una comprensión internacional.

"La comunicación puede ser tanto un instrumento de poder, como un arma revolucionaria, un producto comercial o un medio de educación. Puede estar al servicio de causas de liberación o de opresión; puede contribuir a la formación de la personalidad individual y también a un adoctrinamiento de los seres humanos"⁶.

El párrafo precedente forma parte de las conclusiones y sugerencias del Informe MacBride y resume en pocas líneas la importancia que tienen en nuestros días los sistemas de comunicación social, tanto para los países industrializados como para los países en vías de desarrollo.

A partir de aquí se recogerán dichas sugerencias para un análisis desde nuestra realidad.

- i. En lo referente a las políticas de comunicación, las mismas deben estar orientadas a lograr objetivos socio-político-culturales y económicos. Pero, por sobre todo, el objetivo fundamental debe apuntar a lograr la universalización de la enseñanza básica primaria y la eliminación del analfabetismo.

Ahora bien, nuestro país carece desde todo punto de vista de una "política nacional de comunicación". La alta tasa de deserción de niños y jóvenes de los centros de enseñanza, como también la poca o nula oportunidad para acceder a la realización de estudios superiores, son parámetros que deben considerarse en el futuro para elaborar una Política de Comunicación.

⁶ Reyes Matta, F., 1983, **ob. cit.**

- ii. La capacidad de lograr una buena producción y distribución de noticias es también factor importante que debe desarrollarse. Para ello se debería:
- Contar con los elementos esenciales para los sistemas de comunicación social,
 - Formar y respaldar una agencia de prensa nacional
 - Fomentar la aparición de periódicos rurales o regionales,
 - Impulsar la producción de libros, revistas y otros medios alternativos de comunicación.

La aplicación de estas recomendaciones en nuestro país se nota a medias. A medias porque a nivel nacional existe poca preocupación acerca de las informaciones que divulgan los medios masivos de comunicación. La única Agencia Paraguaya de Noticias (APN) es deficiente, hay poco apoyo para la elaboración en gran escala de materiales nacionales y existe escaso interés por lograr una buena preparación de los futuros profesionales en comunicación.

- iii. En cuanto al esquema dominante de información de arriba hacia abajo, se debería lograr:
- Un modelo horizontal, es decir un modelo en el cual el intercambio de opiniones y puntos de vista entre los agentes de los diversos sectores de la sociedad sea posible, y
 - Mecanismos para una fluida y continua participación de todos los componentes de la sociedad en el flujo informativo.

El Paraguay carece de un sentido de compromiso sobre las informaciones que se emiten. En la mayoría de los casos, se hace llegar esta información desde un solo punto de vista que es el de los medios de comunicación. Consecuentemente ocasiona una visión distorsionada de la realidad, y la falta de una efectiva participación social en los canales informativos, genera una sensación de desprotección frente a los poderosos sistemas de comunicación.

- iv. Los avances tecnológicos son un desafío para la mayoría de los países subdesarrollados. Las repercusiones (positivas y negativas) de los mismos deben ser evaluadas y analizadas para sacar un mayor provecho de sus bondades, y minimizar o contrarrestar, en el mejor de los casos, sus incidencias negativas.

En nuestro país, los avances tecnológicos son adaptados para su uso inmediato. Dejando de lado los beneficios técnicos que ello implica, las repercusiones futuras son totalmente ignoradas. Así van generándose dos franjas societales:

- Una rica monetariamente, dueña de las nuevas tecnologías y con una preparación técnica buena; y
 - Una pobre, huérfana en tecnología y analfabeta.
- v. La falta de una política comunicacional que proteja o fortalezca los valores nacionales hace que perdamos nuestra identidad cultural lo cual a su vez, desestimula la creatividad.

El Paraguay es quizá el país que menos esfuerzos emplea para defender su "soberanía cultural", con una permisividad absoluta en la difusión de grandes volúmenes de publicidad diaria de origen extranjero en su mayoría, y sin un análisis de su contenido. La inercia para producir programas nacionales y una desventaja de orden técnico-tecnológico para adaptarse a los constantes cambios, son otras de las características negativas de la comunicación en nuestro país.

- vi. Los avances técnicos no tecnológicos en comunicación, son informaciones importantes que correctamente usadas ayudan a una buena elaboración de programas y proyectos orientados para el bienestar de la sociedad. A nivel nacional no existe una continua producción técnica en el campo comunicacional y los intercambios bilaterales de información son realizados a baja escala, y en la mayoría de los casos entre Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).
- vii. La promoción de los Derechos Humanos, tanto en el plano individual como en el colectivo, es una de las tareas primordiales de los sistemas de comunicación. En nuestro país los medios de comunicación hacen una mínima alusión al respeto a los DD.HH. Solo la llamada "comunicación alternativa" está orientada casi exclusivamente a la difusión y enseñanza de los Derechos Fundamentales de la Persona.
- viii. La eliminación de los obstáculos en los sistemas de comunicación, la diversidad y elección de canales de información, y la integración y participación dentro del flujo informativo, son también algunas sugerencias encontradas dentro del informe MacBride.

La ampliación de fuentes de información, la abolición de censura o control informativo, la posesión de una infraestructura técnica adecuada para la producción más abundante y diversificada de información y la correcta estimulación al consumidor para un desempeño más activo en el proceso comunicacional, son algunas recomendaciones para lograr una comunicación social más efectiva.

La autocensura heredada por las circunstancias del sistema político-jurídico anterior y la poca participación ciudadana dentro de la compleja estructura comunicativa/informativa, son las falencias a ser corregidas.

La coparticipación en el desarrollo mediante el establecimiento progresivo de un Nuevo Orden Mundial de la Información y de la Comunicación, el fortalecimiento de la autodependencia colectiva entre los países en desarrollo y los dispositivos internacionales al abrigo de las grandes Organizaciones Internacionales, son algunas de las últimas recomendaciones de la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación.

Para nuestro país es de fundamental importancia tratar de lograr acuerdos regionales e internacionales para su avance dentro del campo comunicacional, como uno de los elementos para el desarrollo. Si bien la voluntad existe para llegar a esto, son los hechos y en especial el cumplimiento de los diferentes tratados, los que harán efectivo nuestro bienestar dentro del concierto de las naciones.

En resumen, la inexistencia de una Política Nacional de Comunicación, la débil infraestructura técnica con tecnología adaptada, la deficiente capacitación acompañada de una sutil identidad cultural, la poca divulgación de los Derechos Humanos acompañado de una censura implícita, y la no participación ciudadana en el proceso informativo, son las características más resaltantes sobre el estado de la Comunicación en el Paraguay".

3. Papel de las comunicaciones en el Plan Nacional de Desarrollo de la Secretaría Técnica de Planificación

3.1 Nota introductoria

Desde 1990 se vienen preparando varios proyectos, principalmente en el Parlamento, para la reglamentación que debe regir a las comunicaciones. Estas iniciativas sin embargo, no se enmarcan en ninguna política -más amplia- de comunicación. De ahí la conveniencia de pensar en la formulación de la misma. Los medios de comunicación tienen un poder enorme en este momento y las instituciones gubernamentales necesitan su apoyo para diferentes campañas. Es por eso necesaria una reglamentación de uso público de espacios en los medios de comunicación, por más que éstos estén en manos privadas.

