

TDL-2064

IDRC-Lib- 15109

HACIA UNA METODOLOGIA PARA DIAGNOSTICAR INSTITUCIONES
ESTATALES DE COMUNICACION

Luis R. Beltrán

Un ensayo en Venezuela como parte de la formulación de una política general para los servicios públicos de radio y televisión *

Luis Ramiro Beltrán S. **

Elizabeth Fox de Cardona

San José, Costa Rica, abril 13 al 19 de 1975

-
- * Preparado para la Reunión de CIESPAL y CEDAL sobre "Políticas Nacionales de Comunicación en América Latina", con los auspicios de la Fundación Friedrich Ebert, a realizarse en San José, Costa Rica, del 13 al 19 de abril de 1975.
 - ** Aunque el doctor Beltrán es Representante de la División de Ciencias de la Información en la Dirección Regional para América Latina del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, los puntos de vista que sustenta este trabajo son absolutamente personales y no comprometen a la organización a que pertenece.

015361

ARCHIV
BELTRA
no. 8

GUIA DE CONTENIDO

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
PARTE I	
DESCRIPCION DE LA METODOLOGIA ENSAYADA	1
¿Qué criterios son apropiados para diagnosticar el estado de un conjunto de instituciones estatales involucradas en el uso de la radio y la televisión en un país dado?	2
¿Qué datos son indispensables de obtener para aplicar las medidas "no paramétricas" al análisis del conjunto de instituciones pertinentes?	5
¿Cómo deben obtenerse los datos indispensables para aplicar las medidas "no paramétricas" al análisis del conjunto de instituciones pertinentes?	7
¿Cómo deben analizarse los datos recogidos para poder aplicar a ellos las medidas "no paramétricas"?	9
¿Cómo ha de llegarse a conclusiones sobre el total de la información diagnóstica analizada?	11
PARTE II	
APLICACION DE LA METODOLOGIA AL CASO DE VENEZUELA	14
Antecedentes	14
Instituciones Estudiadas	15
Factores de Diagnóstico	17
Recolección de Información	17

Resultados del Análisis de Congruencia	19
Oficina Central de Información (OCI)	19
Consejo Técnico de Telecomunicaciones	21
Dirección General de Telecomunicaciones (Ministerio de Comunicaciones)	22
Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV)	22
Comité de Teleducación (Ministerio de Educación)	23
Resultados del Análisis de Complementaridad	24
Coincidencia de Fines	24
Concordancia de Medios	25
Coordinación de Operaciones	26
Resultados del Análisis de Subordinación a CORDIPLAN	29
Funciones Ideales de Comunicación	30
Establecimiento de Políticas	31
Investigación	31
Planificación	31
Producción	31
Emisión	32
Control	32
Evaluación	32
Coordinación	32
Capacitación	32
Promoción	33
Resultados del Análisis sobre Afinidad	33
Resumen de los Resultados del Análisis	35
Conclusiones del Análisis	36



INTRODUCCION

El interés de que existan Políticas Nacionales de Comunicación de tipo global y ajustadas a las Políticas Nacionales de Desarrollo no tiene, en el mundo, mucho más de un lustro de antigüedad. Desde luego, siempre han existido algunas políticas en casi todos los países, ya que el Estado ha tenido que regular por lo menos algunos aspectos del proceso de comunicación social. Por ejemplo, la concesión de licencias para el uso del espectro radioeléctrico, las restricciones a la libertad de prensa y las exenciones impositivas a la importación de libros y otros objetos culturales. Pero la integración de esas y muchas otras políticas parciales en un todo articulado, armónico y estable que equivalga a una verdadera Política Nacional es un fenómeno que no se ha dado sino en un mínimo de países y sólo muy recientemente. En ausencia de tal instrumento, el proceso de comunicación social - vital para la existencia y el progreso de las naciones - viene tomando lugar, en la mayoría de los países del mundo, en formas que rara vez se compaginan con las políticas, planes y programas de acción de los gobiernos para el desarrollo nacional.

Consciente de ello, la Unesco ha venido fomentando en los últimos años la formulación de tales políticas integrales. Para ello estableció un grupo de consulta que se reunió en París, en septiembre de 1971, y produjo un primer documento básico de tipo teórico y universal * . Luego en Bogotá, en julio de 1974, la Unesco auspició la primera reunión de expertos latinoamericanos sobre el tema, buscando avanzar de las bases globales hacia los principios de un modelo regional ** . . . Como culminación inicial de este esfuerzo la Unesco está organizando, para noviembre del presente año en Lima, la Primera Reunión Interministerial sobre Políticas de Comunicación. Se aspira a que en ella el

* Propuestas para un Programa Internacional de Investigaciones sobre la Educación, París, UNESCO, 1971. 28 p. (UNESCO. COM/MD/20)

** El documento básico sobre el que trabajó la reunión fue el siguiente: Beltrán, Luis Ramiro. Las políticas nacionales de la comunicación en América Latina, París, UNESCO, 1974. 23 p. (UNESCO. COM-74/CONF.617/2).

El informe final de dicha reunión es: Reunión de Expertos sobre Planificación y las Políticas de la Comunicación en América Latina, Bogotá, Colombia, 4-13 de julio de 1974. Informe. París, UNESCO, 1974. 37 p. (UNESCO.COM-74/CONF.617/4)

trabajo preparatorio de grupos de expertos llegue al nivel político superior que es el decisivo para que los gobiernos de los Estados Miembros de la Unesco en América Latina se resuelvan a contar con tales políticas.

Varios países de la región están preparando descripciones generales de sus sistemas de comunicación social - principalmente los de orden masivo - y resúmenes de las políticas parciales que actualmente rigen el comportamiento de aquellos en algún grado. Unos pocos países están realizando, además, análisis críticos de dichos sistemas o diagnósticos de las instituciones estatales de comunicación masiva. El primero es el caso de Colombia y el segundo, el de Venezuela. En ambos casos, la intención final es dotar al Estado de información sistemática confiable para dar base seria a la formulación de políticas. Y es que, evidentemente, las políticas no deben ser improvisadas sino que deben arrancar del conocimiento científico de la situación sobre la que pretenden influir. En efecto, la investigación es necesaria antes de que se formule una política, durante la aplicación de ésta y después de que ella haya comenzado a ser aplicada.

La realización de diagnósticos institucionales es un paso fundamental en la investigación que debe preceder a la formulación de políticas. Es posible concebir múltiples maneras de realizar tales diagnósticos, pero las experiencias que sobre este tipo de indagación científica existen a la fecha en el mundo son escasísimas. En ausencia de ellas y ante el apremio de ayudar a los gobiernos a que dispongan de tales políticas, la investigación social tiene que hallar sin demora caminos exploratorios modestos y expeditivos. Ella no puede detenerse en prolongados, complejos y costosos ejercicios que posterguen la acción excesiva o indefinidamente. El sentido pragmático que resulta de la urgencia de acción debe producir de inmediato métodos de diagnóstico simples y económicos, que puedan ser aplicados rápida y sencillamente en muchos países. Esos métodos tendrán, pues, que situarse en algún punto entre la apreciación asistemática y totalmente subjetiva y el análisis científico ultrarriguroso y matemáticamente objetivo. Es decir, tendrán que ser métodos realistas intermedios. A esa convicción responde el ensayo de que se informa en el presente trabajo, el que se concentró en diagnosticar - en lapso breve - el conjunto de instituciones estatales dedicadas al empleo de la radio y la televisión en un país latinoamericano.

La Parte I del trabajo condensa el método ensayado, en un sentido general. Y la Parte II informa sobre la aplicación del mismo al caso particular de Venezuela.

Los autores esperan que el relato de esta modesta experiencia inicial - afectada por insuficiencias pero preñada de alentadoras posibilidades, comunes ambas a la mayoría de países de la región - tenga utilidad para aquellos que vayan a comprometerse en intentos semejantes.

PARTE I

DESCRIPCION GENERAL DE LA METODOLOGIA ENSAYADA

Un conjunto de instituciones estatales de comunicación puede ser estudiado en forma solamente descriptiva o en forma descriptiva y analítica. Si lo primero, el producto será un inventario de la estructura y funcionamiento del conjunto, un relato de los rasgos esenciales de la "anatomía" y de la "fisiología" del mismo. Si lo segundo, el producto será dicho inventario acompañado de alguna apreciación crítica o juicio evaluativo sobre la naturaleza y el estado de aquel conjunto.

