UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN

Departamento de Periodismo II
(Estructura y Tecnología de la Información)

FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN EN PANAMÁ

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Maritza Mosquera de Sumich

Bajo la dirección de los doctores

Donaciano Bartolomé Crespo
María del Carmen Salga

Madrid, 2012

©Maritza Mosquera de Sumich, 2012

Departamento de Estructura y Tecnologías de la Información
(PERIODISMO II)

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN

El Dr. Don Donaciano Bartolomé Crespo y la Dra. María del Carmen Salgado Santamaría, Directores de la Tesis Doctoral realizada por Doña Maritza Mosquera Hinestroza titulada

FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN EN PANAMÁ

Se complacen en informar:

1. La doctoranda Doña Maritza Mosquera Hinestroza ha seguido un proceso riguroso en el diseño, planteamiento elaboración, corrección e integración de las mejoras en su trabajo de investigación, portada tanto por las observaciones continuas de sus directores, como por los hallazgos parciales que iba descubriendo a lo largo de los años que ha durado la realización de este trabajo.

2. Mostró la doctoranda durante todo el proceso una actitud receptiva, superadora de dificultades, constancia, tenacidad , búsqueda perfeccionista hacia la consecución de un trabajo bien hecho, puesta en práctica de técnicas y metodologías de investigación pertinentes a la naturaleza de la investigación que realizaba.

3. El trabajo realizado responde a los principios de originalidad, actualidad, autenticidad e importancia social, comunicacional, económica, política de desarrollo y progreso de la vida total en Panamá. No existe precedente en su contexto

4. El proceso global de formación como investigadora de la doctoranda se ha visto completado en esta fase con la culminación de la elaboración de esta Tesis Doctoral que nosotros como sus Directores aprobamos y presentamos para que continúen cumpliéndose con los procedimientos administrativos y académicos que la Universidad Complutense de Madrid (España) tiene legal- y estatutariamente establecidos, a fin de que pueda culminar exitosamente su defensa y valoración públicas.

Madrid a 22 de febrero de 2012

Fdo. Dr. Donaciano Bartolomé Crespo d.n.i 9608494 Z

Donaciano Bartolomé Crespo

Fdo. Dra. Carmen Salgado Santamaría d.n.i 398.717-N

Avda. Complutense s/n. Ciudad Universitaria. 28040 Madrid.
www.ucm.es/info/per2

Tf.: (+34) 91 3942179 - Fax: (+34) 91 3942058
Gestión administrativa: shuertas@ccinf.ucm.es

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN

Departamento de Periodismo II
(Estructura y Tecnología de la Información)

FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN EN PANAMÁ

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Maritza Mosquera de Sumich

Bajo la dirección de los doctores
Donaciano Bartolomé Crespo
María del Carmen Salga

Madrid, 2012

AGRADECIMIENTOS

"A aquellos docentes por sus generosas orientaciones profesionales sin las cuales no hubiese logrado la realización de este trabajo. Especialmente y con todo mi aprecio y respeto, al Dr. Donaciano Bartolomé Crespo, por sus orientaciones y apoyo incondicional, palabras de estímulo y generosa paciencia.

A aquellos docentes por sus generosas orientaciones profesionales sin las cuales no hubiese logrado la realización de este trabajo.

A mi familia que es mi adorado e inmenso tesoro, y que ha brindado su apoyo, aliento, comprensión y estímulo continuo.

A mis amigos por sus palabras de apoyo, y enriquecedoras palabras de aprecio y confianza".

Maritza Mosquera de Sumich.

ÍNDICE

Páginas

Introducción 14

CAPÍTULO 1. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

1.1. Justificación e Importancia de esta Investigación 21

1.2. Formulación del Problema 25

1.3. Objetivos de la Investigación 26

1.4. Delimitación espacial 27

1.5. Alcance y Limitaciones 27

1.6. Propósitos de la Investigación 29

1.7. Metodología 32

1.7.1. Técnicas de Recopilación de Datos 32

1.7.1.1. Fuentes de Investigación 32

1.7.1.2. Procesamiento de Datos 34

1.7.1.3. Tipo de Investigación 35

1.7.2. Hipótesis 36

CAPÍTULO 2. EL SISTEMA SOCIAL PANAMEÑO

2.1. Concepto de Sistema 38

2.2. El Sistema de Comunicación y su relación con otros Sistemas 42

2.2.1. Sistema de Comunicación y sistema Cultural 43

2.2.2. Sistema de Comunicación y Sistema Político 50

2.2.3. Sistema de Comunicación y el Sistema Económico 56

2.2.4. Sistema de Comunicación y Sistema Social 65

2.3. Características del Sistema Social 66

2.4. El Sistema Social Panameño 72

2.4.1. Los Informes de Desarrollo Humano en Panamá 86

2.4.2. Situación Social, Económica, Política y Educativa de Panamá 105

2.4.2.1. Situación Política Nacional 105

2.4.2.2. Situación Económica 109

2.4.2.3. El Frente Reformista y la Educación 115

CAPÍTULO 3. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS EN PANAMÁ

3.1. Aproximación Conceptual 119

3.1.1. La Comunicación 119

3.2. Sus elementos 141

3.3. Sus Características y Funciones 145

3.4. Los Medios de Comunicación y la Identidad Cultural 151

3.4.1. La influencia de los Medios de Comunicación en la Estatidad 157

3.5. El Poder de los Medios de Comunicación 158

3.6. Los destinatarios de los medios 160

3.6.1. Auditorios Grandes y Pequeños 161

3.6.2. Auditorio Heterogéneo 161

3.6.3. Anonimato del Auditorio 162

3.7. Objetivos de la Comunicación de masas 162

3.8. Los Medios de Comunicación en Panamá 165

3.8.1. Sus Inicios 165

3.8.2. Desarrollo y consolidación 174

3.8.2.1. Antecedentes en el Período Colombiano 174

3.8.2.2. El Período Republicano 177

3.8.2.3. El Periodo del Proceso Revolucionario 201

3.8.2.4. El Periodo de Renovación Democrática 229

3.8.3. El Periodismo en particular y su Desarrollo en la Sociedad Panameña (1800-1903) 239

3.8.3.1. Introducción de la Imprenta en Panamá 239

3.8.3.2. Aparición de los Primeros Periódicos 240

3.8.3.3. Periodismo en la Era Republicana (1903-1950) 244

3.8.4. Introducción y Desarrollo de la Televisión 246

3.8.5. Introducción y desarrollo de la Radio 254

3.8.6. Desarrollo de los estudios de Periodismo 261

3.8.6.1. Universidad de Panamá 261

3.8.6.2. Universidad Santa María la Antigua (USMA) 266

3.8.6.3. Universidad Latina de Panamá 270

3.8.7. El Ejercicio del Periodismo y las Nuevas Tecnologías

en Panamá 274

3.8.8. Inserción de las Nuevas Tecnologías en los Planes de Estudio de las Escuelas de Periodismo 290

3.8.9. Periodismo Tradicional Vs Periodismo Digital 294

CAPÍTULO 4. LA TEORÍA Y ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN

4.1. Generalidades 302

4.2. Marco Conceptual 319

4.2.1. Política 319

4.2.2. Política de Comunicación 322

4.2.3. Estado 326

4.3. El Marco de Acción de las Políticas de Comunicación 329

4.3.1. Los Estados y las Políticas de Comunicación 330

4.3.2. Objetivos de la Política de Comunicación 343

4.3.3. Países Latinoamericanos que han Desarrollado Esfuerzos para Instaurar Políticas de Comunicación 351

4.4. Normas de Comunicación en Panamá 362

4.4.1. Periodo Colonial en el Istmo 362

4.4.2. Periodo de Unión a Colombia 364

4.4.3. Periodo Republicano 366

4.5. La Regulación de los Medios 374

4.5.1. El Mercado 374

4.5.2. El Estado 379

4.5.3. El Ente Regulador de la Comunicación en Panamá 383

4.6. La Autorregulación de los Medios de Comunicación 390

4.6.1. Concepto de Autorregulación 391

4.6.2. Diferencia entre Censura y Autorregulación 393

4.6.3. Objeto de la Autorregulación 403

4.6.4. Mecanismos para Aplicar la Autorregulación en los Medios de Comunicación 405

4.7. La Autorregulación de los Medios de Comunicación en Panamá 413

4.8. Situación de la Autorregulación Periodística en América Latina 427

CAPÍTULO 5. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN

5.1. Situación Actual. Los Medios de Comunicación y la Noción de Desarrollo 442

5.2. Políticas Públicas Sociales 460

5.3. Política Social y la Búsqueda del Bienestar General 473

5.4. Características del Desarrollo de las Políticas Sociales en Panamá 477

5.5. Ampliando la Noción de lo Público. La Construcción de Ciudadanía en el Espacio Público de los Medios 488

5.5.1. Trabajar con Medios Locales, Trabajar con la Radio Comunitaria 497

5.5.2. Los Medios como la Visibilidad del Poder 498

5.5.3. La Participación Ciudadana y sus Actores con la Comunicación y las Políticas Públicas 500

5.6. Las Políticas Públicas y las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) 507

5.7. La Comunicación y la Cultura 513

5.8. Hacia la Formulación de Políticas Públicas de Comunicación 521

5.9. Los Modelos para la Elaboración de las Políticas Públicas 525

5.10. Propuesta Metodológica para el Diseño de una Política Pública 531

5.10.1. Identificación del Problema Público 531

5.10.2. La Formulación y Función de la Opinión Pública 534

5.10.3. El Papel de los Medios en la Sociedad Moderna 545

5.10.4. La Organización de los Medios de Comunicación 546

Capítulo 6. Conclusiones y Recomendaciones 590

Capítulo 7. Fuentes 606

Capítulo 8. Anexos 625

INTRODUCCIÓN

Las tendencias modernas en materia de comunicación han favorecido el surgimiento de nuevas legislaciones y estilos de trabajo en los medios de comunicación con el propósito de reforzar las prácticas democráticas en un estado de derecho, como el establecido en la República de Panamá. Es innegable el poder que detentan los medios de comunicación y como tal requieren de un grado de libertad para manejar la información de manera responsable y objetiva, como garantía para preservar dicha democracia. Los medios disfrutan de una enorme capacidad para influir en la sociedad y la vida de cada ser humano, pero esta capacidad exige de una responsabilidad, y aquí hay que poner acento en la conquista de la libertad de expresión e información. Su gran poder y desarrollado, gracias al avance tecnológico y a la garantía legal de las libertades informativas se sostiene bajo vertientes positivas establecidas en la expresión, la información, la opinión, hechos que hacen indispensable propiciar el debate y la reflexión en torno a su uso responsable.

De igual manera se nutre y convive el ser humano, con una serie de normas que regulan nuestro cotidiano vivir, determinándose estas por factores legales, sociales o éticas. En este marco es que se puede referir el término regulación. No se entiende La pregunta obligada es de qué manera se regulan los medios o cuál es la mejor manera de regularlos sin caer en la censura, como hace tiempo atrás. Esto ha llevado a que algunos profesionales y gremios, impulsados voluntariamente por una conciencia ética y de

responsabilidad hacia la sociedad, hayan establecido nuevas formas de autorregulación, basados en pautas éticas de la comunicación que deben descansar en los presupuestos compartidos de una ética pública, en los valores de principios morales constitucionales de una sociedad democrática, así como la particularidad específica de la actividad comunicativa y participativa de toda la sociedad.

Este trabajo pretende conseguir la definición del concepto de políticas públicas y su formulación en el proceso de comunicación, con sus orígenes, algunas situaciones en la República de Panamá, analizar sus diferentes contextos. La intención manifiesta del estudio fijado, es realizar un abordaje exploratorio del fenómeno, criticado por algunos y ponderado por otros, con el ánimo de conocer su desenvolvimiento y propiciar un debate con mayor profundidad y que suministre luces para mejorar lo necesario y reforzar lo existente, describiendo sus actores y medios de acción.

El debate será propicio en la medida que se tome conciencia de la gran responsabilidad adquirida cuando se maneja los medios de comunicación en una sociedad, caracterizada por algunos males como la desigualdad, el incremento de la violencia, la desintegración familiar, entre otros, pero con el fuerte deseo de salir adelante y construir una base social justa y equitativa, la cual propicie un verdadero desarrollo en todos los estratos sociales, de tal forma que genere cambios y discusiones para buscar respuestas y consolidar

el trabajo de los medios de comunicación en pro del desarrollo integral de la sociedad panameña.

Para todo este desarrollo teórico, se presenta este estudio conceptual y metodológico en ocho capítulos.

El capítulo primero titulado Planteamiento Metodológico, destaca elementos como la justificación e importancia de la investigación, la formulación del problema, los objetivos de la investigación, su delimitación espacial, el alcance y limitaciones, así como también los propósitos de la investigación y la metodología aplicada, compuesta a su vez por las técnicas de recopilación de datos y la hipótesis. Seguidamente se presenta el capítulo segundo titulado el Sistema Social Panameño, el cual refleja temas relativos al concepto de sistema, el sistema de comunicación y su relación con otros sistemas; características del sistema social y el sistema social panameño.

El capítulo tercero, denominado Los Medios de Comunicación de Masas en Panamá, destaca y desarrolla contenidos como la aproximación conceptual de la comunicación, sus elementos, sus características y funciones. De la misma manera se aborda el aspecto de los medios de comunicación y la identidad cultural, como también el tema sobre el poder de los medios de comunicación, los destinatarios, así como los objetivos de la comunicación de masas. Se destacan los temas sobre los medios de comunicación en Panamá, abordado desde sus inicios hasta la actualidad. Su relación con el ejercicio del periodismo y las nuevas tecnologías, entre otros puntos interesantes como la

inserción de las nuevas tecnologías en los planes de estudio de las escuelas de periodismo, el periodismo tradicional versus periodismo digital.