La STP elaboró un Plan Nacional de Desarrollo luego del golpe del 2 y 3 de febrero de 1989. El Dr. Federico Mandelburger estaba en ese momento a cargo de la Secretaría; este Plan 89-90 no fue aprobado y se archivó. Luego, asumió el Dr. Washington Ashwell y volvió a elaborarse otro Plan, para el 91-92, que tampoco llegó a implementarse.

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo tiene su proceso. Se trabaja con los diferentes ministerios, porque se trata de planes sectoriales; por ejemplo el plan para el sector agropecuario-forestal se estudia con el Ministerio de Agricultura. El área de Comunicación queda a cargo de ANTELCO.

Con respecto al papel de las comunicaciones dentro de este Plan siempre se las tuvo en cuenta, pero desde ciertos puntos de vista: transporte, servicio postal y telecomunicaciones. En lo referente a radio y prensa escrita no existen leyes o planes para las mismas, pero se da la vigencia implícita de algunos de ellos dentro de la sociedad.

En el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1990 (versión preliminar) el tema de la comunicación se refiere a, caminos y avances tecnológicos, principalmente en el sector de Telecomunicaciones. La sección del Plan que incluye a las comunicaciones abarca transporte, comunicaciones y almacenamiento, representando "comunicaciones" un subsector dentro del mismo.

En lo referido a la STP, entre sus funciones figuran:

- i. Analizar la situación económica, determinar los problemas después de su análisis, evaluar los resultados, formular recomendaciones de orientación general de la política de desarrollo y solicitar la decisión del Poder Ejecutivo.
- ii. Elaborar las metas generales de desarrollo por sectores y regiones.
- iii. Coordinar proyectos y programas del sector público.
- iv. Establecer el Plan General de Desarrollo, planes por sector y región.
- v. Evaluar los recursos disponibles para el fomento, y recomendar su distribución entre las varias ramas de actividades.

- vi. Coordinar los programas de asistencia técnica y ayuda financiera que están dispuestos a prestar los organismos internacionales y gubernamentales.

Con respecto a la función de coordinación de programas del sector público, la STP está en contacto con organismos como el CIESPAL y la UNESCO a través del Comité Nacional de Asistencia Técnica Externa por medio del cual se canalizan todas las becas y proyectos de desarrollo.

3.2 Los conceptos de Comunicación, Planificación e Información para la STP

a. Comunicación

Depende de la División de Transporte, Comunicaciones y Almacenamiento. Incluye no solo lo referente a comunicación vial, sino también a ANTELCO.

En cuanto a radio, televisión y demás medios de comunicación, forman parte de la División de Programación Social que no llegó a tocar ese tema, desconociéndose los motivos.

Sobre políticas comunicativas, la Secretaría Técnica de Planificación no las tiene en cuenta, y la oficina encargada de las mismas es ANTELCO.

b. Planificación

La División de Transporte y Comunicaciones de la STP considera a la Planificación como la técnica para racionalizar las actividades económicas y sociales.

La Planificación elaborada por esta Secretaría es de carácter indicativo, ya que los planes se hacen en base a diagnósticos, análisis de la situación y metas a lograr. Se tienen en cuenta las recomendaciones políticas, y la duración de las mismas es de 5 años. Pero actualmente está en vigencia una Planificación anual.

c. Información

El sector Información está trabajando en un proyecto "Información para el desarrollo", con la Escuela de Bibliotecología y la Asociación de Bibliotecarios, que consiste en la creación de una red de información, pero no fue aprobado. El Sistema Nacional de Información comprende todo lo referente a información bibliográfica. En cada institución debe existir un centro o una biblioteca. Estas instituciones se agrupan o se asocian en redes sectoriales, de acuerdo al sistema. Una vez que se conforman todas las redes sectoriales, se unen y se forma el Sistema Nacional de Información. Paraguay es uno de los pocos países que no tiene sistema de información. En el país existen 0.13 libros por cada habitante alfabetizado. Si se tiene en cuenta la población total, es peor aún. El 92% de los municipios no cuentan con bibliotecas públicas. Se producen 350 libros al año, menos de lo que se produce sobre arte y cultura.

En 1984 fue creada de manera no formal, la RENAPLAN (Red Nacional de Información para la Planificación). Las instituciones que participan en ella son la Biblioteca

de Agricultura, el Fondo Nacional de las Naciones Unidas, BASE/ECTA, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Dirección General de Estadística y Censos e Itaipú Binacional.

El Centro Nacional de Coordinación de la Información y la Informática para el Desarrollo presentó un proyecto sobre el tema, que no se implementó aparentemente por falta de voluntad política. El nuevo director de la STP, sin embargo, ha manifestado interés en el área de la información.

Nunca figuró en Plan alguno lo referente a radios y medios de comunicación en general. Información, informática y comunicación son los olvidados de siempre.

Actualmente no existe un plan nacional de desarrollo económico y social y al parecer, la Secretaría ya no elaborará planes, por lo menos a largo plazo.

3.3 Objetivos

a. Generales para el Sector Transporte, Comunicaciones y Almacenamiento

Los objetivos estipulados para el sector en el que se engloban las comunicaciones, son los siguientes:

- i. Fortalecer y mejorar el sistema de servicios de apoyo a la producción y comercialización.
- ii. Ampliar y mejorar el nivel de los servicios de alcance social.
- iii. Lograr una mejor integración socioeconómica nacional.
- iv. Facilitar el desarrollo del comercio internacional del país en términos de acceso y tarifas favorables para la exportación y competitividad de productos nacionales.
- v. Contribuir al fortalecimiento de la integración y complementación económica, especialmente con los países vecinos del Cono Sur.
- vi. Elevar el nivel de empleo del sector, mediante la mayor participación nacional.

b. Objetivos específicos del sub-sector comunicaciones

Dentro de este sector, a su vez, el sub-sector "Comunicaciones", posee los siguientes objetivos específicos:

- i. Satisfacer la demanda y mejorar los servicios de telecomunicaciones a nivel nacional e internacional.
- ii. Ampliar a nivel nacional la cobertura espacial de los servicios de telecomunicaciones.
- iii. Lograr eficiencia operativa del sistema postal.
- iv. Ampliar la cobertura espacial del servicio postal.

- v. Aumentar la participación de la industria nacional en la elaboración de insumos del servicio de comunicaciones.

3.4 Estrategias

a. Globales para el sector

- i. Perfeccionar y fortalecer el mecanismo de planificación y coordinación interinstitucional, orientándolo a optimizar el uso de los recursos asignados al sector.
- ii. Intensificar la complementación y/o consolidación del sistema de servicios de transporte y comunicaciones, de manera a lograr una mayor eficiencia de las inversiones realizadas en dichas áreas y ofrecer un mejor servicio integrado para el desarrollo socioeconómico nacional.
- iii. Perfeccionar el sistema administrativo y de control de uso de la infraestructura del sector, como también la supervisión y seguimiento de las obras en construcción.

b. Específicas para el Sub-sector de Comunicaciones

- i. Continuar con la expansión y modernización de la infraestructura y equipos de comunicaciones en el marco del análisis costo-beneficios.
- ii. Fomentar la participación nacional, la producción de equipos, materiales y/o sistemas de telecomunicaciones.
- iii. Intensificar el proceso de capacitación de los recursos humanos, para mejorar la calificación de los cuadros técnicos y operativos, acorde a las exigencias de la tecnología.
- iv. Procurar el uso más eficiente del sistema nacional de transporte como medio de distribución de la correspondencia postal, en especial para el interior del país.
- v. Elaborar los programas y proyectos coordinadamente con la política general de desarrollo del país.