La descripción analítico-evaluativa tiene, muy a menudo, las características de un "diagnóstico", ya que la apreciación crítica no se realiza usualmente en un vacío conceptual sino que suele partir de algún esquema teórico de la naturaleza y estado ideales del objeto a estudiarse. Es decir, compara lo observado con algún modelo de política basado sobre ciertos índices apetecibles de "normalidad" o "salud". Si hay alguna relación de equivalencia entre tal modelo y los datos de la realidad institucional, el diagnóstico es positivo. Si, por inversa, se encuentran indicios de distanciamiento del objeto respecto de dichos índices, el diagnóstico es negativo en el sentido de haber encontrado situaciones de "anormalidad" o "enfermedad". Así, pues, a la observación de lo "anatómico" y lo "fisiológico" se agrega la detección de lo "patológico". Diagnosticar viene a ser, por tanto, "determinar una enfermedad por sus síntomas". Y, en el caso aquí en cuestión, hacer un diagnóstico consiste en definir las características, los límites y las posibles consecuencias de las anomalías o afecciones de que padezca el conjunto institucional motivo de estudio.

Cuando de partida se dispone de un modelo de políticas preciso, amplio, profundo y coherente, la comparación diagnóstica puede hacerse por medio de indicadores "paramétricos" en el sentido de "variables que entren en la forma matemática de cualquier distribución estadística de tal manera que los posibles valores de esas variables correspondan a diferentes distribuciones". Es decir, tal modelo hace posible medir por confrontación el grado en que un conjunto institucional se aproxima a los principios, normas y objetivos de la política que preside sus operaciones o se aparta de ellos.

Cuando, por el contrario, se dispone solamente de un modelo de política demasiado vago, rudimentario e inarticulado o cuando prácticamente no se parte de ningún modelo definido, el diagnóstico sólo puede hacerse por medio de Indicadores "no paramétricos" en el sentido de que "no requieren de aserciones sobre parámetros o sobre la forma de la distribución estadística subyacente". En tal caso, el diagnóstico no consistirá en comparar la realidad observada con ningún modelo ideal referente a ella pero externo a la misma. Consistirá en identificar internamente en tal realidad factores que sugieran, en general, imperfecciones en la estructura y funcionamiento del objeto per se. Este procedimiento "no paramétrico" tiene, obviamente, las limitaciones propias de la falta de cotejo sistemático con un modelo específico de lo deseable. Reconocidas esas limitaciones, el diagnóstico de tipo "no paramétrico" puede, sin embargo, brindar información inicial de alguna utilidad por sí misma y, de otra parte, conducir a la acumulación de elementos de juicio que permitan llegar a un diagnóstico de tipo "paramétrico" para contribuir a la construcción del modelo teórico para efectuar la confrontación.

Al amparo de estas reflexiones, el breve y sencillo ensayo de que se informa en el presente trabajo consistió en explorar opciones metodológicas realistas para las condiciones latinoamericanas.

El diagnóstico intentado arrancó procurando dar respuesta a la siguiente interrogación básica:

¿Qué criterios son apropiados para diagnosticar el estado de un conjunto de instituciones estatales involucradas en el uso de la radio y la televisión en un país dado?

Necesariamente, cualquier tipo de diagnóstico involucra juicio subjetivo en algún grado. En general, ese grado será más bajo cuanto más alto sea el grado en que se disponga de información sistemática y confiable sobre la realidad del sujeto de diagnóstico. En particular, el grado de subjetividad será más bajo cuando se disponga de información sustantiva no solamente intrínseca a éste sino extrínseca al mismo.

Cuando se disponga, por añadidura, de esta última, resultará posible establecer "parámetros" que permitan la medición cuantitativa y refinada de la afección bajo estudio, reduciendo considerablemente la subjetividad. Cuando no se disponga de ella, sólo se podrán establecer medidas "no paramétricas", reduciendo moderadamente la subjetividad.

Por información sustantiva extrínseca se puede entender, por ejemplo, un conjunto de datos sobre lo siguiente:

1. La relación de compatibilidad entre un modelo ideal constituido por una serie de hipótesis integradas en torno a los objetivos de las instituciones estatales de comunicación y la realidad de la estructura y funcionamiento de las mismas.
2. La relación de ajuste o calce entre las reales necesidades de comunicación de la comunidad nacional y la realidad de la estructura y funcionamiento de las instituciones estatales de comunicación.
3. La relación de afinidad o semejanza entre categorías ideales de funciones postuladas dentro de un criterio de división de trabajo para describir el proceso de comunicación en general y categorías de funciones observadas en instancias específicas de un proceso de comunicación real dado * .

Al disponerse de información sustantiva extrínseca (y además sistemática y confiable) sobre compatibilidad, ajuste y afinidad, estos factores pasan a constituirse en "parámetros" para el diagnóstico. Este podrá beneficiarse entonces de un grado bastante bajo de subjetividad.

Por información sustantiva intrínseca se puede entender, por ejemplo, un conjunto de datos sobre lo siguiente:

* Las categorías ideales de funciones de comunicación postuladas para el ensayo fueron las siguientes: establecimiento de políticas; investigación; planificación; producción; emisión; control; evaluación; coordinación; y promoción. Las definiciones de cada una de ellas se encuentran en la Parte II del trabajo, páginas 31, 32 y 33.

1. La relación de congruencia entre las metas ideales de comportamiento establecidas en las atribuciones asignadas por el Estado a las instituciones pertinentes y las capacidades realmente disponibles en tales instituciones (estructura, recursos, operaciones) para alcanzar tales metas.
2. La relación de complementaridad entre dos o más de las instituciones pertinentes en términos de coincidencia de fines, concordancia de medios y coordinación de operaciones, de manera que haya entre ellas una armónica integración funcional y no competencia o conflicto.
3. La relación de subordinación de cada institución especializada pertinente a las directivas de las instituciones globales de orden superior que velan por los intereses colectivos de la comunidad nacional y que establecen las políticas y los planes generales de desarrollo del país.

Al disponerse de información sustantiva intrínseca sobre congruencia, complementaridad y subordinación, que además sea altamente sistemática y confiable, esos factores pasan a constituirse en medidas "no paramétricas" para el diagnóstico. La conjunción de ellas con las medidas paramétricas antes propuestas (cuando estas últimas resultan viables), optimizará el diagnóstico, permitiendo una pronunciada reducción de la subjetividad.

Sin embargo, aun tomadas por sí solas las medidas "no paramétricas" (cuando no es posible contar también con las "paramétricas") pueden llevar a un diagnóstico aceptable, cuyo grado de subjetividad final dependerá eminentemente del grado de disponibilidad de información sistemática y confiable sobre la realidad del conjunto institucional analizado.

Idealmente, el diagnóstico debería realizarse empleando los factores "paramétricos" y los "no paramétricos". En efecto, allá donde existe un modelo coherente de objetivos institucionales, basado en un cuadro certero de las necesidades de comunicación de la población, y donde hay afinidad significativa entre categorías ideales y

reales de funciones de comunicación, estos propios factores paramétricos permiten obtener, de por sí, los factores no paramétricos. No obstante, esa situación óptima se da muy rara vez en la realidad de las posibilidades de investigación social en América Latina. Por tanto, lo práctico será aprender a hacer diagnósticos basados esencialmente en factores "no paramétricos" como los de congruencia, complementaridad y subordinación que se han propuesto aquí. Adicionalmente, es factible incorporar al análisis por lo menos el factor "paramétrico" afinidad, tratándolo si es del caso como "no paramétrico", ya que obtener información para establecerlo es, en general, algo apreciablemente menos difícil que obtenerla para los otros dos factores "paramétricos" propuestos, la compatibilidad y el ajuste.

La próxima pregunta básica para la que deben buscar respuestas es:

¿Qué datos son indispensables de obtener para aplicar las medidas "no paramétricas" al análisis del conjunto de instituciones pertinentes?

Si el diagnóstico ha de ser fundamental para formular la política, la información mínima a recogerse debe ser capaz de dar una semblanza cabal e integral de las instituciones sometidas a estudio. Es decir, se requieren datos sobre las finalidades, la estructura, los recursos y las operaciones de cada una de ellas.

El grado de profundidad que alcance el diagnóstico dependerá del grado de precisión y prolijidad con que se obtengan dichos datos. En un sentido amplio, los rubros de información esencial a obtenerse son los siguientes:

1. Constitución legal y estructura orgánica de las instituciones:
 - a) atribuciones
 - b) objetivos
 - c) funciones específicas
 - d) prioridades
 - e) régimen de organización

2. Recursos

- a) humanos (personal directivo, profesional, auxiliar y obrero)
- b) financieros (origen de los fondos y régimen presupuestal)
- c) físico-técnicos (instalaciones, equipamiento)

3. Operaciones

- a) áreas de competencia o jurisdicciones de acción
- b) alcance territorial y cobertura de población
- c) régimen actual de planificación y evaluación de operaciones, incluyendo descripción de fuentes de información para la toma de decisiones y manera de señalamiento de prioridades de acción
- d) técnicas principales de acción
- e) criterios de operación en relación con:
 - (1) órganos de planeamiento global y sectorial del país
 - (2) otras instituciones del sector de comunicación
- f) realizaciones
- g) limitaciones y principales obstáculos al alcance de los objetivos institucionales

4. Operaciones futuras proyectadas

- a) áreas
- b) régimen previsto de planificación y evaluación de operaciones, incluyendo descripción de fuentes de información para la toma de decisiones y manera de señalamiento de prioridades de acción
- c) criterios de operación en relación con planeamiento global y sectorial y con actividades de otras instituciones del sector.

