



Planificación y Comunicación en América Latina: balance, alcances y perspectivas

Autor: Esteban Zunino
CONICET, UNQ, UBA
estebanzunino@hotmail.com

Resumen: El surgimiento de la Planificación en América Latina en los años 40 asociaba la superación del subdesarrollo al crecimiento económico, dejando fuera del alcance de la Planificación otras dimensiones esenciales. Esta situación tuvo su correlato en el campo de la Comunicación. Las mediciones de tipo cuantitativo sobre audiencias en la etapa neoliberal obturaron la posibilidad de pensar categorías cualitativamente más adecuadas para el análisis. Con el fin de la hegemonía neoliberal se abrió un interrogante. A la vez que las viejas formas de planificar y medir el desarrollo comunicacional prevalecen, asistimos a un escenario de experiencias innovadoras de Planificación Estratégica Participativa. Es objetivo de este trabajo trazar los alcances y perspectivas de la articulación entre Planificación y Comunicación en Argentina desde la década del 90 a la fecha.

Palabras Clave: Comunicación, Planificación, Desarrollo, América Latina.

1- Introducción

El desarrollo de la Planificación en Argentina estuvo fuertemente condicionado por la estructura económica, política y las ideas hegemónicas de cada época. Así como no se puede analizar su surgimiento, en la década del 50, sin tener en cuenta las características del Estado y del modelo de Sustitución de Importaciones (Matus, 1972),

la Planificación de los años 80 y 90 no debería pensarse haciendo abstracción de la presencia de un nuevo régimen hegemónico de acumulación de capital: el neoliberalismo.

En el campo específico de la Comunicación latinoamericana, la necesidad de planificar políticas públicas comunicacionales como un aporte al desarrollo surgió a partir de la década del 70. En pleno debate acerca de las características propias del subdesarrollo del continente se dieron una serie de discusiones en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Las conclusiones de ese proceso condensaron en recomendaciones que, a la vez que advertían acerca de la existencia de una profunda asimetría en los flujos informativos entre los países centrales y los países de la región, proponían la planificación e implementación de políticas públicas de Comunicación como una condición indispensable para el desarrollo de América Latina. Sin embargo, la dimensión comunicacional no fue incluida en esos años en los procesos de Planificación (Bazombrío Zender, 1987).

La implementación de los preceptos del neoliberalismo a partir de la década del 70 es una posible explicación del rumbo que tomaron las políticas comunicacionales en esa etapa. El nuevo paradigma económico, social, político y cultural que comenzó a aplicarse con las dictaduras latinoamericanas de los años 60 y 70 tuvo como premisa la retracción del Estado de las funciones sociales, la privatización de los recursos estratégicos - que se dieron de manera dispar en todo el continente - y la descentralización de las funciones del Estado a las provincias y municipios, sin un correlato en la transferencia de los recursos. En ese contexto, las políticas comunicacionales fueron coherentes con las ideas de privatización de medios y retracción del Estado de la regulación.

El sustrato ideológico del modelo neoliberal estuvo asentado sobre un proceso de mundial "valorización financiera" en donde los sectores concentrados de la economía encontraron sistemáticamente mayores utilidades en la especulación que en la producción. Los efectos de estas políticas redundaron en fuertes procesos de desindustrialización, precarización y pérdida del empleo, destrucción del mercado de



trabajo y de muchas de las conquistas sociales del pasado. La descentralización de las principales funciones del Estado Nacional hacia las provincias y municipios generaron un proceso paradójico de exaltación de lo local en un contexto de fuerte globalización económica y cultural.

La crisis argentina del año 2001 marcó, a nivel nacional, el fin de la “valorización financiera” como modelo hegemónico de acumulación del capital. La devaluación de la moneda en una proporción de casi cuatro veces su valor anterior y la asunción por parte del Estado de viejas funciones que habían sido dejadas de lado durante la época neoliberal marcaron un quiebre económico, político y cultural con respecto a la etapa anterior. En este contexto se inscriben nuevas experiencias de Planificación de políticas públicas comunicacionales. La novedad de las mismas radica en la incorporación en de dimensiones y actores que la Planificación tradicional no contemplaba.

El presente artículo tiene como propósito caracterizar la Planificación en el siglo XXI a la luz de los acontecimientos históricos más salientes de los últimos años. La importancia de este análisis reside en los nuevos desafíos que se abren en esta etapa para la Planificación en general, y su aplicación al ámbito de la Comunicación.

2- Los años 90

La década del 90 constituyó en Argentina la etapa de consolidación del paradigma económico impuesto por la última dictadura militar (1976 – 1983). La salida que propuso el neoliberalismo a la caída de la tasa de ganancia que sufría el capitalismo hacia fines de la década del 70 fue la inversión directa en los países menos desarrollados. El período de la “valorización financiera” que tuvo lugar entre mediados de la década del 70 y los primeros años del siglo XXI se basó en un gran ciclo de liquidez internacional en el que se propiciaron inversiones rentables en el marco de una gran desregulación de los sistemas financieros a nivel internacional. Esos capitales, llegaron a los países de América Latina en forma de préstamos y endeudamiento externo (Arceo, 2009).