3.5 Políticas

a. Globales para el sector

- i. Observar el sistema de licitación pública para la adjudicación de obras y eludir los proyectos "llave en mano".
- ii. Establecer como norma institucionalizada de priorización de proyectos, el principio rector del análisis costo-beneficio.

- iii. Fortalecer los mecanismos de control y supervisión de los proyectos de ejecución.
- iv. Promover la eficiencia y criterio gerencial de las empresas nacionales que participan en actividades de servicio al comercio internacional y doméstico.
- v. Estimular el aumento de empleo, tanto en la etapa de ejecución de obras, como en la fase de prestación de servicios del sector.

b. Específicas para el Sub-sector de Comunicaciones

- i. Mantener y/o ampliar la vigencia de los acuerdos de cooperación con los organismos internacionales de comunicaciones.
- ii. Desarrollar programas educativos con vistas a la mejor utilización de las instalaciones y servicios que conforman el sistema de telecomunicaciones.
- iii. Reglamentar los servicios postales y de telecomunicaciones y fiscalizar su cumplimiento.
- iv. Promover la reutilización racional en localidades, de los equipos de comunicaciones existentes al ser modernizados.
- v. Revisar de forma permanente los programas y proyectos del área a fin de verificar la consistencia de los mismos.

3.6 Consideraciones finales sobre el papel de la STP

La mencionada Secretaría como dependencia del Estado ve limitada sus funciones debido a los escasos recursos que dispone, ya que el Presupuesto General de Gastos de la Nación no la contempla como una oficina gubernamental de trascendencia significativa. Según las fuentes consultadas, "las cosas pueden mejorar si se posee un buen staff de profesionales", sin dejar de mencionar el contexto socio-político imperante en el momento. Bajo la administración del Dr. Ashwell, la Secretaría Técnica de Planificación pasó a ser la coordinadora del Equipo Económico. En estos momentos tiene el apoyo del Banco Central y del Ministerio de Hacienda para poder cumplir su función. Las fuentes consultadas consignaron que, en este momento, las diversas secretarías de Estado crearon su propia oficina de planificación.

Debido al desorden con que se viene trabajando, la STP ha iniciado un proceso de reestructuración el cual tampoco prevé la creación de una Secretaría exclusivamente orientada al área de la Comunicación. Se hizo referencia a un Proyecto llamado Sistema Nacional de Información, o Centro Nacional de Información, proyecto que tiene ya varios años de estudio, el cual no fue aún implementado: solamente se logró que algunos ministerios lo utilizaran como un marco de referencia para su propia planificación y programación.

4. La concepción de la comunicación para ANTELCO

La ANTELCO es una empresa estatal dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones que tiene a su cargo la prestación de servicios públicos en "telecomunicaciones". Las telecomunicaciones comprenden un campo bastante amplio y abarcan desde telefonía hasta transmisiones satelitales, entre otras.

La ANTELCO presta servicios en todo el país y sus decisiones afectan al área pública y también a las empresas privadas que se sirven de sus servicios. La ley, por su parte, obliga a la ANTELCO a tener una administración nacional de telecomunicaciones basada en un plan nacional de desarrollo. Este se encuentra en el Plan Nacional para las Telecomunicaciones que anualmente redacta la ANTELCO.

Como se puede notar por lo señalado anteriormente, esta institución estatal asume como sinónimos los términos "telecomunicaciones" y "comunicación".

4.1 Objetivos de los planes de Telecomunicaciones de ANTELCO

El único objetivo que tiene ANTELCO es el desarrollo de las telecomunicaciones nacionales. En este sentido, posee el monopolio de la prestación de servicios que también abarca prestación de servicios no básicos, y que son utilizados en la vida privada, como los nuevos servicios de telecomunicaciones.

La ANTELCO se encarga de la ampliación de sus redes telefónicas, tratando de llegar a todo el interior del país y al exterior con sus servicios. Se encarga también de la construcción de nuevas Centrales Telefónicas, de la red de larga distancia y así con estos servicios "acompaña al Superior Gobierno en la labor común del engrandecimiento de la nación, planificando y ejecutando obras para el mejoramiento de los servicios"⁷.

4.2 Planes a corto, mediano y largo plazo

Los Planes de ANTELCO para las telecomunicaciones son elaborados por los ingenieros de la Dirección de Planificación de la entidad. El Departamento de Planificación realiza el proyecto y lo supervisa, en la capital e interior. Los planes se ejecutan luego de estudios especializados efectuados por técnicos que canalizan las necesidades y los problemas de comunicación de los distintos sectores del país.

Estos planes contemplan las necesidades y problemas que son detectados por los técnicos que se contratan para ello. Se consigue luego la financiación adecuada y se hacen los documentos legales pertinentes -contratos, licitaciones, etc.- para la ejecución de los trabajos, lo cual está establecido por ley.

En la actualidad se está llevando a cabo el Segundo Plan Nacional de Telecomunicaciones que existe aproximadamente desde el año 1975 y se está elaborando otro, pues los planes son sucesivos. El Plan actual lleva finalizada su primera fase y se está ejecutando la segunda, que termina en 1992, de acuerdo al calendario institucional.

⁷ ANTELCO. **Memoria y Balance General**. Asunción, 1987.

Este Plan es sobre "Telefonía". También, habilitó una central de "Telex" que entró en funcionamiento el 20 de julio de 1991 y continúa la ampliación de nuevas centrales telefónicas y otras programadas.

En Asunción, la nueva central que se está proyectando en Ñu-Guazú, tendrá 4.200 abonados y será una central digital. En el interior, a fines de 1992 contará ANTELCO con 47.240 abonados, o sea que se extenderá el servicio a esta cantidad de líneas. Hay 78 localidades que cuentan con servicio telefónico y se quiere ampliar este cupo.

ANTELCO considera estar cumpliendo una "función social" por el hecho de implementar políticas de telecomunicaciones para zonas que quizás las empresas privadas no explotarían por no ser rentables, ya que el organismo estatal tiene una visión de desarrollo nacional y no de rédito económico solamente.

La ANTELCO también elaboró proyectos de leyes en telecomunicaciones. Actualmente y desde el año 1990, existe un proyecto de ley en el Parlamento, a fin de ser tratado, que tiene paternidad en esta institución y pertenece al diputado nacional Julio César Vasconsellos. La empresa estatal está de acuerdo con la creación de un Consejo de Telecomunicaciones a nivel nacional. Los profesionales que allí trabajan son fundamentalmente ingenieros, electricistas y otros técnicos.