Los rubros de información que acaban de estipularse someramente constituyen nada más que una guía esquemática y general. De ella deben derivarse para cada situación real nacional conjuntos muy específicos y bien sistematizados de preguntas concretas que busquen captar

pormenorizadamente la situación. Cuanto más precisos y completos sean estos conjuntos, más y mejor información se podrá obtener. Además, dependiendo del tipo de instituciones a estudiarse, podrán resultar deseables variaciones al esquema general de la encuesta dirigida a captar información particular correspondiente a aquellos aspectos de cada institución que los distinguan marcadamente de las demás. Por ejemplo, las preguntas específicas para estudiar una telemisora central del gobierno tenderán a ser bien diferentes de las preguntas necesarias para detectar información útil sobre el modo y el grado en que se ocupa de comunicación social el órgano central estatal de planificación para el desarrollo. Del mismo modo, podrán darse distinciones importantes entre instituciones que se ocupan de los aspectos físicos de comunicación (emisión, transporte y recepción de señales) y las que se dedican a producir programas educativos por radio. En suma, habrá algunos rubros aplicables por igual a todas las instituciones y otros aplicables a la detección de particularidades. Los primeros permitirán una visión de conjunto y comparaciones interinstitucionales y los segundos facilitarán la profundización en cada entidad.

La siguiente pregunta a responderse es:

¿Cómo deben obtenerse los datos indispensables para aplicar las medidas "no paramétricas" al análisis del conjunto de instituciones pertinentes?

La mejor manera de asegurar que la información deseable ha de ser debidamente obtenida es la de apelar a entrevistas estructuradas a cargo de entrevistadores calificados, independientes y entrenados. Es decir los recolectores de la información deben ser: (a) competentes en la materia de comunicación, (b) ajenos a las instituciones en las que se harán las entrevistas, y (c) aptos para emplear la técnica de entrevista.

Las entrevistas deben hacerse con tantos funcionarios superiores cuantos sean necesarios para lograr óptimamente la información requerida sobre cada institución.

La estructuración de la entrevista se podrá lograr volcando las preguntas previstas en uno o más cuestionarios mediante los

cuales se agrupen las preguntas por rubros. Por una parte, los cuestionarios deberán contener preguntas cerradas que permitan al entrevistador registrar rápidamente las respuestas por procedimientos de completar líneas, seleccionar entre opciones, etc. Por otra parte, los cuestionarios deberán contener preguntas abiertas - para cuestiones no captables por el otro modo - y las respuestas a ellas podrán ser registradas por apunte del entrevistador o por grabación en cinta magnetofónica. Ellas no podrán ser dejadas al entrevistado para que las responda a su albedrío, salvo que consideraciones excepcionales lo hicieran inevitable.

Los entrevistadores deberán, además, obtener de sus entrevistados todo documento o publicación que permita complementar o verificar las respuestas dadas. Por ejemplo leyes, decretos, reglamentos, organigramas, programas, presupuestos, resúmenes estadísticos, prospectos institucionales, declaraciones, informes regulares y especiales, etc.

Todo esfuerzo que se haga para que la información sea tomada directamente y no por correo será altamente remunerador. Si resultara conveniente que algún funcionario a ser entrevistado conociera los cuestionarios antes de la entrevista, a fin de prepararse para ella y poner a mano documentación de respaldo, el recurso sería válido siempre que fuera puramente preparatorio y no sustituyera a la entrevista en sí.

Durante la entrevista y si es del caso después de ella, el entrevistador hará todo lo necesario para que el entrevistado responda plena y cabalmente a cada pregunta. Para ello el entrevistador podrá aclarar al entrevistado el espíritu de cada pregunta principal e insistirá ante él para que no responda ni errada, ni incompleta ni superficialmente.

Si la toma de datos de una institución requiriere entrevistas a más de un funcionario, el entrevistador deberá cotejarlas a fin de delimitar oportunamente disparidades o contraindicaciones que pudieran existir entre aquellas.

Sólo efectuando las entrevistas de esta manera se podrá asegurar que, en cantidad y en calidad, la información recogida satisfaga los

requerimientos del diagnóstico. Para asegurarse de ello, un encuestador de larga experiencia debiera coordinar a los entrevistadores.

La siguiente pregunta a ser contestada es:

1. ¿Cómo deben analizarse los datos recogidos para poder aplicar a ellos las medidas "no paramétricas"?

Lo primero que ha de hacer quien haya sido responsable de la coordinación de los entrevistadores es verificar, caso por caso y rubro por rubro, que ellos hayan logrado las entrevistas en la forma apetecida. Esto permitirá, cuando fuera necesario, hacer correcciones, aclaraciones o ampliaciones antes de iniciar el análisis.

Depuradas las entrevistas se procederá a estudiar detenidamente cada una de ellas en función de las definiciones de congruencia, complementaridad, subordinación y, si corresponde, afinidad. Dependiendo de cuánto quiera uno acercarse por la vía de la precisión a la objetividad, el cotejo podrá hacerse (a) entre cada dato y cada definición, (b) entre grupos de datos y cada definición, o (c) entre rubros enteros y cada definición. Si la información ha sido obtenida en forma sistemática, confiable, empírica y rigurosa, la verificación de esos cuatro factores "no paramétricos" se podrá hacer por medio de alguna suerte de indicadores objetivos expresables numéricamente. Si tal información ha sido obtenida en forma sistemática pero menos confiable y no empírica ni rigurosa, la verificación sólo podrá hacerse por indicadores subjetivos y en el orden de la simple apreciación lógica.

Los siguientes criterios orientarán al analista para tomar sus decisiones de apreciación:

1. Cuando no haya en la información ningún dato que indique, en forma alguna, la vigencia de los factores, se dará a ellos por ausentes.
2. Cuando haya en la información, en alguna forma, datos que indiquen la vigencia de los factores, se dará a éstos

por presentes, si bien no siempre podrá precisarse el grado de tal presencia.

3. Se podrá, sin embargo, distinguir en la presencia dos condiciones limitativas que actúen como indicadores más refinados capaces por lo menos de sugerir grado. Una de ellas será la deficiencia, indicador cualitativo que se referirá a fallas o defectos en la forma de vigencia o presencia de los factores. La otra será la insuficiencia, indicador cuantitativo que se referirá a debilidad de volumen o intensidad en la vigencia o presencia de los factores.
4. Cuando se encontraren simultáneamente indicadores de deficiencia y de insuficiencia en un grado conceptualmente considerable, se presumirá que los factores tienden más a aproximarse a la ausencia que a la presencia o vigencia.

Siendo la congruencia una medida intra-institucional, convendrá hacer la aplicación de ella manejando los cuestionarios en su integridad, institución por institución. En cada uno de ellos el analista explorará la relación entre los objetivos ideales de comportamiento establecidos en las atribuciones y las capacidades realmente disponibles para alcanzar los mismos en la respectiva institución. Anotará, entonces, para cada cuestionario institucional el juicio a que lo hayan conducido los criterios sugeridos en el párrafo anterior.

Siendo la complementaridad una medida inter-institucional, el analista confrontará toda la información contenida en cada uno de los cuestionarios institucionales con todos los demás cuestionarios. Anotará, igualmente, el juicio a que, en cada caso, lo hayan conducido los criterios propuestos.

Siendo la subordinación también una medida inter-institucional, el analista confrontará aquella parte pertinente de la información contenida en cada uno de los cuestionarios institucionales con la contenida en el cuestionario correspondiente al órgano central del Estado para planificación del desarrollo nacional y, si hubieran datos, con la información correspondiente a planeamiento sectorial. Anotará también su juicio para cada caso.

Siendo la afinidad una medida extra-institucional de orden conceptual, el analista comparará especialmente los datos sobre estructura y operaciones, contenidos en cada cuestionario institucional, con las definiciones propuestas de funciones de comunicación (verlas en la Parte II). Anotará sus juicios.

La última pregunta para la que ha de procurarse respuesta es la que sigue:

¿Cómo ha de llegarse a conclusiones sobre el total de la información diagnóstica analizada?

Por sí mismos, los juicios apuntados por el analista al término del estudio de los datos sobre cada institución y para cada factor constituyen las conclusiones primarias del estudio.