Este paradigma terminó de implementarse con los gobiernos democráticos de las décadas de los 80 y 90. En este sentido la salida de la dictadura no marcó un quiebre en materia económica. En esta etapa se profundizó el desmantelamiento de la intervención estatal. Un Estado en retirada, sumado a una creciente apertura de los mercados financieros de los países emergentes redundó en una fuerte afluencia de capitales que buscaron rentabilidad mucho más en la inversión en burbujas especulativas que en la producción. Así fue que asistimos a un escenario de profunda desindustrialización, desguace del sistema productivo y un fuerte crecimiento del sector financiero.

Sin embargo la idea de un aparente “Estado” débil oculta la fortaleza de los diferentes gobiernos que fueron actores centrales de este proceso. El Estado, durante los 90, “se encuentra en la primera línea de batalla, generando un volumen de dispositivos legales, en muchos casos mayor que los previos, destinados a establecer reglas de juego acorde a los intereses de los grupos oligopólicos” (Mastrini y Mestman, 1996, p.2).

Este marco político y económico dejó su huella en la Planificación. El viejo Estado intervencionista descentralizó sus funciones principales, como la salud y la educación a los Estados locales. Sin embargo, este proceso no estuvo acompañado por las partidas presupuestarias necesarias para que los gobiernos locales pudieran hacer frente a las nuevas demandas. En un contexto de reforma del Estado impuesto por los Organismos Multilaterales de Crédito y basado principalmente en el recorte permanente de los presupuestos públicos, la descentralización “esconde un proyecto de profunda centralización capitalista del poder económico a escala mundial” (Coraggio, 1997, p. 18).

Muchos autores concuerdan con la idea de que durante la década de los 90 el Estado “tiró la crisis hacia abajo” (Coraggio, 1997; García Delgado, 1997). En momentos de ajustes económicos reiterados deslindó a los municipios nuevas responsabilidades sociales a las que éstos, la mayoría de las veces, no pudieron hacer frente. De este modo la Planificación de los 90 encontró su principal freno en las características propias de la época.



“La visión del desarrollo local de los 90 de especialización flexible presentaba contradicciones con el modelo de apertura y tipo de cambio fijo, con la estrategia económica nacional neoliberal adoptada que más que de desarrollo fue en realidad de crecimiento del PBI liderado por el mercado” (García Delgado y Casalis, 2006, p. 3).

Esta cosmovisión vinculaba en relación directa “desarrollo” con “crecimiento del Producto Bruto Interno”. La misma como señalan Sunkel y Paz (1970) no tenía en cuenta otras dimensiones como la política, la económica y la cultural.

a. El sustrato ideológico de la época

En el plano internacional el proceso de la valorización financiera promovió la apertura de las barreras para el ingreso de flujos de capitales especulativos. Esta decisión promovida a nivel global tuvo amplias consecuencias económicas y políticas. La globalización como concepto abstracto que resume a este proceso no sólo se dio en la transferencia de capitales. A nivel cultural se produjeron amplios procesos de intercambio e hibridación cultural en los que las culturas locales o regionales resistieron de manera dispar. Los nuevos medios de Comunicación jugaron un papel central en esta dinámica.

Por su parte se conformaron nuevos bloques regionales, basados principalmente en acuerdos comerciales que promovieron el libre comercio. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o la Comunidad Andina (CAN) fueron pensados como agrupamientos que intentaron establecer reglas regionales de asociación para el comercio, dejando fuera de su alcance dimensiones centrales como la política y la cultura de los pueblos que se unían. En este escenario, se produjo un fuerte proceso de desterritorialización de las empresas, cuyas casas matrices permanecieron en los países de origen pero buscaron abaratar sus costos instalando sus plantas productivas en aquellos lugares en donde las ventajas comparativas permitieran hacer frente a la reducción mundial de la tasa de ganancia (Arceo, 2009).



En el plano nacional se aplicaron tres medidas fundamentales que cambiarían definitivamente la fisonomía de nuestro país. Las leyes de Reforma del Estado (23.696/89) y de Emergencia Económica (23.697/89) sentaron las bases del proceso privatizador de la economía. Mientras que la primera abría la puerta a los capitales privados para quedarse con las empresas estratégicas de la Nación (petróleo, ferrocarriles, energía y medios de Comunicación, entre otras), la segunda quitaba subsidios y subvenciones a distintas ramas de la producción nacional. Este primer bagaje legislativo sería secundado por el Plan de Convertibilidad, sancionado el 1° de abril de 1991 que ataba por ley el valor de la moneda nacional al dólar estadounidense en una relación de 1 = 1.

3- Los escenarios Locales

Las políticas aplicadas a nivel nacional tuvieron una fuerte incidencia en los escenarios locales. La descentralización propiciada por el Estado implicó el desarrollo de municipios más activos y el estancamiento de otros. La concepción de la Planificación de los 90, imbuida de este nuevo acontecer político, económico y social también sufrió modificaciones con respecto al paradigma anterior. García Delgado (1997) señala un cambio de concepción de la administración de los estados locales. Si el modelo Burocrático predominante desde los años 50 tenía como características principales el centralismo, la verticalidad, las rutinas, normas y procedimientos y una escasa cultura de evaluación; el modelo Gubernativo Gerencial implementado a partir de la descentralización se guió según los criterios de eficacia, performance y monitoreo.