La ANTELCO no realiza investigación ni perfeccionamiento propio en telecomunicaciones, pero cuenta con los servicios del Instituto Paraguayo de Telecomunicación (IPT), así como del Instituto de Ingeniería Electrónica, que se encarga del entrenamiento de personal. Existe un proyecto de creación de un Instituto de Comunicación, para la formación de profesionales en telecomunicaciones. Hay además una importante participación en cursos de entrenamiento en el exterior para capacitar al personal sobre nuevas tecnologías.

ANTELCO trabaja con CITEL que depende de la OEA, con la UIT que depende de NN.UU., con INTERSAT. La Dirección de Radiocomunicaciones se encarga de lo relativo a Radio y Televisión, además regula y autoriza la creación de nuevos medios de comunicación.

Al parecer no hay reglamentación ni censura por parte de ANTELCO hacia las telecomunicaciones. El presupuesto es de aprobación anual.

4.3 Coherencia del concepto de Comunicación de ANTELCO

Para ANTELCO "las Telecomunicaciones (no la Comunicación) representan el nexo más importante para lograr la integración y el desarrollo del país. Dotada con una moderna tecnología beneficia a la sociedad, a la industria, al comercio, la educación y a las demás instituciones sociales, pues genera grandes inversiones y acerca el progreso"⁸.

A ANTELCO no le competen las políticas públicas de comunicación, pero en la práctica interviene medios masivos, y ejerce funciones de control y regulación, además de administrar los recursos tecnológicos en telecomunicaciones. La Secretaría Técnica de

⁸ ANTELCO, 1987, **ob. cit.**

Planificación es la responsable de la formulación de políticas para todas las áreas, y la planificación de las mismas, pero todo lo que se refiera a comunicación lo deriva a ANTELCO.

a. Objetivos

En la Memoria y Balance de 1987 figuran proyectos hasta el '91. La mayoría de los objetivos corresponden a aplicaciones de redes de telefonía, télex, ampliación de la Estación Terrena para la operación de satélites y otros que no competen a este estudio, pero no figura objetivo alguno sobre lo que entendemos como Comunicación.

b. Políticas

Es sabido que existen políticas implícitas con respecto a la Comunicación, y son éstas las que más se adecuan a los objetivos del presente trabajo.

La política implícita se puede observar nítidamente en el proceder de ANTELCO, como por ejemplo la concesión de frecuencias de modo selectivo, el otorgamiento de licencias, etc. Es importante señalar que ANTELCO no toma las decisiones, ellas son derivadas al Poder Ejecutivo. Esa política implícita es, antes que nada, de regulación y control. A partir del cambio político de febrero del '89 la ANTELCO no reformuló sus planes, objetivos, ni su política.

4.4 Consideraciones finales sobre el papel de la ANTELCO

ANTELCO es la única institución estatal directamente vinculada a la comunicación. A partir de las funciones explícitas que le son asignadas, le corresponde únicamente lo que se relaciona con las telecomunicaciones y todas las variantes que ello implica.

El problema central en el manejo de la Comunicación por parte del Estado radica en que al no existir ninguna institución encargada de la globalidad de las comunicaciones, las mismas -por lo menos formalmente- son ignoradas o reducidas al aspecto puramente tecnológico.

El criterio fundamental de "desarrollo" radica en la tecnología, en la contratación de ingenieros y electricistas. También como algo ligado al desarrollo se entiende la extensión de líneas telefónicas, de fax, etc., centrándose en un criterio instrumental, economicista y tecnicista que deja de lado la función social de la comunicación.

La inexistencia de una institución que tenga la función explícita de encargarse de la comunicación propiamente dicha, lleva a que todo aquello que requiera una decisión gubernamental recaiga directamente en el Poder Ejecutivo. Además, otro de los inconvenientes es que la ciudadanía no puede ejercer ningún tipo de participación ni control ya que no existen canales habilitados para el efecto.

Las propuestas hechas por la UNESCO a los países miembros en el área de las comunicaciones, son ignoradas o no son reconocidas y asumidas ni por ANTELCO ni por el gobierno.

Entre las recomendaciones, se pone especial énfasis en la democratización de las comunicaciones. Esto supone la participación de todos los sectores de la sociedad como ser instituciones estatales, legisladores, educadores, dueños de medios de comunicación, periodistas y las universidades. De esta manera la producción, la recepción, la difusión y el acceso a la información tendrían un cariz más equilibrado y democrático ya que todos los intereses estarían resguardados.

5. Marco jurídico-legal y probables modificaciones

5.1 Proyectos de ley presentados en las Cámaras

a. Ley de Telecomunicaciones de ANTELCO.

i. Introducción

La Administración Nacional de Telecomunicaciones fue creada con la promulgación de la Ley N° 1296 fechada el 26 de octubre de 1967, en la cual se reglamenta su funcionamiento, su estructura orgánica y su finalidad.

El Anteproyecto de Ley presentado al Parlamento por la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTELCO), según lo dicho por un diputado nacional, no es el definitivo, pues el mismo fue devuelto a la ANTELCO para su revisión. Luego se lo elevará nuevamente al Congreso de la Nación para su consideración y estudio.

Este anteproyecto que de una manera bien específica va dirigido hacia el uso de las Telecomunicaciones, posee algunos artículos, que deberían ser revisados para introducir modificaciones, o en su defecto ser cambiados. Por ello se irán haciendo algunos comentarios debajo de los mismos con las argumentaciones correspondientes.

Se tomarán en consideración ciertos párrafos de la exposición de motivos, a fin de tener una idea más acabada del contexto dentro del cual fue concebido el presente anteproyecto; así también se seguirá el esquema de división por Títulos, y sus Capítulos respectivos si los hubiere, con el objeto de ir considerando algunos artículos a modo de lograr así un Anteproyecto de Ley, mejor adaptado al momento socio-político-cultural del país y al nuevo contexto internacional.

ii. Exposición de motivos

"Las Telecomunicaciones en el momento presente constituyen un sector afectado por una profunda transformación en sus lineamientos y estructura, como consecuencia principalmente del impacto de la tecnología, la internacionalización e integración de los sistemas y las tomas de posición estratégicas de los Estados y los agentes económicos y sociales."

"El concepto y la idea del servicio público continua siendo en nuestro entorno, la piedra angular del ordenamiento de las telecomunicaciones, si bien se aprecia una evolución en sus notas y postulados como consecuencia de su adaptación a las nuevas realidades resultantes de las transformaciones tecnológicas, políticas, económicas y sociales de las telecomunicaciones en el momento actual."

"El desarrollo tecnológico ha incidido sobre los regímenes jurídicos tradicionales, provocando una diversificación en las regulaciones de los nuevos servicios."

"Sin perjuicio de ello, son las estructuras políticas, sociales y económicas de cada país las que determinan en última instancia el rumbo y contenido de los ordenamientos respectivos."

"El concepto o principio de red única o interconectada y la definición de sus distintos elementos constitutivos, emerge como una de las ideas vertebradoras del moderno Derecho de las Telecomunicaciones. Sirve esta idea, de núcleo en la prestación de los servicios de telecomunicaciones que necesariamente parten o convergen en ella, independientemente de que el acceso a la misma se produzca por sus usuarios en forma directa, o a través de prestatarios de servicios indirectos que la utilicen como soporte en la prestación de servicios."