El próximo paso es llegar a conclusiones finales relacionando entre sí las conclusiones primarias correspondientes a cada uno de los factores verificados o medidas aplicadas. Es decir, se procurará llegar a generalizaciones valaderas para el conjunto de medidas. Esto, sin embargo, no será siempre el caso; por ejemplo, las conclusiones primarias pueden indicar el encuentro de un grado alto de congruencia, acompañado por un grado mediano de complementariedad, caracterizado por ausencia de afinidad y contrastado con un bajísimo grado de subordinación. Tal relación de disparidad entre factores haría virtualmente imposible llegar a generalizaciones aplicables al conjunto.

Subyacente a todos los factores propuestos aquí para el diagnóstico, se halla una hipótesis de sistema y de equilibrio en el mismo. Es decir, se propone que un conjunto institucional puede considerarse "óptimo" cuando constituye un sistema "auténtico y perfecto" (un todo delimitado y compuesto por elementos relacionados entre sí de manera que afectan mutuamente su comportamiento) y cuando ese sistema funciona y evoluciona de una manera que produce una íntima y constante trabazón armónica entre sus elementos, caracterizada por una vocación de integración, racionalidad y eficiencia que beneficia a cada unidad y al conjunto.

Consecuentemente, el criterio definitivo que usará el analista para formular generalizaciones aplicables al conjunto será el de que cuanto mayores sean la congruencia, la complementaridad, la subordinación y la afinidad encontradas por el diagnóstico en la situación de las instituciones estudiadas, mayor será la proximidad de ellas al ideal de un sistema en equilibrio dinámico tipificado como "auténtico y perfecto".

Corresponde anotar que un diagnóstico que no pueda llegar a generalizaciones para el conjunto no será necesariamente menos válido que el que pueda hacerlo. En muchos casos el arribar simplemente a las conclusiones primarias será útil por sí mismo para la formulación de políticas.

Corresponde anotar también, por último, que la formulación de conclusiones debe cuidarse de no caer en la trampa - aparentemente común en las ciencias sociales - de interpretar expreso distorsionadamente los datos objetivos obtenidos de la realidad, para que ellos engranen necesariamente con los factores "paramétricos" o "no paramétricos" postulados. Estos factores tienen tantas posibilidades de estar errados como los datos tienen posibilidades de ser equivocados. Es deber del investigador riguroso reconocer ambos tipos de posibles errores y enmendarlos, en vez de apelar a arbitrarios recursos de empates ficticios o falaces entre unos y otros.

En suma, la metodología desarrollada y ensayada en el caso sigue los pasos clásicos de la mayoría de las investigaciones sociales:

1. Definir lo que se pretende observar
2. Tomar los datos indispensables de la realidad
3. Analizar los datos a la luz de ciertos criterios, factores o medidas
4. Formular conclusiones específicas y, si posible, generalizaciones mayores.

No hay nada nuevo en la secuencia. Lo que quizás sea nuevo es la posibilidad de hacer diagnósticos de instituciones públicas de

comunicación que sean científicamente aceptables sin demandar una excesiva inversión de energía, destreza, tiempo y dinero. Y ese tipo de investigación, piensan los autores, puede dar aportes valiosos a los esfuerzos de los países en vías de desarrollo por contar con verdaderas políticas nacionales de comunicación.

PARTE II

APLICACION DE LA METODOLOGIA AL CASO DE VENEZUELA

Antecedentes

En octubre de 1974, el Gobierno de Venezuela creó una Comisión Preparatoria del Consejo Nacional de la Cultura (CONAC), bajo la presidencia del doctor Juan Liscano. El encargo central que la Presidencia de la República dió a la Comisión fue el de delinear las bases para una Política Nacional de Cultura.

Para cumplir el encargo, la Comisión constituyó varios comités especializados. Uno de ellos fue el Comité para el Area de Radio y Televisión, responsable de sentar las bases de la Política para los Servicios Públicos de Radio y Televisión. El doctor Antonio Pasquali, director del Instituto de Investigación de la Comunicación de la Universidad Central de Venezuela y miembro de la Comisión, fue hecho por ésta presidente del Comité de Radio y Televisión. Lo conformó con catorce personas escogidas entre delegados de las instituciones estatales vinculadas al empleo de la radio y televisión, representantes de instituciones universitarias, religiosas, castrenses y gremiales y asesores internacionales temporales. Dentro de esta categoría, la Comisión requirió los servicios de los especialistas en comunicación Ramiro Tamayo, consultor independiente, y Luis Ramiro Beltrán S., representante de la División de Ciencias de la Información en la Dirección Regional para América Latina del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).

El Dr. Beltrán tomó su primer contacto directo con el Comité en diciembre de 1974 en Caracas, acordándose entonces que su colaboración se concentraría, en principio, en la fase de diagnóstico de la situación de las instituciones estatales de radio y televisión.

Beltrán preparó en Caracas el borrador de un cuestionario básico para que el Comité realizara una encuesta sistemática de instituciones estatales que se ocupan de radio y televisión y sugirió, al mismo tiempo, efectuar tal indagación principalmente por medio de entrevistas estructuradas a altos funcionarios por parte de entrevistadores calificados y entrenados a órdenes de un coordinador. Se acordó que, una vez recogida la información, este asesor internacional regresaría

al país para analizar la misma y extraer de ella conclusiones que contribuyeran a sustentar la formulación de la política correspondiente a los citados medios de comunicación. Así lo hizo en marzo de 1975, contando con la contribución de una asistente técnica temporal, la señora Elizabeth Fox de Cardona, consultora independiente especializada en investigación sobre políticas de comunicación, quien fue contratada exprofeso por el Comité, a sugerencia del doctor Beltrán. Ellos presentaron su informe al Comité, que lo analizó en una sesión especial, acogiéndolo con mínimos cambios.

La síntesis selectiva que se ofrecerá a continuación se deriva de aquel informe oficial pero es de responsabilidad enteramente personal del doctor Beltrán y de la señora Cardona. Ellos, sin embargo, la pusieron en manos de la presidencia del Comité antes de divulgarla.

Instituciones Estudiadas

El conjunto institucional estudiado es el constituido por aquellas entidades gubernamentales que, en una forma u otra y en diversos grados, están comprometidas en el empleo de la radio y la televisión públicas. Ellas son las siguientes:

- Oficina Central de Información (OCI), unidad albergada presupuestalmente en el Ministerio del Interior, adscrita a la Presidencia de la República y recientemente asimilada al Ministerio de Información, un portafolio sin cartera que acaba de crearse;
- Consejo Técnico Nacional de Telecomunicaciones;
- Dirección General de Telecomunicaciones del Ministerio de Comunicaciones;
- Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV);
- Comité de Teleducación, adscrito al Ministerio de Educación;

- Dirección de Planificación Social y Cultural de CORDIPLAN, el organismo de planificación central del desarrollo nacional.

La OCI opera en el terreno de la información política y coopera en el ámbito de la información educativa, empleando para lo primero todos los medios de comunicación masiva, propios del Estado y privados y, para lo segundo, la radioemisora y las dos televisoras gubernamentales. El Comité de Teleducación se especializa en información educativa por un solo medio.

La OCI y el Comité son las dos instituciones especializadas en el "software" * de comunicación. En cambio, el "hardware" ** está a cargo del Consejo Técnico Nacional de Telecomunicaciones, de la Dirección General de Telecomunicaciones del Ministerio de Comunicaciones y de la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV). La Dirección de Planificación Social y Cultural de CORDIPLAN es la unidad que podría ocuparse de comunicación en la entidad de planificación central del desarrollo pero no es, hablando estrictamente, una institución especializada en comunicación.

El Comité de Teleducación y el Consejo Técnico Nacional de Comunicaciones son cuerpos técnicos colegiados con función puramente asesora y sin personal propio para operaciones. Las otras cuatro instituciones, en cambio, son entidades ejecutivas dotadas de personal y recursos físicos y financieros para cumplir sus respectivas misiones.

Sólo una de las seis instituciones - la CANTV - es autónoma. Las demás forman parte orgánica regular de Ministerios o están adscritas a ellos.

En términos de magnitud de recursos humanos, físicos y financieros, las instituciones más poderosas son la CANTV y la OCI. En

* Aspectos no físicos de la producción, emisión y distribución de mensajes. Por ejemplo, contenido y forma de programas de radio y televisión.

** Aspectos físicos de la emisión y distribución de mensajes. Por ejemplo, generación de ondas radioeléctricas y operación de plantas televisoras.

términos de jerarquía política, la OCI es la institución principal.

Factores de Diagnóstico

Al igual que en la mayoría de países del mundo, en Venezuela no se dispone todavía de un conocimiento científico sobre las reales necesidades de comunicación de la sociedad ni se cuenta con un modelo de política nacional de comunicación. Precisamente es responsabilidad del Comité para el Área de Radio y Televisión el preparar el anteproyecto de tal política para estos medios. En tal sentido, el Comité ha dado ya los pasos iniciales hacia la formulación del modelo, estableciendo algunas premisas que estaba desarrollando en el momento en que los asesores internacionales efectuaron el análisis.