Este nuevo rol ejercido por los municipios fue mucho más una respuesta de los mismos ante la crisis provocada por el neoliberalismo que una salida planificada estratégicamente. El agravamiento de la situación social “por la desestructuración de las economías regionales y la expansión del desempleo hacen que el municipio tenga que ocuparse crecientemente de la política social constituyéndose en la cara más visible de un Estado en retirada” (García Delgado, 1997, p. 30)

La idea del “Estado – Empresa” incorporó a la Planificación como una herramienta necesaria aunque no siempre logró interpelar a todos los actores



involucrados en el proceso social. Por su parte, la premisa de la eficiencia fue congruente con la lógica del ajuste permanente como única receta de salida a la crisis. Si el Estado debía ser “gerenciado” como una empresa, cualquier tipo de déficit era *per se* negativo, aunque se tratara de salud, educación o empleo.

Sin embargo, la crisis general producto de las políticas neoliberales, significó también una oportunidad de la Planificación Estratégica como herramienta de salida a la nueva coyuntura. Para graficar esta situación Rodríguez Murúa y Vega (2006) proponen una diferenciación de dos tipos de municipios. En primer lugar los “municipios tradicionales” nunca abandonaron a la “Planificación Normativa” como paradigma de implementación de las políticas públicas. Carentes de iniciativas propias de desarrollo, adoptaron un accionar restringido como el cobro de impuestos y la obra pública en pequeña escala. A diferencia de los primeros, los “municipios innovativos” promovieron nuevos liderazgos e iniciativas locales que tuvieron como actores centrales a los ciudadanos. La incorporación de Tic’s – es importante destacar novedosas experiencias de gobierno electrónico y gestión inteligente - fue otro fenómeno interesante que redundó en nuevas formas de gestión, Comunicación y articulación multiactoral. Producto de esta nueva lógica surgieron experiencias exitosas de desarrollo en base a Presupuestos Participativos. A esto se suma la implementación de planes de corto y mediano plazo que buscaron financiamientos alternativos y nuevas estrategias de ejecución. El fomento de cooperativas cuyos integrantes beneficiarios intervienen desde el comienzo del plan hasta su finalización constituyen otra marca de la época. Por último, la “evaluación” de los planes comenzó a considerarse como una instancia indispensable de la Planificación, aunque no en todos los casos se llevó a cabo.

Muchas de estas experiencias de Planificación Estratégica de la década de los 90 se sostuvieron en una “visión técnico – social del desarrollo local” (García Delgado y Casalis, 2006, p. 3). El desarrollo de metodologías como el FODA o de Planificación Estratégica Participativa fue importante porque implicó la convocatoria a la sociedad civil en los procesos. Sin embargo esta perspectiva muchas veces “campeaba un cierto voluntarismo que convocaba a la ciudadanía a participar bajo la premisa de que la participación por la participación misma era positiva, pero que no tenía en cuenta las



limitaciones estructurales para el desarrollo” (García Delgado y Casalis 2006, p. 3). Este análisis, en la mayoría de los casos, evaluó a la participación de manera cuantitativa y no cualitativa, dejando por fuera del análisis los diferentes niveles de participación posibles (Robirosa, 1990).

Sin embargo, muchas de estas experiencias que surgieron más a causa del proceso de descentralización del Estado que por una deliberada decisión política de los Estados locales, produjeron resultados exitosos y llevaron a otros municipios a implementar planes similares.

En este sentido “no podemos seguir razonando a partir de un simple rechazo de las posibilidades de la iniciativa local, pero tampoco a partir de una aceptación ingenua de sus virtudes” (Arocena, 1997, p. 57). El análisis de los procesos locales debería ir acompañado tanto de una importante capacidad crítica de sus resultados y de amplia comprensión de los procesos macroeconómicos que la condicionan.

4- La Crisis de 2001

El período de la “valorización financiera” que tuvo lugar entre mediados de la década del ‘70 y los primeros años del siglo XXI comenzó a mostrar síntomas de agotamiento.

En el plano internacional, el neoliberalismo, asociado a los intereses del gran capital, entró en crisis a nivel mundial producto de la caída de la tasa de ganancia (Arceo, 2009). En este contexto, la afluencia de capitales a los países de América Latina, que durante los años ‘90 habían arribado para financiar las privatizaciones de los servicios públicos y los créditos otorgados por los organismos multilaterales, mermó drásticamente.

A partir del año 2000, el agotamiento del modelo de acumulación anterior explica el nuevo comportamiento de la inversión a nivel mundial. Al tiempo que la rentabilidad del capital no logró recomponerse, se dio una recuperación económica “cuyo motor fundamental fue la expansión del crédito y del capital ficticio” (Arceo, 2009, p 31). Así, se desarrolló una “burbuja financiera”, basada en el otorgamiento de créditos hipotecarios, que terminó de estallar en 2007 con la caída de la Bear Stearns,



una de las principales entidades financieras de Estado Unidos, seguida en 2008 por la American International Group. Tal situación repercutió a nivel internacional, generando caídas en cadena de las más importantes entidades bancarias y aseguradoras ligadas a esta actividad. Tal situación desencadenó una recesión económica sin precedentes en los principales países del mundo.