"Atento a las consideraciones que anteceden, el Decreto-Ley Nro. 6422 que legisla "En materia de Telecomunicaciones de la República del Paraguay", dictado en fecha 18 de Diciembre de 1944, está desactualizado."

"Por otra parte, su contextura técnica no corresponde a la concepción de la legislación moderna en la materia y en ella se encuentran una cantidad de disposiciones mayormente reglamentarias que deben cambiarse constantemente para adaptarse a las modalidades de los servicios."

iii. Consideraciones sobre el Anteproyecto de Ley

Debido a la gran importancia que tienen hoy en día las comunicaciones, el artículo 3 está correcto, pero la acción del aparato estatal en este campo debería enmarcarse dentro de una Política Comunicacional Nacional, política que debería ser actualizada anualmente teniendo como referencia el contexto socio-político-cultural del país.

Art. 12. Competen a la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTELCO), las siguientes atribuciones: planificar, coordinar, promover, fomentar el desarrollo y establecer normas, autorizar y fiscalizar las actividades de telecomunicaciones para la aplicación de la presente Ley.

Respecto al artículo 13, no es correcta la centralización legislativa comunicacional por parte del Estado, en este caso, a través de la ANTELCO. Sería conveniente la creación de un Consejo Nacional de Comunicación integrado por los diversos representantes de entidades u organismos abocados al área de las comunicaciones.

Según el mismo Art. 13, son funciones de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTELCO):

- Proyectar y proponer la legislación actualizada de telecomunicaciones. Tomando en cuenta lo señalado anteriormente, la misma se haría a través del Consejo Nacional de Comunicación.
- Elaborar periódicamente un Plan Nacional de Telecomunicaciones. Esto siempre teniendo en cuenta una Política Comunicacional Nacional.
- Fomentar la investigación y asistencia técnica para el progreso y perfeccionamiento de las Telecomunicaciones, y estimular el crecimiento de la industria nacional, en materia de telecomunicaciones. Esta acción debe estar orientada para que acompañe el proceso de desarrollo del país.

- Procurar que la entidades estatales, privadas o mixtas, incorporen la mayor cantidad de profesionales y técnicos nacionales de la especialidad para el desempeño de sus funciones. Se debería tratar de elaborar también un código laboral de protección para el profesional paraguayo.
- Mantener actualizado el potencial de Telecomunicaciones tanto en recursos humanos como materiales. La actualización constante debe ser promovida por ANTELCO mediante la organización de cursos, talleres, paneles y la concesión de becas.
- Redactar las condiciones de pliego y llamar a propuestas para el otorgamiento, renovación o caducidad de concesiones relativas a la instalación, operación, mantenimiento y modificación de los Medios, Sistemas y Servicios de Telecomunicaciones.
- Otorgar y cancelar autorizaciones y licencias para la instalación, operación, explotación, mantenimiento, ampliación, modificación y traslado de los distintos medios o Sistemas de Telecomunicaciones.

Descentralización estatal:

- Aprobar, modificar o rechazar los estatutos y reglamentos de las entidades que realizan actividades de Telecomunicaciones. Esta facultad debería estar en manos de una comisión dependiente del Consejo Nacional de Comunicación.

Conceptualmente se entiende por Plan, la estrategia a seguir para la consecución de un objetivo, el cual debe generalmente estar enmarcado dentro de una política dada. Por eso se insiste en una Política Comunicacional Nacional.

Está comprobado que toda centralización en manos de una sola persona u organismo resulta a la larga muy peligroso. En el caso del art. 16, la Administración Nacional de Telecomunicaciones esgrimiendo la famosa Ley de "Seguridad Nacional" y amparada bajo ella, tiene la absoluta facultad de prohibir las actividades de cualquier medio de telecomunicaciones.

Es dable la "intervención" de aquellos medios que de una u otra manera realmente puedan alterar el normal desenvolvimiento de las actividades ciudadanas, pero una decisión tan drástica como ésta debe ser el resultado de una investigación profunda e imparcial. El artículo 26 no especifica de cuál "ley y su reglamento" se trata.

b. El Estatuto de Radio y Televisión de Vasconcellos

En este punto se harán algunas observaciones al Anteproyecto de Ley presentado por el diputado nacional del partido colorado Julio César Vasconcellos por el que se establece EL ESTATUTO DE LA RADIODIFUSION.

El ordenamiento jurídico que se pretende establecer en el área de la Radiodifusión, adolece de deficiencias conceptuales en lo que se refiere al espíritu de convivencia democrática que requiere nuestro país para este proceso de transición hacia un efectivo Estado de Derecho.

El anteproyecto de ley tiene 33 capítulos y 94 artículos. Consta de 1 capítulo con 6 artículos de carácter transitorio en caso de ser aprobado. El mismo crea un ente autárquico denominado "el Consejo", encargado exclusivamente de atender y entender el tema de radiodifusión.

Todos los miembros del Consejo serán confirmados en sus cargos por el Poder Ejecutivo, a excepción del Presidente que será propuesto por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, por el Ministerio de Educación y Culto, por el Ministerio de Defensa Nacional, por los propietarios de las estaciones de radios y televisión, por los periodistas de radio y televisión y por las entidades que nucleen a los productores de programas de estaciones de radio y televisión. Los miembros durarán cinco años en sus funciones.

Con este nuevo organismo -que puede llegar a ser importante pero que podría ser sustituido por otras formas más racionales de administrar dicha área- se ensancha de nuevo el aparato estatal, con aumento de funcionarios públicos y todo lo que conlleva un ente como el mismo. Se contrapone en cierta forma al pedido de un sector de preponderancia dentro de la ciudadanía como son los empresarios, que hace mucho tiempo vienen criticando el tamaño del Estado y sus entes deficitarios y se contrapone también a la tendencia de achicamiento que se observa en la mayoría de los países de América del Sur. Esta crítica del grupo empresarial surge a partir:

- i. De la necesidad de privatizar los entes deficitarios,
- ii. De que con la privatización se dispone de mayores recursos para el pago de la deuda externa,
- iii. De contar con un Estado ágil y eficiente,
- iv. De destinar los fondos a otros sectores como ser al sector productivo, y
- v. De la necesidad de achicar el aparato estatal.

Lo llamativo de la mencionada ley es la excesiva concentración del poder de decisión en el Poder Ejecutivo, y es sabido que no siempre decisiones emanadas del centro del poder político son acertadas. Históricamente se han mezclado intereses políticos-económicos y hasta cuestiones que tenían que ver con gustos o el humor del día del presidente.

Este anteproyecto es coyuntural debido fundamentalmente a necesidades políticas, antes que a un deseo de ordenar el funcionamiento de las disposiciones en materia de comunicación social.

Dentro de los innumerables artículos del anteproyecto se encuentran muchas contradicciones. Por un lado, garantiza al ciudadano el derecho a expresar sus ideas y opiniones y el de "procurar" recibir información, sin embargo, artículos más abajo los limita, con el argumento de la seguridad de la información a transmitir.

Este anteproyecto adolece de serias deficiencias conceptuales como ser: a) qué se entiende por "procurar" recibir información, b) cuál es el concepto que se tiene sobre radiofonía.