La no disponibilidad inmediata de ese modelo y del conocimiento antedicho hizo que los analistas no pudieran considerar para realizar el diagnóstico factores de medida "paramétricos", excepto en un caso para el cual ellos mismos formularon, brevemente, el esquema o modelo ideal. Encontraron, en directa conexión con ello, información suficiente y aceptable - si bien no cuantificable - sobre la realidad institucional dentro de la obtenida por la encuesta que el personal nacional del Comité había efectuado antes de llegar los asesores internacionales al país.

El factor "paramétrico" (o cuasi-"paramétrico") utilizado fue el de afinidad. Los demás factores establecidos y empleados por los analistas fueron la congruencia, la complementaridad y la subordinación, que son de orden "no paramétrico". *

Recolección de Información

Los analistas encontraron que la recolección de información había sido hecha por dos procedimientos paralelos. Por una parte, se había efectuado la encuesta institucional prevista y, por la otra,

* Las definiciones de los cuatro factores empleados aparecen en las páginas 3 y 4 de la Parte I de este trabajo. Se las repite al principio de las respectivas secciones del análisis.

un miembro del Comité se había concentrado exclusivamente en elaborar una recopilación minuciosa de todas las disposiciones legales que norman la existencia de las instituciones estudiadas. Así, por el primer procedimiento, se había obtenido información sobre estructuras, recursos y operaciones, en tanto que, por el segundo, se había logrado información sobre encaje jurídico y atribuciones específicas de cada institución.

La encuesta se había efectuado sobre la base del borrador de cuestionario dejado en manos del Comité por uno de los analistas, en su primera visita a Caracas, pero simplificando (en vez de desarrollar) los rubros de información sugeridos. Por otra parte, debido a limitaciones operativas insalvables dado el corto plazo previsto para la toma de datos, la encuesta había sido autoadministrada por las instituciones motivo de la encuesta. Es decir, no había resultado posible efectuarla por entrevistas a cargo de encuestadores calificados, independientes y entrenados sino que hubo que hacerla en forma indirecta y dejando libradas las respuestas a uno o más funcionarios de las entidades encuestadas. En esas condiciones no se consiguió, por otra parte, documentación institucional de respaldo para cotejarla con las respuestas en pos de ampliaciones, verificaciones y enmiendas. Por último, no hubo aparentemente una coordinación que depurase y perfeccionase la información recogida. Revisándola preliminarmente, los analistas encontraron que, pese a las limitaciones determinadas tanto por el método como por el instrumento de encuesta, ella incluía suficientes datos básicos para poder intentar el análisis. *

Los analistas encontraron que, en cambio, la información compilada en cuanto a la constitución jurídica de las entidades y a sus atribuciones - realizada por revisión y coordinación de literatura - contenía, en volumen y en calidad, excelentes datos para el análisis.

* Instaron, sin embargo, al Comité a perfeccionar ulteriormente de todas maneras dicha información.

Resultados del Análisis de Congruencia

Congruencia es la relación de equilibrio entre las metas ideales de comportamiento establecidas en las atribuciones y las capacidades realmente disponibles en la institución (estructura, recursos, operaciones) para alcanzar tales metas.

De acuerdo con esta definición, el análisis de cada institución se hizo - hasta el punto en que la información con que se contó lo permitió - así: (1) definiendo la ubicación de la entidad en el conjunto por su papel general y según su rango o posición jerárquica; (2) comparando las metas contenidas en las atribuciones de la institución con los medios disponibles en ella según los datos sobre estructura, recursos (humanos, financieros y físico-técnicos); y (3) juzgando si había o no el equilibrio propuesto entre aquellas y éstos. Los resultados de la aplicación de este factor de análisis fueron los siguientes:

Oficina Central de Información (OCI)

1. Tiene, en cuanto a "software", el más alto nivel jerárquico del conjunto en el orden ejecutivo. Es financiada por el Ministerio del Interior, se halla adscrita a la Presidencia de la República y acaba de ser asimilada por el recientemente creado Ministerio de Estado para la Información *. Dependen de la OCI, por lo menos en el orden declarativo, todas las Oficinas Sectoriales de Información en ministerios, institutos autónomos, empresas estatales, organismos regionales y ejecutivos estadales.

2. Es un ente rector, ejecutor y fiscalizador. Tiene, por una parte, la responsabilidad de proveer, en el país y fuera de éste, por todos los medios posibles de comunicación, información política sobre las directivas y las actividades del Gobierno Nacional; esta atribución incluye la operación de la radioemisora y de las dos transmisoras oficiales (Radio Nacional, TV5 y TV8). Por otra parte, la OCI tiene entre sus atribuciones las de planificar, coordinar y super-

* En Venezuela los "Ministerios de Estado" son ministerios sin cartera, careciendo de partida específica en el Presupuesto Nacional.

visar las actividades informativas de todos los órganos gubernamentales. Además, tiene la facultad de administrar toda partida presupuestaria que cualquier organismo gubernamental destine a costear publicidad y propaganda, así como la responsabilidad de orientar tales acciones de información pública promotiva. Por último, tiene el mandato de establecer un "Sistema Nacional de Información" que integre todas las energías del Estado en este campo, presumiblemente dentro de una Política y por medio de Planes.

3. La Información disponible sobre la dotación logística de la OCI para cumplir todas las atribuciones enumeradas indica la presencia de serias insuficiencias y deficiencias. Las metas son sumamente ambiciosas en comparación con la modesta escala de los medios (recursos humanos, financieros y físicos) que están a su disposición, exceptuando el nivel de fondos para publicidad.

4. La información muestra, por otra parte, que hay una situación paradójica en el caso de la OCI en cuanto a disponibilidad y uso de recursos financieros. Por una parte, se entiende que ella dispone de aproximadamente 400 millones de Bolívares por año para pagar publicidad estatal en medios privados. No dispone, en cambio, de recursos para modernizar y ampliar la red nacional de radio y televisión, cuyas instalaciones son sumamente modestas y anticuadas, no permitiendo alcanzar sino una escasa proporción de la población y en deficientes condiciones de transmisión. En efecto, se entiende que la OCI debe a la CANTV aproximadamente 23 millones de Bolívares por concepto de servicios prestados para operar el Canal 5. Y, sin embargo, el Estado acaba de absorber, pagando un valor más o menos equivalente, las operaciones del Canal 8 de televisión que pasó de manos privadas a la OCI por no haber cumplido adecuadamente la empresa comercial * que lo operaba con las res-

* La empresa - la Compañía Venezolana de Televisión - se había embarcado en 1973 en instituir en el país la televisión en color por medio de dicho canal. Fue para ello que recurrió a préstamos del Estado y los obtuvo aun cuando éste no había hecho una decisión de política sobre televisión en color. Al instalarse el nuevo gobierno en marzo de 1974, éste adoptó poco después una decisión contraria a la televisión en color al suscribir un acuerdo regional andino en tal sentido, dentro del Convenio "Andrés Bello". Ante ello, la empresa dejó de cumplir obligaciones salariales con su personal y esa circunstancia hizo que el Estado interviniese en aquella, absorbiéndola por adquisición.

ponsabilidades de repago a créditos que el Estado le había concedido por conducto de la Corporación Venezolana de Fomento. Un caso semejante es el de dos o tres estaciones de radiodifusión que la OCI absorberá por vía de la Radio Nacional.

5. En consecuencia, la conclusión primaria pertinente es que en el caso de la OCI se da un grado de congruencia muy bajo.

Consejo Técnico de Telecomunicaciones

1. Tiene, en cuanto a "hardware", el más alto nivel jerárquico del conjunto en el orden consultivo. Está integrado por el Director General del Ministerio de Comunicaciones, quien lo preside, el Director de Telecomunicaciones, el Consultor Jurídico y el Director de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Comunicaciones, un Representante del Ministerio de la Defensa, un Representante de la Oficina General de Coordinación y Planificación y un Representante de la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela. Los gastos que ocasiona el funcionamiento del Consejo son cubiertos con cargo al presupuesto del Ministerio de Comunicaciones.

2. Es un ente asesor, desprovisto de atribuciones ejecutivas, pero su mandato es tan amplio y significativo que su influencia en la formulación de los aspectos de telecomunicación de una política nacional de comunicación, incluyendo el ámbito de la radio y la televisión, debiera ser alta y decisiva.

3. La información disponible sobre la dotación logística de este Consejo indica, sin embargo, una carencia virtualmente total de infraestructura institucional para cumplir el mandato. En efecto, el Consejo ha tenido hasta la fecha una existencia más bien nominal, permaneciendo por tanto sus atribuciones en el terreno de lo meramente declarativo y posible.

4. En consecuencia, la conclusión primaria pertinente es que en el caso del Consejo Técnico Nacional de Telecomunicaciones se da una situación de ausencia total de congruencia.