El capítulo cuarto, llamado La Teoría y Análisis de las Políticas de Comunicación, contiene puntos y sub-puntos que hacen referencia a las generalidades, marco conceptual, el marco de acción de las políticas de comunicación, las normas de comunicación en Panamá, la regulación y la autorregulación de los medios de comunicación general como en Panamá, además se hace referencia a la situación de la autorregulación periodista en América Latina.

El capítulo quinto denominado Hacia la Construcción de Políticas Públicas de Comunicación, trata sobre la situación actual. Los medios de comunicación y la noción de desarrollo. Se hace referencia a las políticas públicas sociales, la política social y la búsqueda del bienestar general, como también las características del desarrollo de las políticas sociales. Se aborda el tema ampliando la noción de lo público. La construcción de ciudadanía en el espacio público de los medios y también el tema relativo a las políticas públicas y las tecnologías de información y comunicaciones (TIC). Se abordó el tema de la comunicación y la cultura, hacia la formulación de políticas públicas de comunicación como también el tema de los modelos para la elaboración de las políticas públicas y la propuesta metodológica para el diseño de una política pública.

El capítulo sexto corresponde a la presentación de las conclusiones y recomendaciones, el capítulo séptimo trata sobre las fuentes y por último se presenta el capítulo octavo donde se presentan los anexos.

CAPÍTULO 1.

PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

1.1. Justificación e Importancia de esta Investigación

La importancia de este estudio radica en la necesidad de mirar profundamente la situación de las políticas nacionales de los medios de comunicación. Taxativamente, en Panamá existen muy pocos estudios que intenten analizar en profundidad un tema tan amplio como es el referente a las políticas de los medios de comunicación. Las investigaciones actuales en su gran mayoría, se refieren a los medios de comunicación en general, haciendo abstracción de la incidencia e interrelación de los mismos con un marco social, en el que confluyen las diversas acciones que emprende la sociedad en su conjunto. Contemplando este conjunto de variables, se estima conveniente desplegar un estudio concienzudo que instruya lo relativo a las políticas comunicativas existentes, describiendo su papel en la realidad actual, aunado al aporte de nuevas políticas comunicativas, como motor búsqueda para ampliar el horizonte comunicativo de Panamá.

No obstante, resulta evidente que el tema eleve la discusión sobre las diferentes polémicas que el mismo genera, considerando la formulación de políticas comunicativas con la intervención del Gobierno (muy generalizada en una época en los países en desarrollo) o a través de la iniciativa privada. El establecimiento de las mismas en Panamá, se estipula y concreta con la participación de estos sectores unidos a la sociedad civil.

Al desarrollar este estudio, se genera el pensamiento crítico al analizar el tipo de estructura social de Panamá, presentado como un país con desarrollo

capitalista dependiente, que basa su actividad económica en el mercado libre. Históricamente en Panamá, existió en algún momento la participación económica estatal en las actividades de desarrollo que superó a la de la iniciativa privada. De allí que sería una utopía por el momento, hablar de políticas comunicativas totalmente favorables al Estado o por otra parte a la empresa privada. Estas aristas cimientan la importancia de este estudio, residiendo fundamentalmente por ello en la puesta al escenario del tema, políticas comunicativas con el diseño de políticas públicas, en un país y continente en donde se hace necesario un reordenamiento de temas tan sensibles como es el de los medios de comunicación y sus aportes al proyecto de sociedad que se aspira construir en esta época, donde se reclama el modelo de participación de la ciudadanía. Las particularidades del tema también revisten un interés especial, puesto que estudia la compaginación de medidas adoptadas para el mejoramiento social, descrito ocasionalmente bajo deficiencias y problemas surgidos u ocasionados por una ineficaz planificación de políticas.

El interés en estudiar el tema de las Políticas de los medios de Comunicación de masas en Panamá, obedece a un cúmulo de razones que circunscriben en este primer intento, brindar una aproximación al mismo por ser un tema poco abordado, establecido en los tiempos de la Revolución Torrijista en los que el Gobierno Militar (1968 -1981), ejercía un control de los medios existiendo la Junta Nacional de Censura. Es preciso actualizar por ende este estudio y proponer ideas acordes con el tiempo actual.

Por otro lado, existe un reclamo de la sociedad panameña en cuanto al contenido de los medios, relativo al exceso de violencia, sexualidad, doble sentido y vulgaridad, lo que justifica abordar este tema desde una perspectiva más dinámica e integradora. Los grupos de la sociedad civil exigen que se observe el comportamiento de los medios y se reordene la normativa referente a éstos. La sociedad como tal, a través de diferentes actores, muestra gran preocupación por los mensajes e imágenes que se divulgan a través de los medios. Constantemente, existen denuncias al respecto y gran inconformidad con los posibles efectos en la población vulnerable y sin criterio formado. De igual manera el propio Estado, a través de sus organismos sociales está interesado en retomar y redefinir su rol frente a los medios de comunicación, y dar inicio a un reordenamiento que conlleve a la formulación de Políticas Públicas de Comunicación. Estos parámetros suscitan la gran oportunidad y necesidad real, de estudiar este tema en Panamá, debido a la inexistencia de trabajos serios enfocados hacia este campo, que objetivamente no ha dado en varios lustros avances teóricos y registrales significativos. Ello se reitera tras los enfoques y estudios que la UNESCO ha realizado sobre políticas comunicativas en diversos países latinoamericanos, tal como se refleja en Brasil, Perú, Colombia, Costa Rica, Venezuela, Chile y Bolivia. En Panamá no se ha hecho nada al respecto.

En adelante es positivo aportar con ese estudio, factores al respecto de análisis y conceptualización que tienen como base la globalización y las nuevas tendencias que ésta marca en materia de autorregulación, lo cual presupone un

escenario en constante cambio y requiere de un análisis serio y decidido que permita dar luces sobre las consecuencias de ésta en el país. El tema de fondo en estudio eleva la conciencia y la realidad de que se asoma una complejidad manifiesta que nace del fenómeno de la comunicación en materia de políticas, lo cual exige una aportación de varias disciplinas sociales pero como esfuerzo inicial. Este trabajo desea contribuir al campo de investigación sobre políticas públicas de comunicación.

El tema de los medios siempre es relevante en cualquier sociedad pues dada la influencia de éstos cada vez se está en conjunto con la sociedad más expuestos y dependientes. El fundamento de los aportes en cada interlineado expuesto, está orientado en el marco de la Teoría de la Responsabilidad Social de la Prensa con el convencimiento de que el sistema de libre mercado no asegura la libertad de prensa ni los beneficios sociales que se derivaban de ella. La misma señala las funciones que deben cumplir los medios en una sociedad, bajo ciertos pilares a saber: Hacer un relato comprensivo y real de los acontecimientos diarios con contexto y sentido; servir de foro para el intercambio de comentarios y críticas; proyectar la visión de la realidad de los grupos relevantes en la sociedad; presentar y explicar las metas y valores de la sociedad; garantizar el acceso pleno a la información relevante del día.

De esta forma surge la concepción social de la información, de no considerar a los medios como una industria más en un mercado libre de ideas, sino como un ente con una responsabilidad ante la comunidad social y el

bienestar general, y esa responsabilidad social carece de sentido si no se sitúa dentro de un contexto ético. En este sentido se acuerpa el criterio, de que el diseño de políticas púbicas en Panamá, contribuirá a que los medios cumplan con esta responsabilidad social tan necesaria en un país con intención de pertenecer al primer mundo. Este énfasis queda reflejado en la hipótesis de estudio, cuando se cuestiona el papel de los medios de comunicación en el país. La gran interrogante es qué tipo de sociedad queremos construir y si los medios de comunicación contribuyen a este propósito.

1.2. Formulación del Problema

Al establecer lo relativo al problema de la investigación, es muy importante perfeccionar y estructurar la idea que da sustento a la misma por lo que Kerlinger (2001:9) expone dos criterios fundamentales: en el primero, se expresa una relación entre dos o más variables y en el segundo se formule claramente la idea sin ambigüedad ni imprecisión.

El problema de la presente investigación queda planteado así:

- ¿Cuáles son los factores que participan en la estructuración de las políticas públicas de comunicación en Panamá?
- ¿Cómo se define al respecto el sistema social panameño?
- ¿Cuáles serían las teorías que inciden en las políticas de comunicación?
- ¿Cómo se detalla su construcción y organización?

1.3. Objetivos de la Investigación

En todo trabajo de investigación, siempre es necesario establecer qué pretende la investigación, es decir, cuáles son sus objetivos. Estos deben expresarse con claridad para evitar posibles desviaciones en el proceso de investigación, deben ser congruentes y susceptibles de alcances. Son las guías del estudio y en todo momento deben tenerse presentes. (Sabino 1999: 24). Los objetivos, manejan una serie de conocimientos que van de la mano con el desarrollo de la investigación y en su estructuración. Su establecimiento, establece la relación directa entre los elementos que amplían y dirigen el problema a investigar. (De Sánchez 1999: 16). Teniendo establecidos estos elementos de formulación, se plantean para esta investigación, un objetivo general y cuatro objetivos específicos, dilucidados según el método de clasificar el pensamiento cognitivo en distintos niveles, cada uno basado en el previo, desde lo más simple hasta lo más abstracto. (Bloom 1977: 47).

- **Objetivo General**

Definir los elementos contextuales que participan en el estudio de las políticas públicas relativas a la comunicación en la República de Panamá.

- **Objetivos Específicos**

- Describir los elementos que al respecto inciden en el sistema social panameño.
- Identificar los medios de comunicación y sus efectos en Panamá.

- Analizar las diferentes políticas de comunicación imperantes en Panamá.
- Interpretar las políticas de comunicación que condicionan y orientan el desarrollo y la forma de los diferentes sistemas y medios de políticas públicas de comunicación en Panamá.

1.4. Delimitación Espacial

Fundamentalmente, en la amplitud y los límites en términos del área geográfica o física de esta investigación, la cobertura es regional, local e institucional, que en la República de Panamá conforman la estructura del tema en estudio.

1.5. Alcance y Limitaciones

Bajo todo el ímpetu y la iniciativa real contenida en este escrito, su alcance se ciñe al análisis y estudio de las políticas públicas de comunicación en Panamá, y los diferentes tópicos que ello representa. Dicho lo anterior, se focaliza algunas limitaciones acaecidas dentro del punto de desarrollo del tema, referentes a falta suficiente de elementos gráficos y diferentes aportes bibliográficos sobre el tema en Panamá, aunado a la poca comunicación que genera la burocracia como sistema no invisible en instituciones que presentan manejo de información actualizada o recapitulada. Fundamentalmente se pueden establecer:

- Una de las debilidades en Panamá es la poca participación ciudadana.
- En realidad los procesos de modernización de la gestión estatal y en particular de las políticas públicas se muestran como un terreno privilegiado. En nuestro continente se han producido profundas transformaciones pero está a nivel primario la formación de una sólida sociedad civil que proteja y defienda sus derechos.
- La regulación de la comunicación no es solo un tema técnico o de expertos su discusión está vinculada con promoción y protección de la democracia, del desarrollo y de los derechos humanos. Estamos ante la oportunidad para que el estado redefina su rol regulador y fiscalizador.
- En Panamá apareció la autorregulación , y para muchos es la forma ideal de que los medios funcionen, sin embargo, se plantea que ésta no obedece a ninguna política pública, sino que es una transformación del sector de la radio, televisión y las telecomunicaciones que hacen necesaria la revisión del marco jurídico. No responden a un planteamiento integral de Políticas Públicas.
- El paradigma de la globalización ha llevado a que el control esté en manos de las grandes corporaciones nacionales y transnacionales y se vea la libertad de empresa como el nivel que hay que preservar.

1.6. Propósitos de la Investigación

En cuanto a los propósitos de la investigación, muy importante resulta señalar que en la actualidad existe una problemática bien definida respecto a las políticas de información y comunicación social frente a las situaciones que se plantean en la sociedad moderna, caracterizada por una serie de transformaciones, productos de las innovaciones tecnológicas y los cambios estructurales en todas sus áreas. Sin lugar a dudas nos enfrentamos a una tarea pendiente, con un producto del nuevo milenio enfrentado a nuevos retos, tales como la tendencia hacia el pluralismo, la transparencia, diversidad cultural, creatividad, desarrollo tecnológico y económico y el bienestar social. El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación ha sido determinante, en el surgimiento de este nuevo paradigma. La intención al abordar el tema de las Políticas de comunicación, obedece a la inquietud heurística de conocer el estado actual de este tema. Se mantienen la clara convicción de que es muy poco lo que se ha avanzado en este tema, por lo cual la sociedad reclama constantemente una mirada más profunda hacia unos medios tan necesarios y de gran impacto social.

Esta investigación plantea múltiples interrogantes relacionadas con los medios de comunicación y el sistema social del país. Una de las más polémicas será precisamente el marco político en que se desarrollan las políticas públicas comunicativas las cuales tienen una enorme incidencia en el funcionamiento de los medios de comunicación social en un país determinado, sin descuidar el

medio social de los mismos: Las políticas comunicativas son un concepto amplio que abarca políticas públicas de los medios y de las ideologías políticas. Estas políticas dimanan de las condiciones sociales y económicas del país y de los valores en que estas se basan. Esta situación provoca una interrelación entre ese marco donde se originan las políticas comunicativas y socioeconómicas, políticas y culturales y los medios de comunicación, quienes deben desempeñar un rol de apoyo fundamental y de promoción de las políticas y acciones de desarrollo que la planificación del país señale en los sistemas antes señalados. (Cuilenberg 1979: 213).