Este contexto de crisis internacional que se manifiesta desde hace algunos años marcó el fin de la “valorización financiera” como modelo hegemónico de acumulación de capital. Dicha situación originó en Argentina la crisis del año 2001, que terminó con el gobierno de Fernando De La Rúa (1999 – 2001) y con el modelo de Convertibilidad que rigió durante más de una década. La devaluación de la moneda nacional, sumada a la intervención estatal en políticas sociales y en la protección y fomento de algunos mercados, marcaron un quiebre económico e ideológico con respecto al paradigma neoliberal.

A partir de 2002 se inició una fase de transición, ya que no se plasmó un nuevo patrón de acumulación (Basualdo y Arceo, 2009). La disputa entre los diferentes sectores sociales por imponer uno describe la realidad del escenario de la primera década del presente siglo.

5- La Planificación en el Siglo XXI

Al estallar la crisis de 2001, tal como se ha reseñado en el apartado anterior, existía un importante número de municipios que con mayor o menor profundidad habían optado por la Planificación Estratégica como una posible forma de salida a la crisis. La experiencia Argentina en Planificación Estratégica comenzó en 1993 con el Plan Estratégico de la ciudad de Córdoba. Ya entrado el siglo XXI más de 80 ciudades habían realizado experiencias de Planificación Estratégica para la implementación de sus planes de desarrollo (Catenazzi y Reese, 2000).

Luego de la devaluación de la moneda nacional y de haber transitado lo peor de la crisis económica, hacia fines de 2002 Argentina comenzó a dar signos de recuperación. Ya a partir de 2003 los indicadores de crecimiento se consolidaron en tasas que no bajaron del 8%. Estos síntomas de consolidación económica fueron



acompañados por otros que comenzaron a asociar la idea de desarrollo a la dimensión social. A diferencia de la década del 90 en donde buenas tasas del PBI se correspondían con una retracción creciente del mercado de trabajo, en el proceso que va desde 2003 a la fecha, el crecimiento económico fue acompañado de una disminución sostenida de la tasa de desempleo, que descendió del 23,3% de 2002 al 7,3% en el último cuatrimestre de 2010¹.

El fin de la valorización financiera y el arsenal ideológico que la sostenía también se tradujo en un nuevo rol para el Estado. Luego de años de “discurso único” que planteó las bondades del mercado como regulador “natural” de la economía, en la actualidad el Estado Nacional volvió a constituirse en el articulador central de las políticas públicas. Otra de las novedades del escenario *post-default* radica en un conjunto Programas y Planes impulsados desde el Estado que se orientan específicamente a lo local.

Esta nueva coyuntura al tiempo que abre un período de potencial crecimiento para estas iniciativas de Planificación Estratégica ubica al “ámbito local como un lugar privilegiado para el desarrollo de estas políticas” (Altschuler, 2006, p. 132). No obstante, esta posibilidad no se verifica plenamente en la actualidad debido a “... las condiciones estructurales y funcionales de los municipios argentinos, los cuales se caracterizan generalmente por una fuerte debilidad técnica, financiera e institucional” (Altschuler, 2006, p. 132).

Un estudio del Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM) realizado sobre un total de 215 gobiernos locales entre 2002 y 2003 señala que solo el 15% de los municipios tenía un plan estratégico terminado y un 38% lo poseía en elaboración². De estos porcentajes “la mayoría no fueron realizados en forma realmente participativa o representativa y muchos, además, no llegaron a implementarse” (Altschuler, 2006, p. 136).

¹ Fuente: INDEC, consultado en www.indec.mecon.ar/principal.asp

² Todos los datos de este estudio citados en el presente trabajo fueron tomados de Altschuler, Bárbara (2006). *Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario*.



Daniel Arroyo (1997) define diferentes modelos de gestión local. El primero remite a un esquema de gestión centralizado, en el que el Estado local planifica y ejecuta sin participación ciudadana. El segundo remite a un modelo “descentralizado” en el que el Gobierno delega a organizaciones intermedias el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas. El tercer modelo hace referencia a aquellos Municipios en donde la gestión es “asociada”. Es decir, la misma es llevada delante de forma conjunta por el Estado local y las organizaciones.

Según el estudio del IFAM, de los Municipios que poseen algún tipo de asociación con organizaciones (45%), un 40% se vincula a cooperativas o asociaciones de productores “lo cual es muy significativo para la relación del municipio con la economía social” (Altschuler, 2006, p. 137). Por su parte un 23% se vincula con instituciones intermedias como agencias de desarrollo, un 20% con cámaras empresariales (generalmente locales) y un 14% con organizaciones del tercer sector como ONG’s, fundaciones o consultoras.