Dirección General de Telecomunicaciones (Ministerio de Comunicaciones)

1. Tiene, en cuanto a "hardware", un nivel jerárquico de intermedio a bajo en el conjunto en el orden ejecutivo.

2. Es un ente rector, ejecutor y fiscalizador. Tiene la atribución especializada de establecer y aplicar el componente de control dentro de una política nacional de comunicación para radio y televisión. Como tal, tiene el deber de señalar pautas de comportamiento para las emisiones de estaciones públicas y privadas, el de conceder las licencias de funcionamiento para aquellas y el deber de vigilar que los concesionarios cumplan las disposiciones pertinentes, sancionándolos cuando dejaran de hacerlo.

3. La información disponible sobre la dotación logística de esta Dirección General para cumplir esas atribuciones indica apreciables deficiencias e insuficiencias, a un punto que sus operaciones parecieran limitarse a la concesión de licencias y a un control (por monitoría) escaso e incompleto. La falla más notoria es la aparente incapacidad política de la institución para hacer efectivas las sanciones que merecen los infractores de las disposiciones pertinentes.

4. En consecuencia, la conclusión primaria pertinente es que en el caso de la Dirección General de Telecomunicaciones se da un grado bajo de congruencia.

Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV)

1. Tiene, en cuanto a "hardware", el más alto nivel jerárquico del conjunto en el orden ejecutivo.

2. Es un ente rector, ejecutor y fiscalizador. Tiene, por una parte, responsabilidad total por el montaje, operación y mantenimiento de los servicios de telefonía local y de larga distancia, de radiotelefonía y de telex, tanto en lo nacional como en lo internacional. Por otra, tiene la obligación de proveer las facilidades físico-técnicas para la transmisión de programas de radio y televisión en

el sentido de la emisión, transporte y recepción de señales. Por último, por lo menos de facto, tiene facultades de formulación de los elementos de telecomunicación para una política nacional de comunicación en radio y televisión y en los otros medios enumerados.

3. La información disponible sobre la dotación logística de la CANTV para cumplir esas atribuciones indica que aquella es, en general, adecuada. Cuando acusa insuficiencias, éstas son de un orden menor comparadas con las que afligen a las demás instituciones del conjunto y se circunscriben más que todo al campo de sus facilidades físico-técnicas para transmisión de programas de radio y televisión. El cuadro de recursos de la CANTV es el de mayor magnitud en dicho conjunto.

4. En consecuencia, la conclusión primaria pertinente es que en el caso de la CANTV se da un grado alto de congruencia.

Comité de Teleducación (Ministerio de Educación)

1. Tiene, en cuanto a "software" de televisión, un nivel jerárquico alto en el conjunto dentro del orden consultivo.

2. Es un ente asesor. Una de sus atribuciones principales es la de orientar al Ministerio de Educación en el planeamiento y coordinación de programas de televisión educativa que se emiten principalmente por conducto del Canal 5, que opera la OCI con apoyo técnico de la CANTV. Otra de sus atribuciones mayores es la de propiciar y recomendar proyectos de investigación en el ramo. Por último, y muy importante dada su directa atinencia a la formulación de políticas, es también atribución primordial de esta entidad estudiar y preparar proyectos de leyes, reglamentos y normas sobre teleducación.

3. La información disponible sobre las operaciones de este Comité indica que la institución carece, hasta la fecha, de verdadero poder para ejercer sus atribuciones a plenitud. Su influencia sobre la formulación de políticas tiende a ser bien modesta aún, si bien los analistas no dispusieron de suficientes elementos de juicio para deter-

minar si ello se debía a deficiencias de estructura y recursos o si obedecía a falta de convalidación política por parte del Ministerio de Educación.

4. En consecuencia, cualquiera que fuera la explicación central de la situación, la conclusión primaria pertinente es que en el caso del Comité de Teleducación parece darse un grado bajo de congruencia.

Resultados del Análisis de Complementaridad

Complementaridad es la relación de armonía entre dos o más instituciones en términos de coincidencia de fines, concordancia de medios y coordinación de operaciones, de manera que haya entre ellas integración funcional y no competencia o conflicto.

De acuerdo con esta definición, la información disponible fue analizada buscando indicaciones sobre los tres términos integrantes de aquella para detectar el cuarto: armonía. Para cada uno de ellos se cotejaron los datos pertinentes de cada institución con los de las demás.

Los resultados del análisis fueron los siguientes:

Coincidencia de Fines

El término no fue tomado como significante de total identidad de finalidades o uniformidad de metas para todas las instituciones. Fue tomado sólo como expresión de no disparidad (ausencia de divergencia) entre las metas contenidas en las atribuciones específicas de las entidades.

En ese sentido, el análisis de la información disponible indicó que hay en el conjunto una división de trabajo por tareas especializadas albergables en "subpolíticas". Las especializaciones se dan así:

1. La OCI es responsable de la política general de comunicación estatal en cuanto a contenido, incluyendo la información de publicidad y propaganda oficiales e involucrando, entre otros medios, la radio y la televisión.

2. El Consejo Técnico Nacional de Telecomunicaciones es responsable de asesorar al Ministerio de Comunicaciones en cuanto a los aspectos físico-técnicos de telecomunicación de una política general de comunicación.

3. La CANTV parece ser - de facto - responsable de formular dichos aspectos de telecomunicación dentro de una política general de comunicación, si bien su misión primordial - de facto y de jure - es la prestación de servicios de emisión, transporte y recepción de señales por diversos medios de telecomunicación, excluyendo la telegrafía alámbrica convencional pero incluyendo la radio y la televisión.

4. La Dirección General de Telecomunicaciones es responsable por los aspectos de control dentro de una política general de comunicación, siendo su papel principal el de dar permiso y ejercitar vigilancia en cuanto al uso del espectro radioeléctrico.

5. El Comité de Teleducación es responsable de asesorar al Ministerio de Educación sobre los aspectos de la política correspondiente a orientación, contenido y forma de los programas estatales de teleducación.

En principio, la información indica que los fines de cada institución no caen en divergencia respecto de los fines de las demás ya que la especialización tiende a impedir conflicto y puesto que no parece haber, orgánicamente, duplicidad. Sin embargo, este indicio en cuanto a fines tiene que juzgarse, finalmente, en conjunción con los correspondientes a medios y operaciones.

Concordancia de Medios

De nuevo, el término no fue tomado en un sentido de empate totalista sino en un sentido de simple no divergencia. (La divergencia ocurriría si, por ejemplo, una institución de las estudiadas contase con recursos humanos, financieros y físico-técnicos que fueran empleados para competir contra otra u otras de las instituciones del conjunto. O si, de otras formas, las disponibilidades de una entidad afectaran a otra de ellas o al conjunto.)

La acentuada falta de información que afectó a este segmento del análisis determinó que éste no pudiera extraer sobre el caso más que un par de resultados. Ellos se consignan a continuación:

1. Ningún dato indica condiciones de competencia o confrontación de los medios de una institución con los de otra u otras.

2. En cambio, hay algunos datos que indican considerable concordancia de medios:

- (a) La CANTV pone sus instalaciones a disposición de la OCI para la operación de la Radio Nacional y TV5 y TV8; y
- (b) La OCI pone su personal a disposición de todas las instituciones y, en particular, al servicio del Ministerio de Educación para la televisión educativa.

Por tanto, en general, se juzga que hay concordancia de medios entre las instituciones del conjunto estudiado. Pero este juicio debe, en definitiva, ser compaginado con los correspondientes a coincidencia de fines y coordinación de operaciones.

Coordinación de Operaciones

Una vez más, el término fue tomado solamente en el sentido de ausencia de contraste o pugna entre los miembros del conjunto o, visto positivamente, en el sentido de darse por lo menos algunas conexiones funcionales entre aquellos.

Tampoco para este segmento dispusieron los analistas de información adecuada. De la que hubo, se derivaron los siguientes resultados:

1. Algunos datos sugieren una tendencia a la complementación operativa entre algunos de los componentes del conjunto - especialmente la OCI y la CANTV - si bien no hay precisión en tales datos.