Las políticas de comunicación bajo criterio objetivo, son necesarias para desarrollar una tarea integral efectiva. En Panamá, son una tarea pendiente puesto que en la década del los años 80's se impulsaron a raíz del reclamo de la UNESCO, sin embargo, en los años 90's ocurrió un retroceso debido a la miopía de las autoridades de turno, quienes no vislumbraron los aspectos políticos, generando un vacio y limbo en esta temática como sustentaremos en capítulos posteriores. De igual forma son fundamentales para el desarrollo y la concreción de una visión de país. Los medios de comunicación de masas, en general, son utilizados para el logro de múltiples objetivos que abarcan caminos indefinidos, pero cuya dimensión, bien planificada y orientada conlleva a aciertos incalculables como la realidad ha demostrado.

En Panamá, resulta necesaria la formulación de políticas de comunicación que contribuyan a las tareas primordiales de desarrollo en

general. Una labor conjunta entre medidas económicas, socioculturales y políticas y los medios de comunicación de masas, sería en términos vulgares un ahorro de energía y una adecuada canalización en 1a búsqueda de obtener logros concretos.

Tal como se ha señalado, la UNESCO ha realizado estudios sobre las políticas comunicativas en diversos países latinoamericanos, lo cual revela la necesidad de dedicar esfuerzos en investigar la situación de la comunicación en Panamá. Ahora bien, taxativamente se pretende hacer una especie de radiografía de la estructura política de los medios de comunicación de masas, optimizando la idea de que en Panamá, dada su estructura de desarrollo, resulta necesaria la formulación de políticas comunicativas. También se considera que los medios de comunicación de masas pueden constituir instrumentos de gran importancia para el desarrollo, o más bien, para las tareas designadas como tales. Las políticas globales de comunicación deben formularse y aplicarse de manera realista y en conexión con otras políticas emprendidas en el contexto social general.

Estas políticas pretenden conformar una seria reflexión sobre el tema, puesto que constituye uno de los puntos más polémicos en el caso de los países en desarrollo. Sin embargo, el escenario ha cambiado, las condiciones de la globalización ha introducido actores más directos como las empresas y la sociedad civil. Estos actores políticos y económicos han modificados la agenda

de los Estados y reclaman mayor participación en las decisiones respectos a los medios, porque son sus protagonistas y exigen una calidad diferente.

1.7. Metodología

1.7.1. Técnicas de Recopilación de Datos

Las técnicas de recopilación de datos y medios materiales o instrumentos a utilizar para el desarrollo de la investigación, fueron las distintas formas o maneras de obtener la información necesaria para analizarla y desarrollarla. En cuanto a las técnicas, se utilizaron la observación directa, los cuestionarios, informaciones procedentes de libros, prensa y publicaciones varias. En cuanto a los instrumentos o medios para almacenar información, se utilizaron fichas, opiniones; datos codificados o archivados preparados para el análisis y la redacción exhaustiva.

1.7.1.1. Fuentes de Investigación

El escrito se realizó en gran medida mediante la observación documental y el estudio de libros, revistas, artículos de periódicos, noticias, traducciones, publicaciones sobre el tema y también publicaciones en Internet. Además se realizó bajo el profundo análisis de las diferentes realidades, hecho y elementos que se esbozan dentro de la práctica reiterada de la comunicación y sus implementaciones en Panamá. Dentro de las fuentes secundarias se utilizaron resúmenes, documentos históricos y legales de Panamá, compilaciones o listados de referencias, preparados en base a fuentes

primarias, es decir información ya procesada. De igual manera se realizaron diferentes actividades como visitas a bibliotecas e instituciones diversas relacionadas con el tema, consultas a libros, publicaciones y elementos prácticos para poder cumplir con la capacidad investigativa.

En referencia a las fuentes primarias, están son los datos obtenidos de primera mano, por el propio investigador o en el caso de búsqueda bibliográfica, por artículos científicos, monografías, tesis, libros o artículos de revistas especializadas originales, no procesadas. (Tamayo 1999: 84). Dado que cada investigación es diferente, no existe un modelo estándar para recolectarlas o adquirirlas, ya que cada investigador debe decidir cuáles son los métodos de recolección que más se adecuan a las necesidades de la investigación particular, o según la importancia del tema. Las fuentes primarias tomadas en cuenta para este trabajo, proceden de documentos y libros relacionados con la el estudio y tema propuesto.

Por otro lado como fuentes secundarias se utilizaron textos basados en fuentes primarias, que implicaron la puesta en práctica de análisis, síntesis, interpretación y evaluación de la información relacionada con el tema que se estudia. Silva (2006: 45) sobre fuentes secundarias señala que es la información secundaria que es la realizada por otros investigadores, en otras palabras; toda aquella que no obtenemos directamente sino que simplemente leemos, organizamos y finalmente, analizamos. Ejemplo de ello, resultan ser todos los libros, artículos y demás textos compilados sobre nuestro tema. Las

principales fuentes de información secundaria son las bibliotecas, las hemerotecas, los centros de documentación, los archivos, las bases de datos e Internet.

Para realizar la investigación propuesta, se revisaron documentos escritos provenientes de diversas bibliotecas ubicadas en la Ciudad de Panamá, como la Biblioteca Interamericana Simón Bolívar y la Biblioteca Ernesto J. Castillero, en donde fueron recabadas informaciones referentes al tema, además de visitas a instituciones públicas relacionadas con el contenido. Asimismo, fueron revisadas y recopiladas informaciones procedentes de enciclopedias, diccionarios, artículos de periódicos, páginas de Internet, entre otros, alusivos al tema de investigación.

1.7.1.2. Procesamiento de Datos

En este punto se describen las distintas operaciones a las que fueron sometidos los datos que se obtuvieron como por ejemplo clasificación, registro, y exploración sobre los diferentes elementos que abordaron el tema y coadyuvaron al estudio y elaboración de la investigación y su implicación en el tema propuesto. En lo referente al análisis, se trató de definir las técnicas lógicas inductivas, deductivas, análisis y síntesis de los diferentes tópicos que en esta investigación se llevaron a cabo de manera descriptiva y que empleados ayudaron a revelar o transmitir resultados.

1.7.1.3. Tipo de Investigación

El tipo de investigación que se ha planteado para el desarrollo de este escrito, desarrolla una metodología que se enmarca en los lineamientos de la investigación descriptiva, es decir, busca explicar sus elementos por sus cualidades y rasgos, describiendo situaciones concretas, trascendiendo los hechos y confrontando la realidad del mismo. Con este tipo de estudios, se obtiene un mayor conocimiento del fenómeno, describiéndose las características más importantes del mismo, su aparición, existencia y desarrollo, planteando de base, la existencia de información adicional que será muy útil para estudios posteriores más estructurados. (De Sánchez 2004: 24).

Para ello, la investigadora ha determinado lo que quiere investigar y por consiguiente conoce los instrumentos que tendrá que utilizar. El presente escrito, presenta un enfoque cualitativo, de alcance descriptivo y diseño no experimental, ya que al plantear un problema, no se sigue un proceso claramente definido, ya que desarrolla un proceso que explora y describe la cosa, yendo de lo general a lo particular. Es descriptivo, ya que establece las características y constitución del fenómeno, rasgos distintivos y por último, se establece que es de diseño no experimental, ya que no se manipulan variables.

1.7.2. Hipótesis

- **Hipótesis de Trabajo**

La ausencia histórica de Políticas de Comunicación de Estado en Panamá, presenta una indefinición de hacia dónde nos dirigimos y cuál debería ser el papel de los medios de comunicación en la actualidad.

- **Hipótesis Nula**

Las Políticas de Comunicación de Estado en Panamá están definidas y los medios de comunicación tienen establecido su papel.

CAPÍTULO 2.

EL SISTEMA SOCIAL PANAMEÑO

2.1 Concepto de Sistema

Cualquier estudioso interesado en el tema de las políticas de comunicación tiene que hacer reflexiones serias sobre los sistemas de comunicación. El abordaje teórico de este tema facilita el estudio, ya que la comunicación como tal no está normalmente considerada y organizada como un sector. Por ejemplo, el sistema de comunicación de un país, es la suma de un gran número de medios de comunicación social, que en algunos casos, insertos en una estructura socioeconómica similar actúan en forma dispersa, e incluso contradictoria, socavando así los propósitos para los cuales fueron creados, como es el caso de Panamá. Es por ello que resulta imprescindible un análisis del sistema de comunicación en general que identifique los componentes del sistema comunicacional objeto de esta investigación, lo cual llevará a un estudio serio del tema de este trabajo de tesis.

Bernal (1999: 36) al respecto ha señalado que no existe, obviamente, un país o sociedad que no valga la pena estudiar por lo que a su sistema de comunicación social se refiere. Lamentablemente, determinados países o comunidades carecen de estructura investigadora estable. Tal es el caso de Panamá en donde no existen claras líneas de investigación que abunden en este tema específicamente. Es por ello que con este estudio, se proponen líneas de investigación con mayor asiduidad, a la vez que se considere con mayor seriedad al estudio de la comunicación y su gran incidencia en la sociedad panameña. No cabe duda que los mayores aportes al estudio del

sistema de comunicación han sido los de la Sociología Empírica y la Crítica. Representantes de la escuela latinoamericana de comunicación, como Daniel Prieto Castillo, Luis Ramiro Beltrán y Jesús Martín Barbero, entre otros, en Latinoamérica han analizado la comunicación como un fenómeno de gran impacto social.

Tal como señala Lyon (1983: 66), un sistema está compuesto de una serie de elementos (dos o más) cada uno de los cuales tienen cierto tipo de interacción, al menos con otro elemento del sistema. La teoría de sistemas ofrece la posibilidad de estudiar la comunicación de una manera organizada, lo que se pretende realizar para poder establecer futuras políticas públicas de comunicación en el país.

La misma, pretende ser una orientación trascendente del pensamiento científico, del género que se describe como una revolución científica. La característica de esta revolución es el reemplazo de modos de pensamientos analíticos fragmentados por otros de naturaleza holístico integrantes. De manera coincidente Serrano (1981: 76) define el sistema como un conjunto de entidades organizadas que se constituyen por la concurrencia de más de un elemento. Esta definición parte de la aclaración que hace el autor en cuanto a lo que es un sistema y lo que es un agregado. Un agregado no posee una organización, mientras que el sistema sí lo posee. La comunicación es un sistema, aunque tal como se señala, en el caso de los medios de comunicación

en Panamá a veces actúan como agregados (sin organización alguna), respecto al sistema social en general.

Serrano (1981: 2) sostiene que para que un objeto de estudio se considere sistémico debe reunir ciertos requisitos: hayan sido seleccionados, se distingan entre sí y se relacionen entre sí. Bertalanffy (1968: 12) uno de los fundadores de la teoría, considera que el sistema es un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas. De ahí se deducen los conceptos: propósito (u objetivo) y globalismo (o totalidad), homeostasis y entropía.

- Propósito u objetivo: todo sistema tiene uno o algunos propósitos. Los elementos (u objetos), como también las relaciones, definen una distribución que trata siempre de alcanzar un objetivo.
- Globalismo o totalidad: un cambio en una de las unidades del sistema, con probabilidad producirá cambios en las otras. El efecto total se presenta como un ajuste a todo el sistema. Hay una relación de causa/efecto. De estos cambios y ajustes, se derivan dos fenómenos: entropía y homeostasia.
- Entropía: es la tendencia de los sistemas a desgastarse, a desintegrarse, para el relajamiento de los estándares y un aumento de la aleatoriedad. La entropía aumenta con el correr del tiempo. Si aumenta la información, disminuye la entropía, pues la información es la base de la configuración y del orden. De aquí nace la negentropía,

o sea, la información como medio o instrumento de ordenación del sistema.

- Homeostasia: es el equilibrio dinámico entre las partes del sistema. Los sistemas tienen una tendencia a adaptarse con el fin de alcanzar un equilibrio interno frente a los cambios externos del entorno.

En resumen un sistema comprende lo siguiente:

- Un conjunto de elementos.
- Dinámicamente relacionados.
- Formando una actividad.
- Para alcanzar un objetivo.
- Operando sobre datos, energía, materia.
- Para proveer información, energía, materia.

Los estudiosos del tema consideran que un sistema puede ser físico o concreto (una computadora, un televisor, un ser humano) o puede ser abstracto o conceptual (un software). Los sistemas también existen dentro de otros más grandes y de allí se desprende que un sistema puede estar formado por subsistemas y partes, y a la vez puede ser parte de un supra sistema. Otra particularidad es que los sistemas tienen sus límites o fronteras. Están inmersos en un ambiente del cual reciben los datos o energía y se produce la interacción. El ambiente también puede ser una amenaza para el sistema. Según el intercambio de energía los sistemas pueden ser abiertos o cerrados. Un sistema es abierto cuando está en capacidad de recibir energía del entorno

y es cerrado cuando no está en condiciones de recibir dicha energía. La comunicación es un sistema abierto.