Otro dato saliente del informe de la IFAM es el bajo nivel de articulación existente entre el Estado Nacional y los gobiernos locales. Al menos el 50% de los municipios no se encontraba asociado a ningún organismo nacional. Sin embargo esos porcentajes comenzaron a aumentar desde 2003 “con el surgimiento del Plan Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación” (Altschuler, 2006, p. 136). Como señala la misma autora, a partir de ese momento comenzó a verificarse una paulatina suba en la asociación de los Estados locales con la Nación, sobre todo a través de organismos como el INTA y las Universidades Nacionales.

Estos hallazgos marcan un quiebre con la etapa anterior. Transcurridos 10 años de la crisis de 2001 los niveles de Planificación Estratégica Participativa y el desarrollo de los Estados locales fue creciente. Las políticas activas del gobierno nacional y una concepción diferente de lo local a la vez que plantea un nuevo paradigma, vislumbra nuevos desafíos.

Según García Delgado (2008) asistimos a un nuevo escenario que ha superado la etapa de emergencia y normalización de la salida de la crisis de 2001. En la actualidad Argentina se halla en un contexto complejo pero lleno de potencialidades a nivel



nacional. Este nuevo momento nacional posee un correlato regional. El reposicionamiento del MERCOSUR como “productivo y social” a diferencia del comercial de los 90 junto con la fortaleza adquirida por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como el gran agrupamiento político y cultural estratégico de América Latina son síntoma de un momento de nuevos desafíos.

A nivel nacional, es posible rastrear a un sinnúmero de Programas orientados a lo regional que son de dificultosa implementación debido a que los organismos locales o regionales parecerían haber quedado, en muchos de los casos, atados al paradigma de gestión burocrático. Muchas veces los Programas y recursos de la nación están disponibles y falla el engranaje local que los aplique, ejecute y evalúe.

Esta nueva concepción dinámica del Estado, sin embargo, está produciendo los primeros resultados favorables en diferentes Programas de viviendas, como el Plan Manos a la Obra y la Asignación Universal por Hijo y la recuperación de la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES). El nuevo modelo de desarrollo no solamente tiene en cuenta al crecimiento económico como unidad de medida, sino que posee un componente social muy fuerte. La obra pública, que de por sí es generadora de empleo, está dirigida tanto a infraestructura general como a planes de vivienda, urbanización y parquización que, en la mayoría de los casos, involucra a los destinatarios tanto en el diagnóstico como en la ejecución.

Esta nueva etapa plantea revisar viejos conceptos sobre la Planificación y su articulación con lo local.

En este sentido García delgado (2008) plantea la necesidad de superar la concepción “municipalista” de los 90 para avanzar en un concepto más amplio y abarcativo: el “desarrollo territorial”. El mismo tiene en cuenta diferentes variables. En primer lugar no se restringe a los límites del municipio sino que integra y articula regiones y configuraciones geográficas diversas en las que se aglutinan culturas similares y capacidades productivas afines. El nuevo paradigma hace hincapié en la necesidad de articulación de los diferentes niveles de Estado – municipal, provincial y nacional - ya que entiende que es imposible el desarrollo local aislado de un proyecto nacional que lo incluya e incentive. Por último, reconoce la necesidad de complementariedades

productivas – industrial, agroindustrial, y del conocimiento - . En este nivel, la articulación de la Universidad pública, no ya con las necesidades del mercado, sino con las demandas de la sociedad, es fundamental. Es necesario dejar de pensar a la Universidad como una isla de saber para articularla con las necesidades productivas, tecnológicas, culturales y de conocimiento de la sociedad.

La construcción de Planificaciones Estratégicas que se concreten en Programas y Proyectos sustentables requiere que la articulación de las dimensiones mencionadas sea exitosa (Robirosa, 1990).

La puesta en marcha de un modelo productivo que supere el modelo teórico de “desarrollo como crecimiento” y que se acerque a la idea de “desarrollo como proceso de cambio estructural global” (Sunkel y Paz, 1970) requiere la construcción de un modelo “de desarrollo productivo con inclusión social”. El mismo implica “la búsqueda de una visión estratégica de nivel nacional y algún rumbo estratégico compartido” (García Delgado, 2008, p. 3).

La necesidad de implementar medidas de este tipo radica en que si bien se ha avanzado mucho en términos de empleo e inclusión social existen numerosos problemas que las altas tasas de crecimiento de los últimos años no han podido revertir por si solas. Pese al crecimiento sostenido y la presencia de un Estado activo en políticas públicas, la brecha distributiva entre los que más y menos tienen no se ha revertido. En la actualidad existe una relación de 30 a 1 entre los más ricos y los más pobres en la que “los sectores de mayores ingresos se llevan el 34,4% de la torta, mientras que en el otro extremo, los segmentos más desprotegidos de la sociedad perciben apenas el 1,2% del total” (García Delgado, 2007, p. 3)

Además, al tiempo que la tasa de desempleo ha caído drásticamente, no se ha logrado formalizar a gran parte de la economía. Según estadísticas oficiales el empleo no registrado supera el 40%. Estas problemáticas estructurales de la economía capitalista requieren avanzar en más y mejores políticas desde el Estado de mediano y largo plazo. En este sentido el anuncio de Plan Productivo Nacional en 2007 (orientado a los próximos 10 años) es, sin dudas, un dato positivo, ya que “La viabilidad del desarrollo

local protagónico no es posible sin estar inserto en una estrategia nacional de desarrollo que sea, a la vez, sustentable e inclusiva” (García Delgado, 2008, p. 3).