2. Ningún dato indica condiciones existentes de contraste o pugna entre las operaciones de las instituciones estudiadas.

3. Sin embargo, las atribuciones conferidas por el Estado a algunas de las instituciones - especialmente a la OCI como asimilada al nuevo Ministerio de Información - implican, en ciertos casos, riesgos de duplicidad que envuelven, potencialmente, instancias de conflicto. * Esta posibilidad es particularmente marcada en el caso de proyectos de disposiciones que están en proceso de diseño o trámite para dos nuevas instituciones: el Ministerio ya citado y el órgano de radio y televisión que existiría en el Consejo Nacional de la Cultura cuando éste fuera formalmente establecido. El detalle pertinente es el que sigue:

- (a) La OCI es la propietaria del Canal 5 por el que el Ministerio de Educación, guiado por el Comité de Teleducación, emite programas educativos para instrucción formal en aula. Si uno tiene la responsabilidad del "software" y el otro el dominio del "hardware" y si la OCI tiene, además, amplias facultades de política que podrían incluir (en algún grado no especificado) lo educativo, puede darse un día el caso de conflicto entre la OCI y el sector Educación.
- (b) La OCI tiene responsabilidad por el "software" de la radio y la televisión oficiales pero depende fuertemente de la CANTV para el funcionamiento, expansión y mejoramiento del "hardware". Y la CANTV parecería tener - por su propia autonomía financiera y poderío - alguna tendencia a tomar por su cuenta decisiones de política que podrían afectar al "software". De ser ello así, sería lógico pensar en conflictos potenciales entre OCI y CANTV.
- (c) La Comisión Preparatoria del Consejo Nacional de la Cultura ha forjado un anteproyecto de Ley de la Cultura que está en trámite en el Congreso de la República. Tal es también el caso de una ley orgánica modificatoria del Estatuto Orgánico de Ministerios que propondrá

* El Decreto 41 de 1974 dispone tal asimilación y dota al Ministerio de altos poderes.

la creación del Ministerio de Información como ente con cartera. Por último, existe un anteproyecto para una nueva Ley de Educación que preve la incorporación de facilidades de telemisión de la OCI al Ministerio de Educación y que da a tal portafolio facultades de política cultural, incluyendo aspectos de comunicación. Los tres proyectos contienen normas que se yuxtaponen y coliden en cuanto a la institución que deba ser depositaria central de la política nacional global de comunicación. Las normas chocan también en cuanto a cuál de las tres instituciones (Cultura, Información, Educación) será responsable de aplicar tal política y contará, por tanto, con las atribuciones y recursos necesarios para tal fin y para presidir un verdadero sistema nacional de comunicación social para el desarrollo. Se da, pues, aquí, en el orden de los proyectos de atribuciones, una posibilidad clara de conflicto interinstitucional mayor entre dos entidades en proceso de instauración y una establecida.

- (d) Una posibilidad semejante se da en el caso de la vigente Ley de Telecomunicaciones y el Decreto 97 de 1969 por el que se creó el Consejo Técnico Nacional de Telecomunicaciones. Hay normas en esos instrumentos que pueden generar duplicidad conflictiva de algunas funciones entre los órganos de telecomunicaciones y los demás, ya que atribuyen a los primeros facultades en cuanto a la formulación y aplicación de políticas de radiodifusión.

En resumen - tomando en cuenta coincidencia de fines, concordancia de medios y coordinación de operaciones - la conclusión primaria pertinente es que en el conjunto hay complementariedad institucional en algún grado pero sin llegar a constituir una verdadera integración armónica y funcional en torno a una política nacional global de comunicación.

En otras palabras, el conjunto de instituciones públicas venezolanas que se ocupan de la radio y la televisión no es disperso e inarticulado en dirección a lo anárquico pero todavía está lejos de la cohesión estructural característica de un "sistema perfecto". Sus componentes no caen en antagonismos pero no han llegado a ser

interdependientes al grado en que el comportamiento de cualquiera de ellos afecte al de los demás de manera que el funcionamiento adecuado de cada uno produzca un desempeño óptimo del conjunto.

Resultados del Análisis de Subordinación a CORDIPLAN

Subordinación es la relación de ajuste de una institución especializada a las directivas de las instituciones de orden superior que velan por los intereses generales de la comunidad nacional y establecen las políticas y los planes globales de desarrollo.

El Estado venezolano ha depositado en CORDIPLAN la responsabilidad de formular las políticas y los planes globales nacionales de desarrollo y de orientar la derivada formulación de políticas y planes sectoriales, incluyendo los campos de educación y cultura que implican, más clara e intensamente que otros, atribuciones de comunicación. En concordancia con ese esquema declarativo, CORDIPLAN estableció en su seno una Dirección de Planificación Social y Cultural que cuenta, entre otros departamentos, con el de Educación y Cultura. Sin embargo, ni ese departamento ni otros que pudieran ser pertinentes se ocupan específicamente de comunicación. Esta situación fue confirmada por los analistas al visitar, brevemente, la institución indicada y conversar con su directora y con un asesor principal.

La información que había sido recogida en relación con este factor de análisis mostró a los analistas una marcada carencia de indicadores positivos. Es decir, los analistas no encontraron en ella ningún dato que sugiera que las instituciones estatales especializadas en radio y televisión operan con sujeción a normas generales de parte de CORDIPLAN, ni encontraron que esta entidad tenga en mente desempeñar la responsabilidad de formular por iniciativa propia una política global nacional para todos los medios de comunicación públicos y privados. Si acaso, podría formular tal política siempre y cuando los entes sectoriales (agricultura, industria, salud, educación, etc.) planteasen previamente políticas parciales de comunicación al servicio de sus propios fines y ello requiriera entonces un esfuerzo de articulación entre ellas de

acuerdo con el plan nacional global de desarrollo. En efecto, hasta donde fue posible para los analistas conocer tal plan - que estaba en proceso de revisión en esos momentos - no se halló en él más que alguna mención escueta y superficial a la comunicación.

En suma, CORDIPLAN no ejerce un papel superordinado de guía para las políticas nacionales de comunicación.

Igualmente, tal como ya se ha anotado, hasta donde lo indican las carencias de la información analizada, las instituciones estatales vinculadas al uso de la radio y la televisión tampoco ejercen un papel subordinado respecto de CORDIPLAN. Es decir, ellas no parecen detenerse a razonar si sus respectivas políticas tienen o no un entronque claro y estrecho con las políticas totales del desarrollo nacional. En consecuencia, el independiente comportamiento de ese conjunto institucional podría ser concordante o resultar ajeno, y aún contrario, a los intereses de la comunidad nacional y extraño a los trazos centrales de la estrategia general que el Estado ha delineado para el desarrollo de la misma.

En resumen, en ninguna de las direcciones (ni de arriba hacia abajo ni viceversa) se da una relación positiva de ensamble. No hay ajuste expreso de las instituciones estatales de radio y televisión a directivas institucionales superiores de políticas y planes.

Funciones Ideales de Comunicación

La constitución de un sistema "genuino" y "perfecto" de instituciones de comunicación depende, en alto grado, de la racionalidad y eficiencia con que pueda montarse tal armazón institucional en un país. Una forma primordial de introducir esa racionalidad en la construcción del sistema es la de organizar la optimización del proceso de comunicación propiciado por el Estado mediante una lógica división de labores en funciones especializadas que se interrelacionan. Es de tal criterio del que provienen las funciones de comunicación propuestas por los asesores internacionales como un modelo ideal a ser confrontado con la realidad institucional.

Dichas funciones son las siguientes:

Establecimiento de políticas

Formular, divulgar y sancionar (incluyendo provisiones de aplicación, control, evaluación y reajuste) conjuntos de principios y normas para que las personas e instituciones (públicas y privadas) tengan comportamientos de comunicación adecuados al logro de los objetivos generales de la sociedad y de los objetivos específicos del Estado en su empeño por conseguir el desarrollo de aquella.

Investigación

Observar y analizar, sistemáticamente, la realidad sociocultural del país para identificar, críticamente, en ella los factores fundamentales del proceso de comunicación social, de manera que se acumulen conocimientos válidos sobre los problemas centrales de comunicación y sobre alternativas de solución para los mismos.

Planificación

Condicionar la actividad de comunicación a un régimen de decisiones racionales (basado en la investigación y sujeto a control y evaluación) de manera que aquella se compagine, eficiente y armoniosamente, con los recursos disponibles y se ajuste instrumentalmente a los objetivos generales de la sociedad y a las prioridades específicas de las políticas y planes nacionales (globales y sectoriales) de desarrollo, optimizando así el impacto de las instituciones de comunicación social en la vida de la nación.

Producción

Delinear y preparar mensajes y emplear los distintos medios de comunicación disponibles a una sociedad en función tanto de los objetivos generales de ella como de los objetivos específicos de su desarrollo y con ajuste a los distintos segmentos de la población que constituyen el público.

Emisión

Distribuir los mensajes entre los diversos segmentos componentes del público por conducto de las diversas posibilidades físico-técnicas disponibles para lanzar, transportar y recibir señales verbales, gráficas, sonoras y auditivo-visuales comprensibles por los destinatarios.

Control

Asegurar - por medio de la observación sistemática y regular y, en su caso, de la capacidad de sancionar infracciones - que las demás funciones de comunicación (principalmente las de producción y emisión) se den dentro de las prescripciones de comportamiento establecidas por las políticas y los planes y por las disposiciones gubernamentales concomitantes con ambos.

Evaluación

Medir - sistemática, empírica y periódicamente - el modo y el grado en que las actividades de comunicación (por radio y televisión) estén contribuyendo al cumplimiento de los objetivos de comunicación en términos de impacto perceptible en la conducta de personas e instituciones y con atención a consideraciones de eficiencia.