En su esfuerzo por encontrar leyes generales del comportamiento de los sistemas reales, los científicos fundan la teoría de sistemas y más en general aquella tendencia de la investigación a la que se alude como pensamiento sistémico o sistémica, en cuyo marco se encuentran disciplinas y teorías como la cibernética, la teoría de la información, la teoría de juegos, la teoría del caos y otras. Para reforzar, se puede señalar que la idea, más o menos expresamente formulada de sistema de comunicación está cada vez más aceptada. Bernal (1986: 28) señala que se trata de un sistema abierto, informal, difuso en ocasiones, rígido en otras, pero al fin y al cabo, sometido su comportamiento a ciertas leyes y procesos. Incluso procesos ambivalentes como ocurre con las nuevas tecnologías: sus potencialidades para facilitar la participación y activismo en la comunicación local y de pequeños grupos, también puede ser utilizada para generar circuitos secretos y cerrados de información. Esta característica de apertura y de múltiples estructuras que tiene el sistema determina que se utilice este término para sectores o parcelas concretas del sistema.

2.2 El Sistema de Comunicación y su relación con otros Sistemas

La comunicación es un concepto multivariado y de carácter multidisciplinario. Precisamente esta condición la hace difícil de abordar. La comunicación ha adquirido una relevancia mayor en el terreno social con la

espectacular importancia de los medios de comunicación de masas. Se parte de la base que la comunicación es un sistema que se relaciona con otros, cultural, político, económico, educativo, tecnológico, entre otros.

2.2.1 Sistema de Comunicación y Sistema Cultural

Dada la circunstancia que la comunicación es uno de los principales instrumentos de desarrollo cultural, se cree conveniente destacar su relación con el sistema cultural. La comunicación y la cultura tienen la misma capacidad de motivación y acercamiento. Sean Mc Bride (1978: 12) señaló que el derecho a la cultura significa el derecho de cada ser humano y de cada comunidad a participar en su propia cultura como la posibilidad de acceso a todas ellas, es indisociable del derecho de la comunicación. La influencia cultural, la información y el mensaje transmitido por la comunicación, tienen una importancia tan decisiva que la comunicación en su conjunto pasa a ser uno de los principales instrumentos de desarrollo cultural.

El problema en Panamá es que el sistema de comunicación no está planificado para contemplar su papel en el sistema cultural y por ende se produce una disociación entre lo que se programa en materia cultural y los mensajes emitidos por los medios masivos. Por ejemplo, una de las críticas más señaladas es que el panameño no tiene un fuerte sentido de identidad cultural por el crisol de razas que convergen en el país y la fuerte dependencia con la metrópoli. Si la comunicación es uno de los principales instrumentos de desarrollo cultural, los medios de comunicación son los encargados de reforzar

esta identidad o pueden ser una amenaza para la misma. Durante muchos años se ha vivido en torno a la reafirmación de la identidad recuperando la soberanía sobre el Canal de Panamá y la sociedad en su conjunto respondió a este llamado, a través de la educación, política, economía, entre otros.

El aparato estatal se organizó y el mensaje funcionó, pues existía una organización orientada a este fin a través de los medios de comunicación. Una vez recuperada la soberanía, todo se desvaneció y se encontró con un sistema de comunicación desorganizado y sin un rumbo fijo. Pasquali (1979: 8) define la identidad cultural como la organicidad entre factores culturales desarrollados por un grupo social constituido en nación. Por otro lado, Beltrán y Bueno (1995: 59) aseveran que la identidad cultural es el conjunto de valores, tradiciones, símbolos, creencias y modos de comportamiento que funcionan como elemento cohesionador dentro de un grupo social y que actúan como sustrato para que los individuos que lo forman puedan fundamentar su sentimiento de pertenencia. La identidad cultural es similar a todo aquello que nos los enseñan nuestros antepasados y lo ponemos en práctica.

Cabe destacar que la identidad cultural no es repliegue sobre uno mismo, tampoco un repudio de los demás, por el contrario, es una voluntad de participación. La conservación del mensaje cultural es básica, es la memoria histórica de un país. Los traumas culturales son traumas comunicacionales, debido a que la comunicación es igual a la cultura. Se puede afirmar que la cultura de Panamá es una mezcla de tradiciones españolas, africanas,

amerindias y estadounidenses. En la época prehispánica, sobresalieron varias culturas: cultura Chiriquí, en la provincia homónima y parte de Costa Rica (predominan los enterramientos de piedra y la cerámica); cultura de la región de Veraguas (es notable la metalurgia del oro, además de la cerámica); cultura Monagrillos, en la bahía de Parita (destaca la cerámica lisa), y cultura Coclé, en la provincia homónima y en la península de Azuero (cerámica estilizada variada y extraordinaria orfebrería y joyería de oro, con incrustaciones de piedras preciosas y semipreciosas, además de yelmos y pectorales). En síntesis se habla de un mosaico cultura que caracterizó la identidad panameña.

Panamá conserva numerosos edificios coloniales, como la catedral y la iglesia de Santo Domingo en la capital. En la parte antigua de algunas ciudades se conservan viviendas con los característicos patios interiores de estilo andaluz. En el campo de la literatura panameña, destaca el poeta neorromántico Ricardo Miró, gran figura nacional; las vanguardias llegaron a Panamá de la mano de Rogelio Sinán, narrador y poeta; del realismo panameño sobresalen Joaquín Beleño, narrador y periodista, y Tristán Solarte, ambos preocupados por la identidad cultural del país. Los bailes, la música y las celebraciones panameñas son de carácter festivo. El tamborito, danza cantada a base de palmas y tambores, data del Siglo XVII; la cumbia, muy popular en Panamá, es un baile de origen africano.

Un instrumento de percusión tradicional es el güiro, que se utiliza como acompañamiento musical. Uno de los compositores e intérpretes panameños

de fama mundial es Rubén Blades, considerado uno de los mejores artistas latinos de música tropical. El Museo del Hombre Panameño, que se fundó en la Ciudad de Panamá en 1976, alberga una interesante colección de materiales arqueológicos y etnográficos. Otros museos destacados son: el Museo de Ciencias Naturales, el Museo de Historia de Panamá y el Museo de Arte Colonial, todos ellos en la capital. Indiscutiblemente el vínculo entre comunicación y cultura es muy estrecho, un cambio cultural afecta a la comunicación y viceversa. En el mundo post moderno, los medios de comunicación transmiten diariamente una gran cantidad de mensajes a una gran velocidad. Muchas de las opiniones tradicionales de valor están amenazadas de desintegración, el materialismo ejerce una influencia negativa en el campo espiritual y la cultura masiva comercializada se extiende paulatinamente por todos los países como algo contagioso.

En muchos países, la mayor parte de los medios de comunicación están en manos de intereses privados y sus contenidos, por lo menos en Panamá, en su mayor parte, son producciones extranjeras. Esto estimula el consumo de productos extranjeros tanto por la publicidad directa como por sutiles matices de presentación y se crea una opinión pública que inconscientemente rechaza y desprecia lo nacional y considera que lo foráneo es de calidad superior. Esta circunstancia ocasiona que exista un débil desarrollo de lo nacional en muchos temas y a que el individuo se separe y desvalorice la riqueza cultural de su sociedad.

Una identidad firme alentada por una rica política cultural, conlleva a la elaboración de objetivos de los medios de comunicación para conservar y alentar los valores culturales existentes, para que revivan y se salven del olvido. En realidad la función cultural de los medios alienta la creación y divulgación de las nuevas formas del arte y la comprensión en una sociedad, y cuando se coordinan con la educación, se crea la plataforma ideal para mejorar la calidad de vida de los habitantes. Los medios son valiosos agentes de difusión y promoción cultural y en este sentido coadyuvan a la solidaridad nacional, así como a la comprensión internacional y la paz. Lograr que los individuos encuentren su identidad y desarrollen al máximo sus potencialidades culturales y artísticas, es una tarea ardua pero enriquecedora y en la cual deben participar las autoridades gubernamentales y la sociedad civil en conjunto. Sin embargo es propicio analizar los siguientes aspectos, que fortalecerán los planteamientos. La característica principal del funcionamiento de esta sociedad es el énfasis económico que se ha impuesto en el concepto de desarrollo. Esta situación también ha caracterizado al sistema comunicacional. Se vive en un auge de la radiodifusión, televisión y medios impresos explotados con fines comerciales que ha marcado y definido como sociedad, ante una débil participación del Estado, lo cual ha propiciado que los productos foráneos tengan gran acogida, unido a esto al no existir regulaciones, han proliferado contenidos en los medios que promueven la vulgaridad, el doble sentido, lenguaje soez y la violencia, vulnerando el sistema de valores en las grupos más sensibles, tales como la niñez y la juventud.

Todo esto genera desarraigo, conductas antisociales y pérdida progresiva de la identidad cultural nacional. De igual manera la informalidad en el manejo de los temas y acciones de los ciudadanos. Esto ha creado la cultura del juega vivo, debido a que las instituciones han perdido legitimidad. Para los panameños, existe también una responsabilidad compartida, pero delegan al Órgano Ejecutivo la máxima responsabilidad. Esta situación es generalizada en el continente como un signo de las teorías económicas del neoliberalismo, un modelo que busca reducir el papel del Estado, abolir los proteccionismos para que sean las leyes del mercado las que se auto regulen, (tema que se abordará más adelante) permitiendo el pleno desarrollo de las iniciativas particulares.

Para los estudiosos en el trasfondo, existe la misma ilusión de los años sesenta: si se logra crecimiento económico, éste, indefectiblemente mejorará los niveles de vida de toda la población**,** que como se ha señalado no ha generado cambios, sino más bien retrocesos. En Panamá esta tesis ha sido desmitificada, pues es una de las economías más pujante del continente, pero con altos índices de pobreza producto de la inequidad en la distribución de la riqueza, la corrupción, la falta de visión y compromiso de los gobernantes con las personas más necesitadas.

Cuesta pensar que Panamá, con un centro bancario, los ingresos que genera el Canal y un gran atractivo turístico, aún posea un índice de pobreza de un 30% y con una población de 3,405,813 millones de habitantes. La cultura es un tema de muy poco interés para los neoliberales, ya que dentro de sus

más acérrimos representantes, existen corrientes que consideran que el patrimonio cultural debe ser libre, y que ante ello el Estado no debe inmiscuirse, ya que de hacerlo trae consecuencias nefastas. La comunicación es importante siempre y cuando genere ingresos e incentive la libertad de empresa, lejos quedó el tiempo en que los medios eran agentes de cambio social. Sin embargo, la sociedad civil está reclamando más injerencia del Estado en todo el tema debido a que los medios están inmersos en una industria cultural adocenada, cuyos productos importados, emanan de una realidad social y cultural diferente que ha ido penetrando en la mentalidad del ser humano generando consecuencias.

El descuido en el sistema de comunicación y el cultural, ha llevado a esta crítica situación, olvidando que la comunicación y la cultura son fuentes generadoras de avances y de riqueza cultural. Para tener dos indicadores incontestables de la marginalidad de estos ambos sectores, basta señalar la nula mención que se hace de los problemas de comunicación e información en la mayoría de los planes nacionales, y la mezquindad presupuestaria con la que se tratan las necesidades culturales.

Los medios como instituciones deben trabajar en el desarrollo del país, cuando se alejan de la gente se vuelven ineficientes y pierden legitimidad. Sin embargo, en los últimos años el tema ha ido variando, hasta el punto que en el Informe de Desarrollo Humano del 2008 de Panamá, se hace un llamado urgente a la formulación de políticas públicas en todos las áreas de la sociedad

vinculadas con el desarrollo institucional, de lo que se desprende que deben formularse para un funcionamiento equilibrado de las instituciones que operan en el país, entre ellas las dedicadas a la cultura y las que representan los medios de comunicación. En este informe se analiza profundamente la situación cultural de Panamá y se analiza el papel de los medios de comunicación.

2.2.2. Sistema de Comunicación y Sistema Político

Easton (1969: 141) define al Sistema Político como aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad. El sistema político puede entenderse como un conjunto conformado por los siguientes elementos. En primer lugar, lo integran los *elementos institucionales* (a cuya expresión formalizada aquí se le denomina régimen político) que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones. En segundo término los *actores institucionalizados* en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir o modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno. En tercer lugar, los valores de los individuos y los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de

experiencias históricas. Finalmente debe señalarse, que la existencia de un sistema político de carácter nacional, se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, bien como resultado de acciones del propio sistema internacional.

Esta definición manifiesta con claridad la relación entre el sistema de comunicación y el político, cuando señala a los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza, aquí están los medios de comunicación como actores de gran peso e influencia en las decisiones de gobierno. Un sistema político, es la plasmación organizativa de un conjunto de interacciones estables a través de las cuales se ejerce la política en un contexto limitado. Este sistema viene formado por agentes, instituciones, organizaciones, comportamientos, creencias, normas, actitudes, ideales, valores y sus respectivas interacciones, que mantienen o modifican el orden del que resulta una determinada distribución de utilidades, conllevando a distintos procesos de decisión de los actores, que modifican la utilización del poder por parte de los políticos a fin de obtener el objetivo deseado claramente. Esta definición explica por sí sola la relación que se crea entre el sistema político y el de comunicación. El sistema político plasma un conjunto de interacciones en el ámbito de lo político formado por instituciones, entre ellas los medios de comunicación que reflejan el pensamiento político imperante entre los sectores de poder de un país.

El desarrollo tecnológico de las comunicaciones, ha hecho que el ser humano viva en una cultura mediática, tanto en las relaciones sociales como en las políticas, privilegiando los sistemas de comunicación e información a los medios, lo que en responde fundamentalmente a los problemas comunicacionales e intereses concretos de sectores de poder político y económico. Santos Bustos (2002:59) El Estado, o quien tiene en sus manos los poderes del Estado, para desarrollar sus programas y políticas económicas, sociales, etc., en correspondencia a sus intereses han determinado un conjunto de orientaciones ideológicas que se difunden a través de los medios de comunicación. Este proceso antes se hacía a través de la escuela, la iglesia, la universidad, esos eran los centros más importantes por medio de los cuales se imponían las ideas al común de la sociedad; ahora todo es mucho más rápido, eficiente, y efectivo, según la perspectiva de los que imponen la ideología.