6- La Planificación en Comunicación

La declaración de la Comunicación como derecho humano fundamental, a partir de la asamblea general de las Naciones Unidas (ONU) de 1948, abrió profundos debates y desafíos acerca de la libertad de expresión de los pueblos y la necesidad de regulación de los flujos informativos.

El inicio de los debates en América Latina data de mediados de la década del 70, en una serie de reuniones promovidas por la UNESCO. La idea era “sustraer el tema de las políticas de comunicaciones de la esfera de lo teórico en que se había mantenido hasta entonces” (Grooscors, 1987, p. 24). Luego de esas discusiones, y habiendo determinado la importancia estratégica de la Comunicación en la implementación de políticas públicas, la Comisión Internacional sobre problemas de Comunicación, creada por la UNESCO en 1977, difundió el informe “Un solo mundo, voces múltiples” (1980), conocido como Informe Mc Bride³ que al mismo tiempo que reafirmaba la necesidad de un Nuevo Orden Mundial de la Información (NOMIC), hacía fuerte hincapié en la incorporación del desarrollo de la Comunicación a los planes de desarrollo general. En este sentido sostenía que

“Una política de de Comunicación rigurosamente formulada, que tenga en cuenta todos los factores sociales, aplicada metódicamente, encierra numerosas ventajas: planeamientos de la inversión en infraestructura, , determinación del nivel tecnológico óptimo, armonización de los sistemas de Comunicación con los objetivos del desarrollo global, especialmente en materia en materia educativa y cultural, racionalización de la información y el empleo de recursos humanos. La formulación de la política permite, además, tener en cuenta las prioridades sociales, asegurar una producción

³ En honor al Premio Nobel y presidente de la Comisión, Sean Mc Bride.



suficiente en relación con las realidades y necesidades nacionales y, en fin, reforzar la soberanía en todos los órdenes, y en particular en el de la cultura” (citado en Grooscors, 1987, p. 33)

Sin embargo “los países latinoamericanos, al momento de establecer los planes nacionales de desarrollo, no han considerado como uno de sus elementos integrantes el relacionado a la Comunicación social” (Bazombrío Zender, 1987, p. 89).

Si bien el informe Mc Bride mantenía una impronta que consideraba al Estado como propulsor monopólico de la Planificación, dejando fuera a otros actores importantes, el mismo constituyó un gran avance teórico para la época. Algunos años después, las investigaciones posteriores en Comunicación construyeron categorías cualitativamente superadoras para medir el desarrollo comunicacional. Las nociones de *Acceso y Participación* (Graziano, 1997), por ejemplo, constituyeron indicadores válidos tanto para la medición de los procesos de Comunicación como para la formulación de políticas públicas.

En la actualidad, la importancia de la Planificación en Comunicación no se restringe a ningún ámbito específico. La concepción Estratégica de la Planificación, en tanto incluye a todos los actores involucrados en el proceso desde la etapa de diagnóstico hasta la formulación de un plan, su implementación y evaluación, hace que la misma sea deseable tanto en el ámbito público como el privado, en los niveles macro y en los micro emprendimientos, en el Estado central, en las gobernaciones y en los municipios (Matus, 1972).

Esta nueva cosmovisión acerca de la necesidad de profesionales de la Comunicación en diferentes ámbitos, plantea un interesante escenario de intervención concreta, a la vez que establece nuevos desafíos para los comunicadores.

6.1. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual argentina: un ejemplo de aplicación empírica

Se considera a la sanción de la ley 26.522/10 de Servicios de Comunicación Audiovisual como un importante avance en la democratización de las comunicaciones

en Argentina. Esta consideración se sustenta sobre la base de tres pilares fundamentales. Los mismos constituyen elementos de la Planificación Estratégica que estuvieron presentes en la formulación y puesta en marcha de esta política de Comunicación.

El primero posa la mirada sobre el proceso de debate que finalizó con la sanción de la ley. En una primera instancia el Gobierno Nacional incluyó dentro del proyecto de ley 21 puntos que habían consensuado desde el año 2004 un sinfín de organizaciones de base, sindicatos, medios comunitarios, organizaciones de pueblos originarios y Universidades Nacionales nucleadas en un organismo denominado “Coalición por una Radiodifusión Democrática”.

En segunda instancia, antes de sancionarse la ley, se realizaron 24 foros en todas las provincias del país en los cuales tuvieron posibilidad de expresarse todos los sectores.

Por último la norma fue tratada en el Parlamento, primero en comisiones específicas y luego en ambas Cámaras, resultando aprobada el 9 de octubre de 2009 por el Senado de la Nación.