Coordinación

Articular las operaciones institucionales de comunicación de manera que sean coherentes entre sí y funcionales para las acciones, globales y sectoriales, de desarrollo, integrándose en un auténtico sistema en vez de producirse en aislamiento y dispersión.

Capacitación

Habilitar, sistemáticamente, a cierto número de personas para que, con arreglo a las necesidades prioritarias de personal esbozadas en las políticas y los planes del ramo, se profesionalice en el ejercicio de las funciones primordiales de comunicación,

adquiriendo competencias artísticas y científicas a distintos niveles y por procedimientos de aprendizaje formalizados o no formalizados.

Promoción

Facilitar y optimizar el cumplimiento de las funciones de comunicación por medio de mecanismos que no son de comunicación pero que inciden decisivamente sobre ésta, tales como : (a) la introducción de tecnologías mejoradas para modernizar la infraestructura física de comunicación social; (b) la reducción de impuestos a la distribución de mensajes; (c) el mejoramiento salarial en las industrias de comunicación; (d) la colegiación de sectores especializados de la profesión de comunicación; (e) la exoneración de impuestos a la importación de materiales comunicativos; (f) el otorgamiento de premios a performances óptimas en el ramo; (g) la concesión de facilidades y privilegios a los periodistas para el cabal desempeño de sus tareas; y (h) la propagación de la importancia de la comunicación entre estrategias del desarrollo y financiadores del mismo.

Las primeras siete funciones son de naturaleza primordial y se dan en la secuencia expresada. Las restantes tres funciones son de orden complementario (ya que sustentan a las anteriores) y no se dan en una secuencia determinada.

Resultados del Análisis sobre Afinidad

Afinidad es la relación de semejanza entre categorías ideales de funciones postuladas, dentro de un criterio de división del trabajo, para describir el proceso de comunicación en general y categorías de funciones observadas en instancias específicas de un proceso de comunicación real dado.

Los analistas cotejaron los datos sobre operaciones de cada una de las instituciones encuestadas con las definiciones que acababan de presentarse. Esto con el fin de determinar si es que había identidad o divorcio entre tal modelo ideal del proceso de comuni-

acción social y el funcionamiento real de las entidades.

Suscintamente consignados, los resultados de estos cotejos son los que siguen:

1. La función de establecimiento de políticas está siendo ejercida - en distintos grados y formas - por las siguientes instituciones: Oficina Central de Información, Dirección General de Telecomunicaciones del Ministerio de Comunicación y Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela.
2. La función de investigación no está siendo ejercida por ninguna de las instituciones estudiadas, si bien el Estado contribuye al sostenimiento de entidades universitarias autónomas, de las que algunas realizan cierta labor de investigación en radio y televisión.
3. La función de planificación, en el sentido formal, riguroso y derivado de políticas que la definición respectiva envuelve, no está siendo ejercida por ninguna de las instituciones estudiadas.
4. La función de producción está siendo ejercida por la Oficina Central de Información y por el Ministerio de Educación, por conducto del Centro de Producción Audiovisual, órgano sobre el cual no se dispuso de información.
5. La función de emisión * está siendo ejercida en lo que se refiere al transporte de señales, por la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela y, presumiblemente, por la Oficina Central de Información que es responsable de operar los dos canales gubernamentales de televisión. **
6. La función de control está siendo ejercida en grado bajo y en forma parcial por la Dirección General de Telecomunicaciones del

* No hay ninguna institución que se ocupe de la recepción y utilización de los mensajes por el público.

** El Canal 5 (educativo) estaba en receso para reorganización cuando se hizo el análisis.

Ministerio de Comunicaciones, con serias deficiencias especialmente en la instancia de sanción a infractores.

7. La función de evaluación en el sentido formal, riguroso y derivado de políticas que la definición respectiva envuelve, no está siendo ejercida por ninguna de las instituciones estudiadas.

8. La función de coordinación en el sentido formal, riguroso y derivado de políticas que la definición respectiva envuelve, no está siendo ejercida por ninguna de las instituciones estudiadas.

9. La función de capacitación en el sentido formal, riguroso y derivado de política que la definición envuelve, no está siendo ejercida por ninguna de las instituciones estudiadas, si bien el Estado contribuye al sostenimiento de entidades universitarias autónomas, de las cuales algunas realizan labor de capacitación en comunicación.

10. La función de promoción pareciera estar siendo ejercida en algún grado y en diversas formas por algunas instituciones, sobre todo en relación con el sector privado. (No se dispuso de información pormenorizada sobre ello).

Resumen de los Resultados del Análisis

1. En general, se encontró un grado bajo de congruencia entre las atribuciones y las capacidades institucionales. O sea, el Estado no parece estar dotando a las instituciones estudiadas de posibilidades de acción compatibles con las misiones que les encomienda.

2. En general, se encontró un grado mediano de complementaridad en relación aparente entre las instituciones estudiadas. O sea, no hay conflictos competitivos reales y mayores entre ellas pero no alcanza a haber tampoco un índice suficiente de integración armónica.

3. En general, se encontró que virtualmente no hay una relación de subordinación de parte de las instituciones estudiadas

al ente central de planes y políticas estatales para el desarrollo, CORDIPLAN. O sea que aquellas funcionan aisladas e independientemente, sin recibir orientación del ente central ni recabarla de él.

4. En general, se encontró que hay una relación de afinidad entre la mayoría de las funciones teóricas propuestas y las observadas en la práctica institucional, ocurriendo ello en algún grado y en una u otra forma aunque no fue posible mensurar con precisión ni calificar ninguna de estas dos condiciones. Es, sin embargo, preocupante que yazcan por fuera de esta afirmación las funciones de investigación, planificación, evaluación, coordinación y, en cierto sentido, capacitación, ya que ninguna entidad gubernamental las está ejerciendo cabalmente.

5. Los resultados resumidos en los numerales 1 y 2 pueden ser explicados como indicativos de una situación de presencia de los dos factores con fallas cualitativas (deficiencias) y fallas cuantitativas (insuficiencias). El resultado resumido en el numeral 3 puede explicarse como indicativo de una ausencia prácticamente total del factor postulado. El resultado resumido en el numeral 4 puede expresarse como indicativo de presencia parcial del factor postulado.

Conclusiones del Análisis

1. Tomado por sí solo *, el conjunto de instituciones estatales que en Venezuela se ocupa de la radio y la televisión no es asistémico pero no alcanza a ser sistémico. Es decir, constituye un "sistema imperfecto" por cuanto todavía no tiene un nivel alto de integración armónica, porque, internamente, tiene un nivel moderado de racionalidad y porque pareciera tener un nivel bajo de eficiencia.

2. Comparado, sin embargo, con conjuntos institucionales semejantes de otros países latinoamericanos, el conjunto de insti-

* Es decir, no en comparación con las instituciones privadas y comerciales de radio y televisión que hay en el país.

tuciones oficiales que se ocupan de radio y televisión en Venezuela parece estar en un estado suficientemente propicio como para llegar, sin dificultades insuperables, a una condición próxima a la sistémica "genuina y perfecta". O sea, pareciera haber en el caso base adecuada y promisorio para conquistar un rápido y sustantivo progreso en el mejoramiento institucional, capaz inclusive de compararse un día con ventaja, en algunos aspectos, con el sector privado. Esto será posible sobre todo si llega a existir - como es intención del Comité de Radio y Televisión del CONAC - un modelo general de política de comunicación orientado en el sentido de los objetivos del desarrollo nacional.

3. De mucha mayor importancia que los resultados relativamente negativos obtenidos en cuanto a congruencia y complementaridad, son los resultados marcadamente negativos obtenidos en cuanto a subordinación y, en parte, en cuanto a afinidad. En el primer caso, es preocupante la comprobación de que la actividad oficial de comunicación por radio y televisión no se supedita ni a planes globales de desarrollo ni se ejecuta sobre la base de planes propios acordes con los requerimientos de los demás sectores comprometidos en la acción para el desarrollo, demostrando de esta manera la ausencia de un modelo integrado de comunicación estatal. En el segundo caso, no es menos preocupante la comprobación de que no hay ninguna institución estatal que esté cumpliendo las capitales funciones de investigación, planificación, evaluación, coordinación y capacitación, siendo las primeras cuatro de estas funciones claves para la formulación de modelos e identificación y evaluación de objetivos.

4. Todo ello quiere decir que será mucho más difícil alcanzar las virtudes sistémicas de racionalidad y eficiencia que perfeccionar el logro de la integración orgánica. Y, aun si ésta se lograra pronto, habría que preguntarse de qué serviría un cuadro institucional integrado que funcionara racional y eficientemente en el orden puramente interno, sin la existencia de un modelo de comunicación de la sociedad y de los objetivos del Estado.