La imposición de ideas a través de los medios de comunicación (radio, vídeo, televisión, prensa, comunicación electrónica), realmente no responde a niveles de objetividad, no trata de mostrar diversas posiciones y tendencias sobre determinados problemas, sino que denota una fricción sobre la realidad y es esta fricción sobre la que actúan los políticos y los diversos actores sociales. En definitiva de acuerdo al sistema político de un país, así será el manejo de sus medios de comunicación. En un país basado en un sistema presidencialista, cuyas decisiones son tomadas por el Presidente, existe poca creatividad en materia de proyecciones de trabajo de manera equilibrada y unida a un proyecto con luces largas. Es por ello que se encuentran pocas

políticas públicas, que sirvan de marco para dar continuidad por más de 5 años cuando se celebran las elecciones generales para escoger a un nuevo Presidente.

Esta situación provoca que los esfuerzos realizados para lograr cambios estructurales no tengan resultados concretos, ya que se inicia un programa y después comienza otro, igual o a veces de menor calidad. Profundizando en el tema es importante destacar que en materia de comunicación se sabe que existe la libertad de ciudadano a recibir la información y la del empresario. La primera, protege un derecho humano fundamental; el segundo la comercialización, sin preocuparse por el contenido. Esta libertad se conquista aún en contra de la autoridad. El derecho a la información y la libertad de expresión, están unidos porque en la medida en que se den en una sociedad, así mismo se manifiesta el sistema político de la misma. Por su parte, la libertad empresarial también determina el tipo de régimen político del país. Las formas de comunicación tienen importancia para la vida política.

Este pensamiento confirma el marco en el cual evoluciona la comunicación, viene definido por las luchas políticas y sociales que han configurado el consenso social predominante en cada sociedad. (Sean McBride 1980: 49). La organización de la comunicación en una sociedad democrática se deriva esencialmente de una decisión política que traduce los valores del sistema social existente. La solución al problema político de la comunicación debe buscarse en el sentido de un equilibrio entre la parte legítima que

corresponde al poder de la utilización de los medios de comunicación social y la posibilidad de acceso a los mismos que se ofrezca a las diversas tendencias y a las fuerzas vivas de la comunidad. En definitiva la discusión sobre la comunicación no puede ser sino un debate político, ya que las preocupaciones, objetivos, y argumentos son ante todo de orden político.

En el tema de política, es importante considerar las cuestiones de poder, ya que en toda Latinoamérica existe una tendencia a vincular a los sectores adinerados con la tenencia de los medios, y por consiguiente, a divulgar las corrientes de opinión favorables a la ideología de los dueños. Considerar la injerencia de las decisiones políticas resulta de vital importancia al momento de analizar cada elemento existente dentro del mismo, debido a que la sociedad depende de los medios de comunicación al momento de discutir los temas de agenda pública, más que nada producto del nivel cultural de la mayoría de la población, la cual al no tener un nivel cultural elevado, recibe la información de los medios y la considera el medio ideal para interpretar los acontecimientos sociales.

Una muestra de la importancia de los medios, es la gran cantidad de programas de opinión que existen en las televisoras y emisoras del país, en donde el plato fuerte es el tema político Rodríguez Garibaldo (2006: 9). Ante estos elementos, puede decirse con propiedad y sin temor a esbozar juicios erróneos, que Panamá es un país que respira y vive por la política. Así pues, la idea de sistema político se presenta como algo integral, como un todo, algo que

para poder analizarlo y entenderlo debemos tomar en cuenta distintos factores y componentes, donde las políticas públicas como productos del sistema político, su análisis y estudio cobra gran importancia e impacto en el sistema ya que ellas pueden originar por un lado un clima de "tranquilidad" o de "inestabilidad", sirven pues como un posible mecanismo de evaluación del sistema político.

En este sentido, analizar o proponer políticas públicas de comunicación implica un acercamiento al sistema político el cual determinará el tipo de política que funcionará en una sociedad. Sobre este tema el sociólogo crítico Olmedo Beluche (2009: 24) considera que el sistema político panameño colapsó, quedando por ello pocos indicios de lo que debe ser una democracia. El precitado autor hace hincapié en que lo evidente en Panamá es una despreocupación por las necesidades del pueblo, en beneficio del gran capital y los políticos corruptos**.** Estos planteamientos, pueden ser respaldados por la mayoría de la opinión pública, con tan solo conocer de las enormes carencias en alimentación, educación, salud, transporte público que provocan el descontento y el aumento en la cantidad de quejas que diariamente expresan los ciudadanos, que sólo son medianamente atendidas cuando cierran las calles, versus los grandes capitales que circulan en el territorio, quedando en la base de esta pirámide una injusticia muy grande que se refleja en todos los sistemas nacionales. Por ejemplo, en un país con tantos recursos hídricos, decenas de miles de habitantes de la capital carecen del vital líquido. El propio Presidente de la República electo para el período 2009-2014 Ricardo Martinelli,

reconoció que son estos problemas existentes por el propio sistema político imperante que resulta muy costoso y requiere de cambios profundos.

2.2.3 Sistema de Comunicación y el Sistema Económico

Es indudable la relación que existe entre el sistema de comunicación y el económico. La escuela crítica ha sido una de las que más ha contribuido con sus aportes respecto a este tema. Sin embargo, es importante analizar en un inicio esta relación, reflexionando sobre la situación histórica - económica de Panamá. Si se observa en retrospectiva la historia económica, puede observarse un patrón que data desde el momento en que Panamá era colonia de España, en el que existía el Istmo como surtidor de metales preciosos y otros objetos muy preciados en la Europa de mediados del milenio pasado. En Panamá, la posición de tránsito significó el camino ideal para realizar ferias destinadas a transportar oro y riquezas de norte a sur y viceversa. Una vez agotados esos recursos, comenzaron la explotación de bienes agrícolas, especializándonos en los cultivos preciados en Europa. La esclavitud llegó para quedarse y se hizo presente hasta que nuestras raíces se reencontraron con nuestra madre: África. Nuestra economía se adaptó muy bien a las exigencias de las economías más desarrolladas bajo un esquema de surtidor de bienes valorados por los dominadores del mundo, no hablamos de materias primas aún. Luego del surgimiento y desarrollo del capitalismo, y su propagación por Europa y los Estados Unidos de Norteamérica, nuestro papel continúo siendo el

mismo, pero en este caso como surtidores de materias primas, papel que aún mantenemos. (www.aporrea.org/medios/a35364.html)

En toda esta historia, el papel de las clases dominantes dentro de lo que se conoce como países del tercer mundo, ha sido el de actuar de agentes comerciales que facilitan la extracción de dichas materias primas La situación ha sido así desde el colonialismo hasta hoy. Si bien se han conformado en paralelo subgrupos que en Panamá se han denominado burguesías nacionales o locales, dentro de las clases dominantes de empresarios nacionales y que de alguna manera defienden los intereses de la nación, lo hacen debido a que así pueden obtener más ganancias bajo el esquema de explotación capitalista. Tenemos entonces que dentro de los países existen clases dominantes que son agentes de las grandes economías y son explotadoras de las clases trabajadores de nuestros países. Como acotación, es preciso recordar que el desarrollo capitalista ha creado estructuras supra estatales, conformadas por grandes corporaciones y conglomerados industriales que poseen más poder que muchos gobiernos del tercer mundo y que controlan los gobiernos de la mayoría de los países desarrollados ya que el Estado pasa a ser un instrumento del capital para acentuar su esquema de reproducción.

Los medios de comunicación se basan en su poder de penetración para mantener un sistema donde el hombre depende de las cosas y su felicidad se supedita a las posesiones materiales, sustituyendo estás a las características admirables inherentes a los seres humanos debido a un fetichismo

despreciable por los objetos y las cualidades que estos otorgan a sus poseedores. Por su parte, la teoría de la sociedad de masas, refuerza este planteamiento, y destaca la interdependencia entre las instituciones que detentan el poder y sostiene que, los medios de comunicación se integran a las fuentes de poder y autoridades sociales. En esta línea, es probable considerar que el contenido de los mensajes se encuentre al servicio de quienes poseen el poder político y económico. De esta forma, la versión del mundo que los medios exhiban, será a fin de colaborar en la subordinación de las audiencias al poder. Es posible ver en los mensajes mediáticos, una interpretación irreal del mundo, de manera tal que, actuando como instrumento de manipulación, ayuda a las masas a sobrevivir en condiciones difíciles. (Habermas 1999: 189).

Esta situación es tan cierta que la programación de los medios de comunicación en general, exhibe mensajes que en el caso de Panamá, contienen modelos de vida foráneos y que solamente reflejan situaciones que muy poco se identifican con lo que se vive en los barrios de la población más necesitada del país que es mayoritaria. Para algunos estudiosos el enfoque anterior es pesimista, pero hay que vivir en un país subdesarrollado para comprender el papel que realmente juegan los medios. El mayor porcentaje de la programación, son los denominados enlatados, los cuales resultan más económicos y son importados. Existe una tendencia a producir programas nacionales, pero en su mayoría son imitaciones de formatos extranjeros. Para los dueños de medios, estos son empresas y muy poco tienen que ver como herramientas que cumplen función social agentes de cambio. Desde esta

perspectiva, se enfatiza la estructura económica por sobre el contenido ideológico de los mensajes. La institución de los medios de comunicación, es considerada una parte del sistema económico aunque estrechamente vinculada al sistema político.

Los medios, bajo la presión de expandir sus mercados e impulsados por los intereses económicos de fondo de los propietarios, generan la necesidad de obtener beneficios a través de los medios de comunicación propiciando tendencias monopólicas de integración vertical y horizontal. En consecuencia, se reducen las fuentes independientes y se marginan sectores minoritarios y de bajo nivel adquisitivo. A quienes se les ofrece un producto de muy baja calidad en su contenido y de fácil acceso por su bajo costo. La situación es muy delicada porque vemos que cada día la brecha entre quienes tienen y quienes no, se hace cada vez más grande.

Son entonces los medios de comunicación instrumentos que han actuado bajo la premisa de libertad de expresión, llamando a desconocer gobiernos legítimamente constituidos debido a que estos atentan contra los intereses de las clases poderosas económicamente que no detentan el poder. Sobre el tema puede apreciarse el caso de Manuel Zelaya, presidente depuesto de Honduras, en donde no existe ninguna duda en que las fuerzas armadas se han saltado la legalidad, y algunos medios de comunicación refuerzan esta actitud, a excepción de dos medios pro Zelaya. Se coincide enteramente con el planteamiento de la escuela de Frankfurt que afirma que la

gente (y la clase) se subordina a la determinación de las imágenes y a los planteos habituales del sistema dominante (Habermas et al., 1965: 194).

En sintonía con la teoría de la sociedad de masas, la sociedad es unidimensional y que su creación se debe a la industria cultural. Los medios de comunicación son pues, un poderoso mecanismo que pretende contener el cambio que se vincula al modelo hegemónico. En nuestro país, y en todo el tercer mundo, el esquema de dependencia y de explotación bajo el cual se han venido conformando nuestras economías, ha provocado profundas diferencias sociales, algo que es muy difícil evitar dentro del sistema capitalista donde los países proveedores de materias primas deben mantenerse en esa condición, porque el planeta no aguanta que todos los países mantengan los niveles de consumo de los más desarrollados. El Estado, junto a la sociedad civil, debe supervisar a los medios como las principales herramientas de distribución de ideas, modelos, pensamientos y productos a la población y por lo tanto modeladores de comportamiento en las poblaciones infantiles y adolescentes. Actualmente la familia, como institución creadores y transmisora de valores compite, a un mismo nivel con los medios, pues los mismos están instalados en los hogares.

Ahora bien, se centra la consciencia en que las nuevas tecnologías están creando un mundo donde los valores y las economías repercuten de un lado a otro; la cultura y los valores humanos están siendo modelados por un medio electrónico. Mochón (1998: 79) Nunca antes las sociedades habían

quedado completamente supeditadas al mercado comercial para determinar sus valores y sus modelos. Ante estos escenarios se está hablando de la globalización, es decir, de un conjunto de relaciones económicas, políticas y sociales que han modificado sustancialmente a la estructura mundial. Donde más claramente se nota estos cambios es, en los medios masivos de comunicación, a partir de los avances tecnológicos y de las modificaciones políticas y económicas operadas en el nivel mundial.

Castell (1996) citado por Cardoso (1999: 68) explicó que el fenómeno de la globalización obedece a la coincidencia histórica de tres procesos independientes: la revolución de la tecnología de la información, la crisis económica del capitalismo y del estatismo y el florecimiento de nuevos movimientos sociales y culturales, lo cual ha creado la sociedad red, la economía global y la cultura de la virtualidad real. En lo comunicacional la globalización se revela como una tendencia hacia el establecimiento de una cultura global. En relación con este tema se está produciendo un vertiginoso proceso de centralización y monopolización de los medios de comunicación y han pasado de tener un rol estratégico, convirtiéndose así en el área al que apuntan las mayores inversiones económicas. ¿Y a qué se debe esto? A que son poderosos instrumentos de concentración de poder y dominación económica y esto no podemos negarlo. Cada día se hace más notorio el proceso de monopolización, mediante el cual grandes empresas están absorbiendo a los pequeños medios. Los medios masivos de comunicación

tienen cada vez mayor poder y tienen una influencia creciente en la vida política nacional, a veces ocultando modificando las realidades.