Es importante destacar algunos de los avances que propone la ley con respecto a su antecesora (la ley de radiodifusión 22.285, sancionada por la última dictadura militar en 1980) como la distribución equitativa del espectro radioeléctrico entre los sectores privado, estatal y sin fines de lucro; la implementación de una nueva Autoridad de Aplicación plural en su composición; la imposición de cupos de contenidos de producción nacional tanto para radio como para TV y la puesta en marcha de un Plan Nacional de Comunicación Audiovisual Digital, tendiente a igualar las oportunidades de acceso y participación de todos los habitantes del país. Todos estos avances estaban expresados en los 21 puntos por una radiodifusión democrática.

A los fines de este artículo se ha realizado un muy breve resumen de la ley, su sanción y su contenido, puesto que no es objetivo específico del trabajo su análisis pormenorizado. Su inclusión en el presente estudio intenta ejemplificar la aplicación concreta de muchos de los preceptos de la Planificación Estratégica en una política

pública info - comunicacional. Si bien dicho proceso no agota las posibilidades de este tipo de Planificación, el mismo constituye un ejemplo importante y singular en la región.

Impulsada desde las organizaciones de la sociedad civil como una de las grandes deudas de la democracia, el Estado Nacional se constituyó en articulador multiactoral de un proceso cualitativamente rico de participación y debate. Dicho proceso culminó en la sanción de una ley votada por las instituciones de la democracia que regulará los servicios de Comunicación audiovisual de Argentina en los próximos años.

Sin embargo la sanción de la norma no significó *per se* la democratización de la comunicación en argentina. La participación efectiva de todos los sectores en el marco de la nueva ley será la garantía de un proceso de democratización dentro del cual la aprobación de la norma no es más que el punto de partida. La multiplicidad de voces, el acceso a licencias de entidades sin fines de lucro, el nacimiento de radios universitarias, la construcción de verdaderos medios estatales y no gubernamentales y la participación de todos los actores en la toma de decisiones requiere ir más allá de la letra y avanzar en nuevos procesos de planificación estratégica y desarrollo.

No obstante es importante aclarar que la importancia de la Planificación en Comunicación no se restringe a la dimensión macro del Estado Nacional. La misma es aplicable en todos los niveles y ámbitos. Tanto el Estado central, como las provincias y los municipios están comenzando a considerarla como una herramienta indispensable para el desarrollo de políticas públicas. Algo similar sucede en el terreno empresarial, donde los departamentos de Comunicación constituyen sectores estratégicos en cualquier institución privada. Por último, a nivel micro, la Planificación Estratégica se ha desarrollado de manera muy importante y ha encontrado un terreno fértil en cooperativas, microemprendimientos e iniciativas autogestionadas de la sociedad civil.

7- Conclusiones

El presente trabajo constituye un breve repaso por las principales tendencias de la Planificación vinculada al desarrollo desde la década de los 90 hasta la actualidad. En este recorrido se ha intentado demostrar cómo cada etapa histórica y modelo de

acumulación del capital a la vez condiciona su fisonomía, tiene implicancias en su aplicación concreta.

Si en la década de los 50, caracterizada por un modelo de acumulación de capital basado en la sustitución de importaciones, la Planificación Normativa fue dominante, esto posee una explicación. El rol del Estado en el modelo sustitutivo fue central en la implementación de políticas públicas, sociales, de inversión y orientación de los flujos del sistema productivo. En este contexto, el desarrollo de la “Planificación Libro” constituyó un intento de resolver los problemas específicos que planteaba ese modelo de acumulación.

Las políticas comunicacionales de ese momento histórico no escaparon a esa lógica. Llevadas adelante por el Estado como actor central de su planificación e implementación, la dimensión comunicacional nunca fue concebida como indispensable y estratégica para el desarrollo nacional.

Años más tarde, la implementación de los preceptos neoliberales y la retirada “activa” del Estado – puesto que desde el gobierno se implementaron las políticas y legislaciones de desguace de las funciones del Estado Nacional – la descentralización y la preponderancia de lo “local” en un escenario “global” dio lugar a nuevas concepciones de Planificación. La evaluación de las falencias de la Planificación Libro, sumada a la necesidad imperiosa de los Estados locales de hacer frente a nuevas demandas, producto de la retirada del Estado central, produjo experiencias erráticas y novedosas de Planificación Estratégica Participativa.

La Ley de Radiodifusión 22.285 sancionada por la dictadura militar (1976 – 1983) en 1980 fue un claro ejemplo de las ideas de la época. A la vez que mantenía un férreo control estatal sobre los contenidos de los medios, sentaba las bases para el proceso privatizador de las señales y el espectro radioeléctrico que se daría posteriormente, en años de democracia.

Luego de la crisis económica, política y social de 2001 asistimos a un nuevo escenario en donde el modelo de acumulación está en plena discusión. La disputa por la implementación de un nuevo patrón dominante enfrenta a diferentes sectores políticos y económicos en torno a las principales políticas de Estado y medidas de gobierno.

Desde la salida de la crisis a la fecha, el Estado Nacional ha vuelto a asumir un rol activo en políticas sociales, culturales, comunicacionales y en la dirección de la economía. En este sentido, asistimos a un cambio de paradigma. Lejos de los preceptos neoliberales, el Estado actual parece haber recuperado para sí un rol protagónico en la adopción y ejecución de políticas públicas de mediano y largo plazo.