En el fondo de todo anteproyecto presentado al Parlamento subyacen cuestiones de índole ideológica, pues las comunicaciones se convierten en grandes movilizadoras de la economía y la tecnología mundial, alcanzando un poder que influye en el quehacer diario de

las sociedades modernas. De ahí la importancia que tienen las mismas y el interés que suscitan.

La elaboración de proyectos de ley en materia de comunicación debería realizarse conjuntamente entre políticos, dueños de radios, televisión y prensa. También deberían buscarse formas articuladoras de modo a integrar organizaciones que trabajen en el campo de la comunicación alternativa como periodistas, investigadores y trabajadores sociales.

El concepto de "libre flujo de información" por ejemplo, ya fue puesto bajo el análisis de los Jefes de Estado y representantes gubernamentales de los Países No Alineados en la conferencia cumbre de septiembre de 1973, en Argelia. Allí se fijó lo que constituye hoy un referente histórico fundamental " que los países en desarrollo deberían impulsar acciones concertadas para reorganizar los canales de comunicación existentes, los cuales son un legado del pasado colonial que afectan el pleno desarrollo cultural de sus pueblos y la interacción entre ellos".

Lo que no contempla el anteproyecto del diputado Vasconsellos es el contexto en que el país está inmerso, como ser la etapa de transición democrática y la incorporación de Paraguay al MERCOSUR. Se tienen que prever los desafíos que implica esta "integración" con países, con mucho más recursos. Por ejemplo Brasil, que para el MERCOSUR pondrá un satélite en órbita de modo a tener un mayor alcance del continente y Argentina, que con sus frecuencias principalmente televisivas llega hasta nuestro país "mostrando" su cultura.

Esta presencia neocolonial se desarrolla en la medida en que en los países de centro, especialmente en Estados Unidos, se fortalece la concentración y la oligopolización en el campo de las comunicaciones: agencias de noticias, agencias de publicidad, sistemas de concentración y diseminación de la información, industria del disco, cine y, especialmente, televisión. En sus noticias y espectáculos van conformando un mundo que globaliza y genera una presencia cultural por encima de las realidades locales.

Así, no es que se quiera aislar al país del resto del mundo sino hacer tomar conciencia que también nosotros debemos mirar estos datos con atención y elaborar leyes que resguarden nuestra cultura porque un país sin memoria histórica es un país sin identidad.

c. La "Ley de prensa" del Diputado Vasconsellos

Fue presentada al Parlamento Nacional el 20 de agosto de 1991. Al hacer referencia a este anteproyecto de ley, es importante resaltar los motivos por los cuales, según su propio redactor, fue presentada.

"La prensa dentro de una democracia está llamada a jugar un papel esencial. En nuestro país, paradójicamente, a partir de la revolución del 2 y 3 de febrero de 1989, una parte de la prensa perdió su identidad y desmereció ese papel, para dedicarse a sembrar el odio, destruir honras y reputaciones e incitar al pueblo con procedimientos populista y demagógicos, para que pierda confianza en la democracia, los partidos políticos y las instituciones fundamentales de la República. Ante esta preocupante realidad, es menester dar a la prensa un instrumento legal del que se carece".

Es importante una legislación de prensa, sobre todo por la necesidad de la ciudadanía de ejercer sus derechos de recibir y difundir información, así como también para normar el funcionamiento de las empresas de comunicación y garantizar la libertad de expresión.

La legislación de una república debe ser producto de las necesidades de la misma, debe acompañar el proceso de desarrollo de un país, y su objetivo debe ser, por sobre todo, velar por los derechos de sus miembros. Una Constitución, un código, un decreto ley o una ley no pueden ser utilizados como un medio represivo, o por lo menos su objetivo no puede ser ese. Debe ir otorgando cada vez más conquistas en lugar de ir cercenándolas, más aún si se quiere profundizar el proceso democrático.

Un proyecto de ley como éste, que surge de juicios negativos, evidentemente va a tener un carácter más bien coercitivo, y es ese el principal cuestionamiento que se le hace. No por ello se le quita validez a los artículos que sí son un avance que garantizan los derechos ciudadanos.

La verdadera esencia de la libertad de prensa radica, según el propio Vasconcellos, en el reconocimiento que todos los hombres (y mujeres) gozan de la facultad de publicar sus ideas por medio de la prensa sin censura previa, esto es, sin el control de la autoridad sobre lo que se va a decir. Pero esta libertad no radica en la subsiguiente impunidad de quien utiliza a la prensa como un medio para cometer delitos previstos por el Código Penal.

Al igual que gran parte de la legislación paraguaya existen contradicciones entre los artículos, por un lado dan garantías y libertades y por otro las coartan.

Uno de los puntos cuestionados con relación al art.1, el cual señala: "quedan reconocidos los derechos de todos los habitantes de la República a expresar libremente sus ideas, opiniones e imágenes sin censura previa; y a procurar recibir, difundir las informaciones y opiniones por medio de la prensa escrita, oral y televisiva sin impedimentos. Estos comprenden la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole".

Los derechos de "recibir, difundir las informaciones y opiniones" no pueden quedar relegados a un segundo plano, como se plantea en la redacción del artículo mencionado. El derecho a recibir todo tipo de información está contemplado en la declaración de los derechos humanos, y por tanto, en el actual proceso de integración por el que atraviesa el país. Lo mínimo que se puede hacer es cumplir los acuerdos internacionales que el Paraguay ha suscripto.

5.2 La Constitución Nacional de 1967

La Constitución Nacional es la ley suprema de la nación, y está por encima de los tratados, códigos, leyes y decretos. Refleja las relaciones de poder existentes, fija los límites del poder del Estado, los derechos y deberes de los habitantes, y regula a los organismos estatales.

La Constitución que estuvo vigente hasta 1992 fue la promulgada en 1967, hecha para legitimar el sistema de gobierno del régimen anterior. No garantizó los derechos ciudadanos,

concentró todo el poder en el Ejecutivo y debilitó a los otros poderes del Estado: Legislativo y Judicial. Los artículos referidos a la Comunicación eran: Art. 7, 69, 71, 72, 73, 74 y 75.

Si bien la libertad de conciencia estaba "garantizada" en el artículo 7, la misma debía enmarcarse dentro de "las buenas costumbres y el orden público". Por la ambigüedad de estos términos, dicha garantía quedaba sujeta a interpretaciones subjetivas y arbitrarias de las autoridades nacionales.

Cuando las creencias individuales o grupales se consideraban "peligrosas" ya sea para las "buenas costumbres o el orden público" podían ser reprimidas sin ningún otro procedimiento legal. No era considerada la objeción de conciencia. Si bien este artículo no se refería directamente a la comunicación, debe ser analizado en términos del derecho a emitir y recibir informaciones, sin ningún tipo de censura.

El artículo 69 no contemplaba el derecho de los individuos a tener acceso a los registros públicos y privados mediante orden judicial, tampoco a otros documentos en los cuales se hallaban mencionados o involucrados a modo de tener conocimiento de la finalidad de los mismos. Por otro lado tampoco regulaba el uso dado a las informaciones obtenidas de los registros, con informaciones referentes a convicciones políticas, fe religiosa o vida privada.