En Panamá se advierte que grandes capitales transnacionales asociados a empresarios nacionales han comprado y siguen comprando canales de televisión, ondas de radio, diarios y revistas. La llamada industria de la cultura, esto es, la explotación comercial de los recursos de la comunicación, se convirtió en una de las más atractivas inversiones de capital y, consecuentemente, grandes corporaciones multinacionales pasaron a ser propietarias de redes de comunicación y de empresas que fabrican equipamiento para las mismas. Los medios masivos de comunicación son parte constitutiva de la vida política y su influencia crece junto a la vida democrática; es por ello que se necesita una legislación con normas claras para no dejar a los medios a los avatares de las reglas del mercado.

La opinión pública, la vida democrática, dependen de la mediación que realizan estas corporaciones en el procesamiento de la reproducción de la información y los valores culturales de la sociedad. La libertad y la igualdad de oportunidades a la difusión debe estar protegida de la voracidad del mercado, que en su lógica dineraria lleva a la crematística como valor supremo y a la exclusión de aquellas opciones que no participen del mismo, lo cual alerta a que se deben resguardar la identidad social y cultural dentro de un mundo globalizado, ya que es necesario comprender y utilizar los avances tecnológicos, de acuerdo a nuestros propios intereses. Esto exige de una

legislación adecuada que proteja del abuso y concentración de poder, inherentes al fenómeno de la Globalización. (Droks 1998: 141). No obstante, ante estas circunstancias, no se puede dejar pasar por alto la actual situación de desaceleración económica y financiera que afecta el mundo, sus mercados y procesos inflacionarios que comienzan a incidir en la economía panameña, lo cual puede afectar funcionamiento de los medios de comunicación de manera inexorable, aunque los pronósticos sean positivos respecto a Panamá, tal como lo señalan algunos informes económicos al respecto basados en el turismo, actividad portuaria, Canal de Panamá:

- En el ranquin mundial, dentro de las primeras posiciones del mundo y Latinoamérica, según la World Economic Forum y su Reporte de Competitividad Turística 2011, Panamá ocupa en el ranquin latinoamericano el 4º lugar, y en el ranquin mundial el número 56. (World Economic Forum 2011: 3) (Ver Anexo N°1 y 2) .
- De acuerdo con el documento Perfil Marítimo de América Latina y el Caribe, que publica en su web site la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2009 los puertos internacionales de trasbordo de Panamá (MIT, PPC y CCT) lideraban el manejo de contenedores. Según cifras de la CEPAL, en 2010 los puertos de Panamá encabezaron a los puertos de la región en manejo de contenedores con un total de 1,943,712 TEUs, seguidos por Santos en Brasil (1,882,838 TEUs), Kingston en Jamaica (1,356,034 unidades), Buenos Aires en Argentina, incluyendo la

Terminal Portuaria de contenedores Exolgan (1,138,503 TEUs), Freeport en Bahamas (1,059,581 TEUs) y Manzanillo en México (830,779 contenedores). (CEPAL 2011: 14).

- Las proyecciones efectuadas por las autoridades de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), entidad rectora de la administración, funcionamiento y mantenimiento de la vía acuática, estiman que en el año 2011 el Estado panameño podría estar percibiendo 839 millones de dólares más. Durante los 11 primeros años de la administración panameña, el Canal ha aportado casi tres veces más de lo que en 86 años aportó la administración norteamericana al Estado panameño (1,833.4 millones de dólares). Según estimaciones financieras, durante los primeros 11 años de finalizado el megaproyecto el fisco panameño habrá recibido 30,705 millones de dólares en conceptos de anualidad. (Aguilar 2011: A3).

Las previsiones para la totalidad del año 2010 apuntaban a un crecimiento de la economía panameña superior al 4%. La firma Panama Economy Insight, resalta sobre la economía y empleo de Panamá, que el crecimiento económico de Panamá para el 2011 9,2%, del 13% en 2012, 11% en 2013 y 4,9% en 2014, basada en la fuerte inversión pública y privada, calculada en unos 21.000 millones de dólares hasta 2014. (González 2011: 9) La ampliación del Canal de Panamá, por ejemplo, programado hasta el 2014, seguirá impulsando la actividad económica; la recuperación del consumo, el descenso del desempleo, así como por la inversión privada en las zonas de

libre comercio y la inversión pública en infraestructuras debido a la importancia del Canal para la economía local, la recuperación del comercio mundial, la expansión en China, el segundo mayor usuario del Canal, entre otros factores, reforzará los servicios vinculados a este sector.

La Revista América Economía (2010:9) señaló que todos estos factores vistos de manera general, vislumbran el hito positivo de crecimiento económico y financiero en el que la Inversión Extranjera Directa (IED), retoma su papel ya que al cierre de 2010, la Inversión Extranjera Directa (IED) en Panamá registró un aumento del 33%, superando, de esa forma, en 589,7 millones los números de 2009; específicamente, el 2010 se contabilizaron 2.362,5 millones correspondientes a IED, frente a los 1.772 millones del 2009.

2.2.4. Sistema de Comunicación y Sistema Social

Un sistema social existe cuando hay un grupo de personas que, orientadas casi siempre por unas normas culturales, influyen regularmente unas sobre otras por razón de las expectativas sociales mutuas, y tienen al menos algunas metas comunes. El sistema social, de manera amplia abarca todos los sistemas anteriormente estudiados. Parsons (1951: 63) contempla el sistema social como un sistema de interacción, que como unidad básica del sistema utiliza el concepto rol-estatus. El estatus hace referencia a una posición en el sistema estructural y el rol a lo que hace el actor en esa posición. Se considera al actor como un conjunto de estatus y roles.

2.3. Características del Sistema Social

Entre las características más señaladas de un sistema social se mencionan las siguientes:

- Los sistemas sociales deben estar estructurados de manera que sean compatibles con otros sistemas.
- El sistema social debe contar con el apoyo de otros sistemas.
- Debe satisfacer una parte significativa de las necesidades de los actores.
- Debe fomentar en sus miembros una participación suficiente.
- Debe ejercer control sobre las conductas potencialmente desintegradoras.
- Si surge un conflicto lo debe controlar.
- Requiere un lenguaje para poder sobrevivir.

Estas características demuestran, por un lado, la importancia que reviste estudiar y analizar el sistema social de un país, para los fines de esta investigación, así como la compleja configuración del mismo. La estructura de un sistema social debe apoyarse en otros sistemas. Dentro del caso panameño en estudio, el sistema de comunicación debe ser un apoyo imprescindible para el buen funcionamiento del sistema social. Para la integración del sistema social, es necesario que se internalice en el individuo una serie de normas y valores, por medio de las cuales se realice un proceso eficaz de internalización que llegue a convertirse en parte de la conciencia de los actores. De este

modo, cuando los actores persiguen sus intereses particulares, sirven a la vez a los intereses generales: Un sistema social muy importante es la sociedad, la cual tiene cuatro subsistemas que emanan de las funciones AGIL: La economía (A); es el subsistema que cumple la función de la adaptación de la sociedad al entorno mediante el trabajo, la producción y la distribución. La política (G); busca el logro de metas mediante la persecución de objetivos sociales y la movilización de recursos para este fin. La comunidad societal (I); realiza la función de integración, se ocupa de coordinar las partes de la sociedad. El sistema fiduciario (L); es decir, las instituciones socializadoras, cumple la función de latencia al ocuparse de la transmisión de la cultura, las normas y los valores. Parsons (1951: 70)

Todos estos sistemas y subsistemas conforman la sociedad, considerada como una colectividad relativamente autosuficiente cuyos miembros pueden satisfacer todas sus necesidades individuales y colectivas y vivir dentro de su marco. Desde una perspectiva sistémica, los medios de comunicación son un subsistema del sistema social, pertenecen a la comunidad societal, así como también al sistema fiduciario. En relación con la societal, cumplen una función de integración y coordinación de las partes de la sociedad y el fiduciario, incentivan la transmisión de valores, cultura y normas. Franco Uccelli (2010: 46) sostiene que no cabe duda que los medios masivos están cumpliendo estas funciones, ya sea para bien o para mal, de acuerdo a cada sociedad, y a lo largo de la historia con las revoluciones en la comunicación, cada nuevo medio aportó un recurso que produjo cambios

importantes en la organización de la sociedad y en la transmisión de la cultura, confirmando lo que señalamos anteriormente. El desarrollo tecnológico trajo consigo cambio de hábitos culturales, un ejemplo particular es que se modificó la forma de enfocar la lectura, la comunicación en familia e interpersonal, así como el funcionamiento de instituciones sociales tradicionales como la familia. La aparición de la televisión y el internet, introdujo serios cambios en la dinámica social del mundo.

Los medios de comunicación se han convertido en parte primordiales de los procesos de comunicación de las sociedades modernas; aportan interpretaciones de la realidad, que son internalizadas por sus públicos. Las personas pueden desarrollar construcciones subjetivas y compartidas de la realidad a partir de lo que leen, escuchan o miran. Por tanto, su conducta personal como social, puede ser moldeada en parte por las interpretaciones aportadas por los medios ante hechos y temas sociales, con respecto a los cuales los individuos tienen pocas fuentes alternativas de información, como sucede en las actitudes de niños y jóvenes cuando se imponen modas y modelos de conducta a través de la publicidad en los medios.

A través de su compleja telaraña de relaciones de dependencia con los individuos, las redes interpersonales, las organizaciones y los sistemas sociales, el sistema de medios ha evolucionado desde el status que tenía en la década del 30 del siglo pasado, hasta su status contemporáneo como sistema de información fundamental para la continuidad de la sociedad. La importancia

hoy asignada a los medios es tal, que cada vez se incrementa la tendencia a asignarle el papel de institución hegemónica en el proceso de socialización. Todos estos denominadores y sucesos que ocurren en una sociedad constituida por diversos sistemas sociales, con una cultura determinada y con una estructura y dinámica que articulan su forma de ser, son transmitidos no asépticamente por los medios. Las características de estos se ven limitadas por los distintos sistemas sociales y en distintos grados. Pero quienes marcan las pautas son los directores de radio, TV, de diarios, y también los anunciantes, porque son los que determinan la agenda, a veces con temas buenos, a veces malos, influyendo en el futuro del país y en la formación individual de los niños. Esta preponderancia de los medios obedece a múltiples motivos, aunque algunos son muy obvios como la presencia constante de ellos en toda la población y el hecho de llegar mucho antes a los niños que la escuela.

El proceso de socialización es continuo y generalmente pasa en forma inadvertida. Ni el contenido ni los métodos de socialización son inmunes a la influencia de los medios, la influencia y el cambio pueden tener lugar y de hecho lo tienen. Los medios de masa, se pueden admitir, constituyen sólo un aspecto del proceso, pero sería muy sorprendente en verdad si no desempeñaran un cierto papel en la modelación de nuestras actitudes respecto de la vida, de nosotros mismo y de los demás. (Magaña Contreras 2000: 6) Los medios en general, se han convertido en la primera escuela tanto para la creación y la legitimación de formas de conducta y la visión que el hombre tenga de sí mismo, con la sociedad y sus relaciones. Ejemplos de obediencia

que ciega a los medios, es la adopción de lenguajes y modas promocionadas pero que no guardan la menor cordura.

Para todos es sabido que los medios influyen, ya sea positiva o negativamente en la sociedad y afectan de la misma manera a la población más vulnerable. Un cambio social implica un cambio en los medios y viceversa. Es por ello que el estado bebe preservar un funcionamiento adecuado de los mismos y procurar legislaciones que protejan a las sociedades de mensajes negativos o carentes de valores. El manejo responsable de los medios es reclamado por todas las instituciones sociales, tales como la iglesia, familia y sociedad civil en general. Preservar el sistema social en equilibrio es una tarea ardua y en donde los medios deben jugar un rol protagónico y cónsono con las funciones que les ha otorgado esa misma sociedad. Los medios de comunicación masiva (periódicos, revistas, noticieros de radio y televisión, páginas Web), son instrumentos fundamentales de diseminación de información, de educación y de cambios en las culturas y prácticas sociales de cualquier país o nación. Su función es sumamente delicada y sus alcances y consecuencias pueden ser el principio de un cambio positivo o el escollo para un avance. (Aguilar 2002: 3).

El principal instrumento de protección de las personas menores de edad por ejemplo, y que está por encima de las legislaciones nacionales de cada país de la escena internacional, es la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Niña, emanada de la Organización de las Naciones Unidas en 1989 y

ratificada por todas las naciones del mundo, excepto por los Estados Unidos de América. El Artículo 17 de la Convención, reconoce la importante función que desempeñan los medios de comunicación social, en la difusión de la información destinada a promover el bienestar social, moral, espiritual, la salud física y mental de las personas menores de edad. Asimismo, la Convención recuerda la obligación de los Estados de proteger a las personas menores de edad contra toda información y material perjudicial para su bienestar. (OIT, Convención; 1990: 16).

El rápido desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC), en cuanto al acceso a servicios de telefonía móvil e Internet, a la incorporación de computadores en las actividades cotidianas, y al desarrollo de servicios y aplicaciones electrónicas, tomó de sorpresa a las sociedades y gobiernos de América Latina puesto que su irrupción a partir de la segunda mitad de la década de los noventa del siglo pasado planteó un nuevo foco de políticas públicas, cuando aún no habían sido cubiertas áreas tradicionalmente consideradas como prioritarias para el desarrollo (Guerra 2010: 7). Para los países de la región, el llevar a cabo políticas públicas en este ámbito ha constituido un proceso de aprendizaje, que con más o menos altibajos continúa hasta el día de hoy. Esta tarea implica la maduración y reformulación de las políticas tradicionalmente concebidas, para hacer frente a una temática altamente dinámica, que impone retos a la gestión e institucionalidad pública, y que es afectada por distintos factores, tanto endógenos como exógenos a dicho proceso.