Este nuevo rol involucra y convoca a los gobiernos locales de diversos modos. Aunque de manera un tanto caótica y descentralizada, se multiplican los planes de vivienda, cooperativas, y programas de salud y educación en donde los actores centrales de la Planificación son los propios beneficiarios. La necesaria articulación entre lo nacional, lo regional y lo municipal plantea el desafío de dejar atrás viejas prácticas clientelares y punteriles en las que los programas implementados se diluían.

La Planificación Estratégica Participativa es una de las formas de enfrentar estos obstáculos. En la medida que los diferentes actores de manera conjunta sean capaces de planificar las políticas públicas, las viejas prácticas serán desplazadas por el propio proceso de la Planificación, que es eminentemente político.

En este contexto se inscribió la discusión y sanción de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522/10. La misma, tanto por su contenido como por su forma de implementación, constituye un ejemplo emblemático de articulación entre Planificación y Comunicación en América Latina.

El desafío actual radica en superar y multiplicar este tipo de experiencias. La construcción de un nuevo modelo económico, político y cultural hegemónico que oriente, contenga y promueva las diferentes experiencias de desarrollo no debería ignorar la importancia de la dimensión comunicacional para el crecimiento de la región. En ese contexto, avanzar en más y mejores procesos de Planificación Estratégica permitirá marcar las “direccionalidades” de un futuro de desarrollo económico, político y cultural “inclusivo” (García Delgado, 2008).

El presente trabajo intenta constituirse en un humilde aporte de análisis histórico y teórico desde el campo de la Comunicación que promueva concepciones de desarrollo y comunicación que avancen en ese sentido.



8- Referencias Bibliográficas

Altschuler, B. (2006). "Municipios y desarrollo local. Un balance necesario", en Rofman, A y Villar, A. (Comps). *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate* (2006). Buenos Aires: Ed. Espacio, pp. 131 – 154.

Arceo, E. (2009). "El fin de un peculiar ciclo de expansión de la economía norteamericana. La crisis mundial y sus consecuencias", en Arceo, E, Basualdo, E y Arceo, N (2009). *La crisis mundial y el conflicto del agro*. Buenos Aires: Editorial La Página, pp. 13 – 49.



Arocena, J. (1997) "El desarrollo local frente a la globalización" en García Delgado, M. (comp) *Hacia un modelo de desarrollo local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Bs. As. Oficina de publicaciones del CBC. Universidad de Bs. As, pp. 43-58

Arroyo, D. (1997). *Estilos de gestión y políticas sociales municipales en la argentina*. Buenos Aires: Oficina de publicaciones CBC – UBA.

Basualdo, E y Arceo, N. (2009). "Características estructurales y alianzas sociales en el conflicto por las retenciones móviles", en Arceo, E, Basualdo, E y Arceo, N. (2009). *La crisis mundial y el conflicto del agro*. Buenos Aires: Editorial La Página, pp. 51 - 83

Bazombrío Zender, I. (1987) "Comunicación y Planificación" en *Comunicación y desarrollo*. Lima: IPAL, pp. 88-105.

Catenazi, A y Reese, E. (2000). "La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas". Buenos Aires: Mimeo.

García Delgado, D. (2007). "7 desafíos para un desarrollo con inclusión". Consultado en internet el 10/03/11 en www.desarrolloinclusivo.com.ar

García Delgado, D (2008). "Fortalecimiento del Estado y la gestión para un desarrollo inclusivo". Consultado en internet el 10/03/11 en http://www.flacso.org.ar/politicaspUBLICAS/files/asistenciatecnica/sectorpublico/fortalecimiento_del_estado.pdf

García Delgado, D. y Casalis, A. (2006). "Desarrollo local protagónico y proyecto nacional" en *El desarrollo nacional en el eje de la Política Social*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo de la Nación.

Graziano, M. (1997). "Concepciones del desarrollo". Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales UBA – Material de Cátedra Metodología del Planeamiento en Comunicación, pp. 1 - 15.

Grooscors, G. (1987) "Políticas de Comunicación para el desarrollo en Comunicación y desarrollo", en *Comunicación y desarrollo*. Lima: IPAL, pp. 23-35.

Mastrini, G. y Mestman, M. (1995). "¿Desregulación o rerregulación? De la derrota de las políticas a las políticas de las derrotas". Buenos Aires: Ponencia presentada en las I Jornadas de jóvenes Investigadores en Comunicación.

Matus, C. (1972) *Estrategia y plan*. México: Siglo veintiuno editores.

Robirosa, M. (1990). *Turbulencia y Planificación social*. España: Siglo veintiuno editores.

Rodríguez Murúa, C. y Vega, R. (2006) "Los planes estratégicos del desarrollo como nuevo campo de la Planificación comunicacional". Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales UBA, Material de cátedra Metodología del Planeamiento en Comunicación. pp. 18-34.

Sunkel, O. y Paz, P. (1970) "Los conceptos de desarrollo y subdesarrollo", en *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo veintiuno editores, pp. 1- 40.