El artículo 71 al mismo tiempo de garantizar el derecho fundamental a la libertad ideológica y de opinión, lo restringía con limitaciones subjetivas y coercitivas. Para ejercer este derecho deben quedar garantizadas, la libre expresión y/o comunicación, sin ningún tipo de autorización o censura previa. En lo que se refiere a las leyes, hay que tener en cuenta la evolución de los acontecimientos sociales, económicos, culturales, políticos de un país de modo que las mismas puedan cumplir con los objetivos para los cuales se crearon. Por lo tanto la crítica y la enmienda de las mismas cuando violaren los derechos humanos y entorpecieran el normal desenvolvimiento del país, son necesarias. La desobediencia en estos casos es justificable porque los derechos inherentes al ser humano son proclamados universalmente.

La Constitución debe garantizar la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones a todos los sectores de la sociedad, la misma no debe estar sujeta a restricciones arbitrarias, sino que debe estar de acuerdo a la función social de la comunicación. Tampoco se deben clausurar los medios de comunicación, ni interferir en sus labores; las faltas o delitos en los que incurrieren deben ser sancionados como delitos comunes.

Para garantizar el pluralismo informativo, el gobierno debe prohibir los monopolios de empresas de comunicación y sancionar a los propietarios de medios que integren redes que impidan la circulación democrática de las informaciones.

La ley sólo podrá reglamentar la emisión de los medios de comunicación para garantizar la función social de los mismos, así como también para garantizar el derecho al honor, a la intimidad, o para proteger al niño y al consumidor.

5.3 Artículos sobre Comunicación en la Constitución Nacional de 1992

El contexto en que se da la redacción de leyes sobre comunicación en la nueva Constitución es un aspecto que debe tenerse en cuenta. La elaboración de una nueva Ley Fundamental se desarrolla en un tiempo eminentemente político. Todas las instituciones se adecuan a los nuevos tiempos y las instituciones que más deben adecuarse dentro del sistema democrático son los partidos políticos.

Teniendo en cuenta que el país se encamina a la culminación de un calendario político con la elección de presidente de la República y luego de la aprobación de un nuevo Código Electoral, de elecciones municipales y de la Constituyente, la formulación de leyes en materia de comunicación tuvo un carácter eminentemente político.

Los intereses eran dispares ya que la mira estaba puesta en las presidenciales. La posibilidad que el nuevo presidente electo no sea del Partido Colorado y no estuviera enmarcado dentro del proyecto político diseñado por los mismos, era temido por poderosos grupos económicos ligados al régimen anterior y que aún ocupan cargos administrativos en el actual gobierno. Una amplia libertad de prensa no iba a ser tolerada por los factores de poder (léase militares y civiles ligados comercialmente).

En este contexto se desarrolla la redacción de las leyes referentes a la comunicación. Así, las leyes aprobadas por los convencionales que en su gran mayoría eran colorados resultaron ser sumamente reglamentaristas, restrictivas y ambigüas. Estas ambigüedades dejan resquicios que dan la posibilidad de ataques a la prensa. Como opinaron los convencionales, los propietarios de los medios de comunicación, el Sindicato de Periodistas del Paraguay y políticos de diversos sectores.

El balance sobre lo aprobado acerca de la libertad de prensa es negativo ya que se contemplan disposiciones que abren espacios para que cualquiera interprete la ley como las circunstancias lo requieran. En general, se suprimieron algunas cosas, se agregaron otras, pero permaneció mucho de lo anterior.

Quedó suprimida la concentración de la propiedad de los medios de prensa como así también las subvenciones del extranjero. Se han quitado disposiciones como la que limitaba la libertad de prensa referida a lo que "las leyes generales" disponían. Un hecho muy significativo fue la supresión de la atribución que se confería a los jueces de disponer la clausura o suspensión de los medios de prensa, ya que se aclaró la función social que ella cumple en la sociedad actual y en especial en una sociedad democrática.

Se agregó el elemental principio de que "no se dictará ley alguna que limite o imposibilite ..." las libertades de expresión y de prensa. Así mismo se prohíbe toda práctica discriminatoria en la provisión de insumos para la prensa y se asegura el pluralismo informativo.

El libre acceso a las fuentes públicas de información, es un paso interesante dado actualmente. En lo que se refiere al "derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime" es un arma de doble filo. Así como también la lista extensa de infinitivos que hablan del derecho de las personas a generar, producir, recibir, recabar, poseer, acumular, procesar, comercializar, comunicar o difundir información. Esto hace que

si uno olvida algunas de estas disposiciones o no están contempladas en la nueva Constitución, podrá ser sancionado, como por ejemplo codificar información del Estado.

En general los artículos redactados y aprobados caen en contradicciones ya que si se asegura la libertad de prensa, es obvio que todo aquello que interfiera con la misma la está violando, como por ejemplo el tema de la interferencia en la provisión de insumos y también lo referente a la regulación de la publicidad que contiene un tinte sexista. Esto abre el camino para la redacción de leyes reglamentaristas que pueden ser aprobadas por el parlamento.

La situación general de la prensa actualmente depende en gran medida del espíritu democrático y de verdadera concreción de un efectivo Estado de Derecho de todos sus ciudadanos, en especial con los directamente relacionados al tema de la comunicación.

6. Consideraciones finales sobre las políticas públicas en Paraguay.

Deben señalarse en principio las múltiples dificultades que se presentaron a la hora de obtener informaciones sobre la existencia o no de políticas públicas en materia de comunicación en el Paraguay.

Las instituciones que fueron visitadas poco o nada aportaron en la recopilación de los datos. Del Ministerio del Interior no se pudo obtener ninguna información y la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTELCO) también se reservó el derecho de proporcionar datos argumentando seguridad del Estado. Estas dos dependencias son consideradas claves en lo que se refiere a las políticas en comunicación.

En los organismos analizados no se hallaron referencias específicas sobre lo que en este trabajo se define como Comunicación. A partir de esta realidad, se buscaron políticas de comunicación dejando de lado la planificación gubernamental. La búsqueda se efectuó a través de los organismos en los cuales se delega la responsabilidad en la materia, desde el punto de vista legal, tanto en la anterior como en la actual Constitución.

El hecho de que no existan documentos explícitos no quiere decir que estas políticas no existan pues, la aplicación o no de ciertas medidas constituye en sí una política. Ellas son implícitas cuando son impuestas para su aplicación, con reglamentaciones legales pero sin formar parte de un marco global sobre el papel de la comunicación.

El flujo de información y su control remite necesariamente al tema del "poder", porque el hecho de producir y controlar los mensajes, constituye un elemento del mecanismo del mismo.

El discurso y la circulación de informaciones son regulados por quienes ostentan el poder económico y/o político. En nuestro país, como en muchos otros, estas relaciones sociales y económicas -y los intereses que implican- no solo están detrás de los medios de comunicación masiva, sino que son los "propietarios" de la mayoría de estos medios.

Marshall Mac Luhan hablaba del "formato" del discurso. Sin duda, la ideología no solo da forma al discurso sino que constituye parte de su esencia. El actual gobierno parece entender la importancia de la propaganda política (parte de la comunicación) cuando se trata de utilizar la información para su propio beneficio.