Para mantener este equilibrio, es reiterativa la necesidad de crear políticas públicas a corto, mediano y largo plazo en donde se definan el tipo de sociedad que se planea construir y de qué manera los medios contribuyen a ella.

2.4. El Sistema Social Panameño

Con el propósito de comprender las características de la sociedad panameña, se presenta una descripción general de Panamá como Nación que permite visualizar la forma adecuada para formulación de políticas públicas de comunicación de manera integral. Panamá es un Estado de América Central, que limita al Oeste con Costa Rica y al Este con Colombia; al Norte y Sur posee extensos litorales en los Océanos Atlántico y Pacífico, respectivamente. Su territorio, está seccionado en dos partes por el canal interoceánico. Cuenta con un relieve principalmente montañoso, dividido en dos sectores separados por la escotadura o istmo donde se alcanza la mínima anchura (65 km), sector ocupado por el lago Gatún, aprovechado para la apertura del canal. La mitad occidental está recorrida longitudinalmente por un encadenamiento montañoso terciario que es continuación del eje volcánico centroamericano; está representado por las serranías de Veraguas y Tabasará, que culminan en el volcán Barú (3.475 metros), único volcán que hay en el país, y en el cerro Santiago (2.826 m), descendiendo hacia el lago Gatún.

Hacia el sur se extiende una depresión correspondiente a los llanos de Chiriquí y provincias centrales, tras los cuales se elevan los restos de la

cordillera costera semihundida, que aparece en las islas Coiba y Cebaco, en la península de Azuero, en el archipiélago de Las Perlas y en la serranía del Sapo, ya en el sector oriental. Al este del canal la disposición del relieve se repite con la cordillera de San Blas y la Serranía del Darién, que corren paralelas a la costa del Caribe, culminan a 2.280 m y están relacionadas con las serranías occidentales y con los Andes colombianos. Al sur de la depresión central ocupada por el golfo de San Miguel se encuentran las serranías de Majó y del Sapo, que se prolongan en la serranía colombiana de Baudó. El clima es muy cálido y húmedo, sobre todo en el Caribe, donde predomina la selva. Las zonas altas son templadas y en ellas aparece la sabana.

La riqueza del país está representada en la agricultura que ocupa el 7,3% del territorio y absorbe el 35% de la mano de obra, se dedica principalmente a la producción de plátanos y en menor proporción de café, cacao, caña de azúcar y palmera cocotera. Aunque las reservas forestales ocupan más de la mitad del país, sólo se explotan en parte, mientras que la cría de ganado vacuno y porcino, limitada por el calor y la humedad, se orienta exclusivamente al consumo interno. En cambio, la actividad pesquera es bastante importante y se obtienen excedentes exportables, además de las perlas que se extraen del archipiélago homónimo. Cuenta Panamá con una industria poco desarrollada, la misma se centra en la elaboración de cerveza y cigarrillos, la fabricación de cemento y la producción de azúcar y papel, además del refinado de petróleo. Existen yacimientos de mineral de cobre. Por otra parte la balanza del comercio exterior panameño es francamente negativa; las

exportaciones se basan en la venta de plátanos, derivados del petróleo, pescado (camarones) y azúcar, destinados principalmente a Estados Unidos, Venezuela y Europa occidental.

El Canal es uno de los recursos más importantes. Sobre él gravita el concepto de identidad nacional que motivó por muchas décadas luchas y patriotismo; proporciona grandes beneficios económicos, no sólo por los resultados de su explotación (que pertenecen al Estado panameño tras el traspaso a Panamá de la Zona del Canal, en 1979 y el traspaso total del Canal a manos panameñas en 1999; sino también, y principalmente, por el movimiento comercial y financiero que genera a las finanzas públicas. Todos estos son elementos que sustentan la eficacia que presenta para Panamá, su hegemónica posición geográfica. Así se puede mencionar la existencia de la Zona Libre de Colón, en conjunto con una eficiente y pujante industria portuaria, que en la actualidad mueve más de un millón y medio de contenedores (TEU's) al año; el Canal de Panamá con sus más de doce mil tránsitos de buques anuales; el registro abierto de naves con la marina mercante más grande del mundo y la facilidad de contar con un servicio de transporte de carga entre el Océano Pacífico y Atlántico por medio del ferrocarril transístmico que recorre la rivera del Canal, ha convertido al país en un importante centro de transporte multimodal de carga y del comercio internacional.

Panamá posee una gran flota mercante, basada en el desarrollo del sector marítimo en Panamá que tiene sus orígenes en la Ley 8 de 1925 (del 12 de enero) por la cual se establece el procedimiento para la nacionalización y arqueo de naves y se dictan otras disposiciones. Durante los últimos años, el crecimiento de Panamá, en el ámbito marítimo, ha despertado el interés de empresas internacionales, en este campo, para establecer operaciones en el país. Actualmente, existen muchas compañías interesadas en establecerse tanto en el Pacífico como en el Atlántico, con el tema de contenedores y bunker. La expansión del Canal, prevista para que concluya en el 2014, consiste en la construcción de dos complejos de esclusas para atender buques de nueva generación, que pueden requerir un calado de hasta más de 13 metros de profundidad. Ello presiona puertos de la región. (Ureña 2010: 7).

Díaz (2004: 214) ha señalado al respecto que el Canal Interoceánico y el Registro Abierto Panameño han captado la atención de nacionales y extranjeros a través de los años. En la competitiva actividad de Registro de Naves, el Registro Abierto de Naves o el Registro Abierto Panameño se mantiene como líder a nivel mundial, tanto en cantidad de naves, como en tonelaje, gracias a las múltiples ventajas que ofrece el armador al sector marítimo mundial. Entre algunas de estas ventajas están:

- Libre nacionalidad del armador.
- Libre retención de transacciones internacionales de tipo comercial.
- Exención de impuestos sobre utilidades.

- Sencillo y ágil procedimiento de inscripción.
- Reconocimientos de certificados técnicos emitidos por agencias reconocidas.
- Cero restricciones por la edad de las naves.
- 157 Consulados panameños privados de Marina Mercante alrededor del mundo.

Aparte de las ventajas ofrecidas por el Registro Panameño, a los propietarios les interesará saber que no solamente las ganancias derivadas de las operaciones de naves bajo bandera panameña están totalmente exentas del pago de impuestos, sino que además existen otras facilidades que ellos podían obtener en Panamá, como por ejemplo:

- Facilidades bancarias.
- Financiamiento marítimo.
- Seguro marítimo.
- Facilidades portuarias.
- Zona Libre de Colón.
- Facilidades para Reparación de Naves.
- Centro de Abastecimiento de Combustible.
- Libre retención de impuestos sobre transacciones internacionales de tipo comercial.
- Exención de impuestos sobre utilidades mínimo para naves de menos de 20 años.

- Inexistencia de requisitos para tonelaje mínimo.
- Sencillo y ágil procedimiento de inscripción.
- Reconocimiento de certificados técnicos emitidos por agencias reconocidas.
- Cero restricciones por edad de la nave.
- Incentivos Fiscales. En este acápite, es preciso mencionar el hecho de que todo propietario que registre una nave con un tonelaje bruto de más de 100,000 toneladas, puede obtener un descuento del 50% en concepto de "Tasa de Registro". A fin de otorgar este descuento, la Dirección General de Marina Mercante tomará en consideración el tipo de nave, el año de construcción y los antecedentes del propietario con el Registro Panameño.

La historia del canal, es el reflejo de la evolución de la nación. La idea de unir los Océanos Atlántico y Pacífico a través del Istmo la concibieron ya los españoles en el Siglo XVI y revivió en el Siglo XVIII, pero tampoco los medios técnicos de la época permitían pasar a las vías de realización práctica. Ésta llegaría en el siglo XIX y estaría indisolublemente ligada a la trayectoria política de Panamá en particular y a las decisiones y necesidades de los Estados Unidos, en general, aunque en su inicio se plantease como una de las grandes aventuras de la tecnología europea de la época. Cuando se abrieron los canales de Suez y el de Kiel, en Alemania, se formó una compañía francesa a tal propósito. Para entonces, los Estados Unidos se habían adelantado a garantizar la neutralidad de cualquier hipotético Canal por el Tratado Clayton-

Bulwer (1850) con Gran Bretaña. En el proyecto de construcción chocaron las concepciones de dos famosos ingenieros: Eiffel (defensor de un canal con esclusas) y Lesseps (de un canal a nivel), quien fue nombrado al cabo director de los trabajos, iniciados en 1881. Sin capitales y sobrepasada por las dificultades climáticas y técnicas, la compañía quebró en 1889, otra, también francesa, que reanudó los trabajos en 1894 no tuvo mejor suerte, y acabó por traspasar los derechos a los Estados Unidos, que volvieron a buscar garantías por el Tratado Hay-Paucefote (1900) con los británicos (el constructor podría disponer del Canal en caso de guerra) y ampararon la secesión panameña de Colombia (1903).

En 1914 se abría el canal y se da inicio a la lucha generacional por nuestra soberanía más fuerte de los panameños por mantener su identidad frente a la intromisión permanente de los Estados Unidos de América. Fue decisivo el concurso de un médico, Ronald Ross, con sus campañas de saneamiento y erradicación de la malaria y la fiebre amarilla, que permitieron concluir la obra a los casi cincuenta mil operarios (negros en sus tres cuartas partes) y con un presupuesto inferior al de Lesseps. El gobierno norteamericano impuso sus condiciones y prácticamente cercó a Panamá de la franja canalera. Estas imposiciones negativas, consecuencia de una política imperialista, influyeron enormemente en el desarrollo económico del país, que se encontró totalmente amarrado y desarmado por los tratados, convenciones y acuerdos celebrados con Estados Unidos. (Samaniego Gastón 1999: 59).

La historia panameña muestra que nuestro territorio panameño, desde su origen recibió el influjo cultural de los mayas primero, y de los aztecas después, a la llegada de los españoles estaba habitado por los chibchas, que ocupaban las tierras altas orientales y se dedicaban a las faenas agrícolas; los caribes, pueblo belicoso establecido en las costas del mar de las Antillas, y los chocoes que permanecían al sur del país. En 1501, Rodrigo de Bastidas, acompañado por Juan de la Cosa y Vasco Núñez de Balboa, descubrió el istmo de Panamá. Un año más tarde, en su cuarto y último viaje, Colón desembarcó en la costa septentrional. El 8 de junio de 1508, Fernando, el católico, concedió la primera gobernación del istmo a Diego de Nicuesa, quien en 1510 fundó el puerto de Nombre de Dios.

El Istmo de Panamá fue punto de partida para efectuar un gran descubrimiento: el océano Pacífico, que vislumbró por primera vez, el 25 de septiembre de 1513, Vasco Núñez de Balboa, víctima en 1517 de Pedrarias Dávila, gobernador del Darién y fundador, dos años más tarde, de la ciudad de Panamá. En 1535 fue creada, por una Real Cédula de Carlos V, la Real Audiencia de Panamá, que, luego de depender sucesivamente de la Capitanía General de Guatemala, del Virreinato del Perú y del Virreinato de Nueva Granada, se separó de España en 1821 para pasar a formar parte de la Gran Colombia de Bolívar, con el nombre de Departamento del Istmo. (Fábrega 1973: 124).

Disuelta la Gran Colombia (1830), y después de varios intentos separatistas, todos fracasados, el general Tomás Herrera proclamó, el 8 de noviembre de 1840, la independencia del Estado del Istmo, que pudo mantenerse así hasta finales de 1841, en que Panamá tuvo que reintegrarse de nuevo a Colombia. Esta situación duró hasta el 3 de noviembre de 1903, en que los panameños proclamaron la plena independencia de la república como nación libre y soberana. A los pocos días, con la firma del Tratado Hay-Bunau-Varilla, entre los EE.UU. y Panamá, se creaba la Zona del Canal de Panamá, de entero dominio estadounidense. En 1952, y luego de una relativa estabilidad política, llegó a la presidencia el coronel José Antonio Remón; éste planteó a los Estados Unidos la revisión del tratado referente a la Zona del Canal, aunque no pudo culminar su obra por haber sido asesinado el 2 de enero de 1955. Lo sucedió el vicepresidente primero José Ramón Guizado, quien, acusado de complicidad en el crimen, fue depuesto y procesado. En 1956 resultó triunfante la candidatura a la presidencia encabezada por Ernesto de la Guardia, que estaba apoyada por nacionalistas y comunistas. Lo sucedió en el cargo el candidato de la coalición Unión Nacional de Oposición, Roberto Francisco Chiari (1960-1964), quien reclamó una vez más a los Estados Unidos la revisión de los acuerdos relativos al canal.