Se puede deducir a partir de esto y relacionando con el concepto tecnicista de la comunicación utilizado por ANTELCO, que existen dos políticas claves: i. fomentar la adquisición de nuevas tecnologías y, ii. el uso de los medios para difundir y proyectar la imagen que ellos quieren dar a la ciudadanía.

Uno de los aspectos analizados en este estudio hace referencia al impacto que tienen las nuevas tecnologías, sobre todo en el área de las telecomunicaciones de ANTELCO.

Este organismo con poder para regular la comunicación es un administrador que canaliza, distribuye y controla las telecomunicaciones. Pero, cabe recalcar que la ANTELCO no sólo se ocupa de las telecomunicaciones, pues las demás dependencias estatales derivan a

ella la responsabilidad de todo lo que tenga que ver con la comunicación. Se toma una parte por el todo.

Una de las políticas explícitas (objetivo dentro del Plan Nacional de Telecomunicaciones) es la de extender las redes telefónicas y promover el desarrollo del interior del país, integrándolo de esta manera. Es importante señalar que esta política implica una descentralización de hecho, ya que se otorga mayor autonomía a las centrales del interior. Cabe destacar que esto sólo se aplica en lo referente a telefonía y servicio de telex.

El estudio de los fenómenos en comunicación se hace desde una perspectiva social o económica, y estas perspectivas nos remiten al punto de vista político. Las estructuras de producción de la información coinciden con una estructura política-económica. La dimensión política aporta mucho al entendimiento de la comunicación.

El proceso de comunicación no es una mera reproducción de mensajes sino fundamentalmente, un proceso de producción social de significaciones. De ahí surge el cuestionamiento acerca del uso de significados y la concepción de estos mensajes. Es decir, la información ¿es una mercancía o un bien social?. La respuesta debería ser "es un elemento importante al servicio del desarrollo social". Pero en la práctica, la falta de políticas que fomenten el desarrollo integral del país -y no solo desde el punto de vista tecnicista- denota que la información es una mercancía de uso público y privado.

La confusión acerca del significado del concepto "comunicación", su importancia, alcance y límites, es una de las causas por las que el gobierno no tiene una planificación global y participativa de comunicación.

En muchos de los documentos que fueron analizados y en las entrevistas realizadas en varios ministerios y otras dependencias del Estado se pudo notar la parcialidad con que es tratada la comunicación. En el mejor de los casos, es tratada como "telecomunicación" y en otros es desconocida.

A partir de esta ignorancia, muchos problemas no pueden solucionarse, y nuevas dificultades van surgiendo. El criterio tecnicista que se tiene en cuenta al referirse a la comunicación es una muestra del estrecho conocimiento del tema que tiene el Estado. Es un concepto que implica una estrecha visión desarrollista, al entender como desarrollo solamente al progreso en equipamiento material en este caso tecnológico. La palabra "desarrollo" implica no solo crecimiento material, sino también progreso en el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población.

Una de las razones por las que solo se apunta al crecimiento material podría ser, la finalidad de seguir manteniendo un pueblo sin educación y por consiguiente sumiso y fácil de dominar. Los grupos de poder cada vez se ven más fortalecidos con la creación de mecanismos que aumentan ese poder, y aquí la comunicación juega un rol importante.

Por lo tanto, la creación de un plan de comunicación que apunte a fortalecer el desarrollo del pueblo, que promueva la participación y sea un medio para la concientización, no está entre las prioridades del gobierno. Si no se toman las medidas adecuadas, el pueblo paraguayo seguirá expuesto a mensajes que contribuyen a fortalecer a los grupos de poder. La identidad cultural se pierde cada vez más frente a la invasión de mensajes provenientes de

empresas de comunicación transnacionales. Los Derechos Humanos continúan siendo atropellados, la censura implícita se mantiene, y la ciudadanía no participa en el proceso comunicacional.

El Estado debe velar por el establecimiento de una comunicación horizontal entre los ciudadanos. Debe garantizar y fomentar que todos los sectores de la sociedad cuenten con canales adecuados de comunicación.

La formulación de una política nacional de comunicaciones es sumamente necesaria y para hacerlo posible, es imprescindible que el Estado cree las condiciones institucionales para ello. Recién a partir de ese momento la comunicación podrá ser aprovechada en su real magnitud y en caso que exista voluntad política de desarrollar al país en forma integral, la misma podrá cumplir su rol social en este proceso.

Dado que la comunicación no está desligada de las estructuras, este proceso será inevitablemente lento y deberá necesariamente ir acompañado de un cambio estructural en la política económica y cultural.

El aspecto legal, a partir de la nueva Constitución, sufrió mayores alteraciones y en ciertos casos, algunos avances democráticos importantes. Si bien se sientan las bases generales, son las leyes a ser promulgadas las que realmente definirán el alcance y los límites.

Uno de los cambios más importantes, comparando con la Carta Magna de 1967, es la ampliación de las libertades políticas y la posibilidad que las libertades públicas, como la de expresión, no sean coartadas. Por otro lado, el momento eminentemente político y apresurado en el que se redactó la nueva Constitución, influyó en el cariz reglamentarista de algunos de los artículos mientras que otros caen en la ambigüedad o son muy reiterativos.

Contrastando la realidad paraguaya con la de los demás países latinoamericanos, es importante rescatar el concepto global al que se refiere la CIESPAL en el documento de la reunión de Costa Rica: "El rasgo que debe diferenciar el enfoque de la comunicación de las perspectivas originadas en los países centrales es la concepción totalizadora del proceso comunicacional. En otras palabras, se trata de concebir la comunicación en todos sus niveles de funcionamiento, como un aspecto del proceso productivo general de la sociedad."

A partir de la década del 70, surge una concepción totalizante de la comunicación que plantea la urgencia de políticas públicas en vistas a un proceso de desarrollo participativo. Concebir esta planificación global implica, buscar una coherencia entre las políticas educativas y culturales vigentes y crear la infraestructura necesaria para la aplicación de un proyecto de desarrollo equilibrado que contemple los recursos físicos, tecnológicos y humanos disponibles en el sector público y privado.

El conflicto central al hablar de una política nacional de comunicación surge, en la manera de articular los intereses del sector público y del privado. Por "democratizar las comunicaciones" en nuestro país se entiende que las mismas deben quedar exclusivamente regidas por la ley de la oferta y la demanda, criterio opuesto a una estatización de la comunicación.

Como se señaló en el marco teórico, ambos extremos tienen sus riesgos. En el caso que las comunicaciones queden exclusivamente en manos privadas -propietarios de medios- la posibilidad real que las mismas sean tratadas como simple mercancía de lucro, son ciertas. Por otro lado, si quedan en manos del Estado, se corre el riesgo que las comunicaciones sean utilizadas políticamente a fin de manipular a la ciudadanía en general como ocurrió durante la dictadura stronista y que el ejercicio de los derechos adquiridos, como la libertad de expresión, sea coartado.

No se trata pues de inclinarse hacia una de las dos posturas señaladas sino, a partir del reconocimiento de los recursos disponibles, elaborar un plan global que constituya "un cuerpo coherente de principios y normas dirigidos a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación en el país".