Después de Marco Antonio Robles, elegido en 1964, llegó al poder, en 1968, Arnulfo Arias Madrid, que fue derrocado a los pocos días por una junta militar presidida por el coronel José María Pinilla. Éste cedió el poder al general Omar Torrijos Herrera, Mientras tanto, se intensificó la cuestión del canal. En

1970 Torrijos rechazó la revisión estadounidense de los tratados de 1967, pero en 1971 reanudó las negociaciones y en 1977 firmó los acuerdos conocidos como Carter-Torrijos, con el presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter. Este nuevo tratado permitía a Estados Unidos mantener su soberanía sobre el canal hasta el año 2000 y concedía a Panamá un porcentaje de los peajes realizados; también estipulaba que todas las naciones tendrían acceso libre al canal, pero que Estados Unidos lo defendería de forma indefinida. Aunque los grupos extremistas panameños no estaban de acuerdo con estas disposiciones, Panamá lo ratificó en 1978 y un año después entró en vigor. La oposición al acuerdo también se extendió a Estados Unidos, donde muchos de sus ciudadanos consideraron que el país estaba entregando una propiedad legítima y que el canal probablemente sería menos competente en manos de los panameños. (Araúz 1989: 29).

El General Omar Torrijos Herrera abandonó la jefatura del gobierno en 1978, pero continuó como jefe de la Guardia Nacional y de este modo, siguió controlando el país hasta su muerte, en accidente aéreo, en 1981. El nuevo presidente electo, Arístides Royo, fue obligado a renunciar en julio de 1982 y los militares tomaron el poder hasta mayo de 1984, cuando Nicolás Ardito Barletta asumió la presidencia. Este último renunció en 1985 y fue sucedido por su vicepresidente, Erik Arturo del Valle. A pesar de las reformas constitucionales, los militares, dirigidos por el general Manuel Antonio Noriega, continuaron ejerciendo un poder excesivo, incluso después de febrero de 1988, cuando un jurado estadounidense levantó cargos contra Noriega por tráfico de

drogas. Inmediatamente, el gobierno estadounidense lanzó una campaña de presión económica y política para su destitución. En mayo de 1989, después de que observadores estadounidenses informaran que el candidato de la oposición, Guillermo Endara, había triunfado en las elecciones presidenciales, el gobierno de Noriega las anuló.

Noriega reprimió un intento de golpe militar en octubre de 1989, pero dos meses más tarde 24.000 marines estadounidenses invadieron Panamá e instalaron a Guillermo Endara en la presidencia. En enero de 1990 Noriega fue detenido y trasladado a Estados Unidos, y en abril de 1992 fue declarado culpable y condenado a 40 años de prisión por los cargos de tráfico de cocaína, crimen organizado y blanqueo de dinero. Estados Unidos prometió que concedería a Panamá 1.000 millones de dólares para reparar los daños causados por la invasión y por las anteriores sanciones económicas.

La administración de Guillermo Endara estuvo marcada por la existencia de pretendidos complots para su derrocamiento, por el incremento del crimen organizado y por una economía continuamente empobrecida. En 1994, Ernesto Pérez Balladares, del Partido Revolucionario Democrático (PRD), ganó las elecciones presidenciales y asumió el poder. En el referéndum celebrado en agosto de 1998 los ciudadanos panameños se opusieron a las reformas constitucionales propuestas por el gobierno, entre las que figuraba la posibilidad de instaurar la reelección presidencial. Los resultados supusieron un duro revés para el ejecutivo, que había logrado que el Parlamento, tres meses

antes, hubiera aprobado tal posibilidad. El gobernante PRD cifraba sus esperanzas en mantenerse al frente de los órganos de gobierno en el momento en el que se produjera el traspaso de soberanía de la Zona del Canal.

El revés fue confirmado al año siguiente, cuando los resultados de las elecciones presidenciales del mes de mayo dieron el triunfo a la candidata de la coalición Unión por Panamá, Mireya Moscoso, que fuera esposa del fallecido político panameño Arnulfo Arias. En segundo lugar quedó Martín Torrijos, hijo del también desparecido Omar Torrijos, que encabezaba una coalición denominada Nueva Nación. En los comicios para renovar la Asamblea Legislativa, por contra, el bloque oficialista de Nueva Nación se hizo con 34 de los 72 escaños, en tanto que Unión por Panamá obtuvo sólo 16 diputados, seguida de la Acción Opositora, dirigida por el disidente arnulfista Alberto Vallarino, que consiguió cinco escaños. En pleno 2009, la democracia panameña se consolida y es así como se elige un nuevo gobierno representado por una tercera fuerza, denominada Cambio Democrático que rompió con el tradicional rejuego de los dos partidos tradicionales el PRD y el Panameñismo, quienes desde 1990 se turnaron en el poder. La sociedad es el sistema social más importante en un país, y como tal, ha sido objeto de numerosos estudios a través de los años. Los más recientes son los que conforman los Informes de Desarrollo Humano, los que han reflejado de manera constante la realidad social, marcada por la pobreza, la gran desigualdad y la exclusión social. (PNUD 2007: 12).

La desigualdad social forma parte de la historia del hombre, desde que su forma de organización y vida sedentaria le permitió apropiarse de los bienes y productos del trabajo de los demás, y como parte de este mismo fenómeno social, se logró el sometimiento por la fuerza, por convicción y por diversas formas de persuasión, hasta conseguir que ese otro sometido se sienta parte de una comunidad donde se habla de igualdad jurídica, democracia y sociedad civilizada. El último Informe de Latinobarómetro (2010: 6), señaló que Panamá es el cuarto país de la región con mejor percepción económica pero el tercero con la peor distribución de la riqueza, la cual se concentra cada vez en menos manos. Es decir, la economía nacional puede estar creciendo, no obstante, los principales mecanismos de redistribución del ingreso continúan sin atender las necesidades de las grandes mayorías, configurando un escenario de crecimiento económico sin equidad y falta de desarrollo económico.

La desigualdad hace más difícil el combate a la pobreza. Si un país tiene altas tasas de desigualdad, va a necesitar muy altas tasas de crecimiento, para reducir la pobreza. Según un Informe del Coordinador del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá (2007:11), Latinoamérica carece de un compromiso social de todos los sectores para mejorar la inequidad. Ello se fundamenta en la falta de un compromiso social con todos los sectores para mejorar la distribución de la renta y del ingreso, y la misma manera aumentar la educación y la participación ciudadana. La desigualdad social en Panamá, se refleja en cifras en el 2007, en donde Panamá creció un 11.2% siendo el país con mayor crecimiento económico en todo el continente americano; en el 2008

baja en su crecimiento a un nada despreciable 9%, ocupando el segundo lugar, siendo superados por Perú, sin embargo, esta riqueza no se distribuye equitativamente en la población panameña ya que registra un 40% de pobreza, una inflación del 8.7% en el 2008, que pone a la canasta básica a un costo de B/. 270.00, mientras que el salario mínimo promedio esta en B/. 320.00, o sea le queda a este ciudadano común B/. 50 para solventar y solucionar las demás necesidades que su familia reclama. El Producto Interno Bruto (2008) fue de 21,803,000,000 y una población: 3,300,000; si dividimos el PIB entre la población nos dará lo que debería ganar cada panameño por año: B/ 6,606; por mes: B/. 550; por día: B/. 18.35 y por hora: B/. 2.30.

Este escenario macroeconómico, refleja una teorización sobre lo que debería ganar cada ciudadano panameño al repartirse equitativamente las riquezas, o sea, nos crea metas para generar un mejor y mayor beneficio social para toda la población panameña. La realidad actual devela que el 2% de la población se lleva el 60% del PIB; o sea, 66,000 panameños se apropian de B/. 13,081,800,000. Ello representa ingresos anuales por el orden de los B/.198,209.00; por mes B/. 16,517.00; por mes B/. 550.00 y por hora B/. 70.00. El resto de los panameños, o sea, B/. 3,234,000 absorben B/. 8,721,200,000 del PIB, y cada uno gana por año B/. 2,696; mensual B/. 225.00; diario B/ 7.50 y por hora B/. 0.93. El anterior cuadro es lo que se llama desigualdad económica, donde pocos se apoderan de casi todo el PIB y muchos de lo que queda de este.

Si se quiere llevar a su más cruda realidad estas cifras, tenemos que la Población Económicamente Activa en Panamá es para el 2008-2010 de 1,448,535 panameños. Esta masa trabajadora es la que absorbe el PIB; si se diera una distribución equitativa, cada uno de estos panameños tendría un ingreso anual de B/. 15,051; por mes B/. 1,254; por día B/. 42.00 y por hora B/. 5.23. Esta sería la opción a cumplir en este quinquenio, hacer realidad esta redistribución de las riquezas en Panamá, ya que ello desestabiliza los procesos de desarrollo en toda la sociedad

2.4.1. Los Informes de Desarrollo Humano en Panamá

Consideramos que una visión general de este tema contribuirá a comprender aún más, cómo se encuentra la sociedad panameña y qué caminos hay que seguir para fortalecer y estimular su desarrollo. Un informe de desarrollo humano es un estudio profundo auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde el año de 1990. El mismo se realiza en varios países con el objetivo de elevar la conciencia pública y promover acciones que resuelvan los problemas críticos del desarrollo humano sostenible, entendido en los términos de la siguiente definición adoptada por el PNUD (1997: 17). El Desarrollo Humano Sostenible es un desarrollo que no solamente genera crecimiento económico, sino que distribuye sus beneficios equitativamente; que regenera el ambiente, en lugar de destruirlo; que potencia a las personas, en lugar de marginarlas. El DHS otorga prioridad a los pobres, ampliando sus opciones y oportunidades, y crea condiciones para su

participación en las decisiones que los afectan. Es un desarrollo en pro del pobre, en pro de la naturaleza, en pro del trabajo de las mujeres y los niños. (PNUD 1997: 18).

Los mismos se realizan cada dos años y se enfocan en las tareas inmediatas que cada país debe solucionar con miras a resolver sus problemas más acuciantes. Aportan estadísticas y datos relevantes que sirven como instrumentos de trabajo para construir positivamente cada sociedad. Nuestro país se caracteriza por estar en vías de desarrollo y tener un elevado nivel de pobreza, por lo cual este informe hace un requisito importante para lograr la meta aprobada en el 2000 por la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, cuya meta es reducir a la mitad la pobreza extrema para el año 2015. A través de estos informes, se han analizado temas relevantes de cada sociedad, entre ellos el impacto y poder de los medios de comunicación. Estos informes presentan la realidad de cada país tal cual es, con sus aspectos negativos y positivos, porque es la única manera de atacar los males que nos aquejan y son la causa del retraso estructural del continente. Una situación muy particular del pueblo panameño es desconocer a fondo la realidad del país y, prefiere basarse en la percepción y los mensajes parcializados de los medios de comunicación. Estos presentan una parte de la realidad, muchas veces la que más conviene al propio medio. A los largo de los años en los informes de desarrollo humano del país se ha cuestionado reiteradamente el Contrato Social panameño y el sentido de Nación. Somos un país que prefiere los intereses particulares a los de la Nación, y esta situación nos ha hecho muy

vulnerables a la injerencia extranjera, debilitando nuestra identidad cultural, y obstaculizando desarrollar un proyecto de país.

Los Informes de Desarrollo Humano ubican a las personas en el centro del proceso de desarrollo y esclarecen una tesis muy poco utilizada en el continente. El desarrollo económico, por sí solo, no es la clave para salir de la pobreza. Tradicionalmente se pensaba que la solución a los problemas del sub desarrollo venía aparejada con la abundancia económica, tesis que en Panamá no tiene peso, debido a la mala distribución de la riqueza. Un 20 por ciento de la población concentra la riqueza en sus manos. Actualmente, se han publicado más de 60 informes nacionales de desarrollo humano en América Latina y han servido para generar políticas públicas coherentes con los objetivos de desarrollo a escala mundial. El primero presentado en Panamá fue en el año 2002, y a partir de allí cada dos años se publica el Informe con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Ministerio de Economía y Finanzas. Son elaborados a partir de un amplio proceso de consulta y participación entre diversos actores de la sociedad con la intención de contribuir a poner en marcha iniciativas que permitan a los panameños tener una vida mejor. Este Informe Nacional denominado El compromiso con el Desarrollo Humano: un Desafío Nacional (2002:1), ofreció una radiografía de la pobreza y la desigualdad en Panamá. Encontró que el 45 por ciento de los panameños viven en situación de pobreza, y de ellos, más de la mitad tiene menos de 20 años. El documento también reveló las profundas desigualdades

en el acceso a la salud, la vivienda, el conocimiento y los ingresos que hay entre los panameños que viven en la ciudad y los que viven en el campo.

El lema del mismo fue “transformar el Panamá que somos en el Panamá que queremos, es misión de todos y todas”. El mismo reiteró el convencimiento en que un ciudadano bien informado puede contribuir a la consolidación de la democracia fuerte y participativa y, en este sentido los medios de comunicación pueden contribuir a esta buena información del ciudadano. El informe recogió algunas particularidades que es necesario destacar:

- La participación activa y comprometida de un rico mosaico de panameños y panameñas, quienes se incorporaron a cuatro grupos temáticos para trabajar conjuntamente, en la construcción de consensos y de contenidos.
- El análisis de la realidad de las cifras sólo como un punto de partida para el carácter proponente de este Informe, porque el INDH Panamá 2002 va más allá de la descripción, el análisis y el cruce de variables, para advertir a todos los sectores de la sociedad panameña que es menester comprometerse con la reducción de la intolerable disparidad de oportunidades existente en este país, que es de todos y todas.
- La capacidad de mirar a la luz de una nueva concepción la del desarrollo humano, los temas centrales de pobreza y desigualdad, cuyo rango de prioridad nacional se constata a través del análisis

realizado. En este sentido, el Informe reconoce que las opciones humanas van mucho más allá del bienestar económico, y que la pobreza humana tiene dimensiones más allá de la pobreza de ingreso.

- La oportunidad inédita de poder escuchar las voces de los grupos más vulnerables particularmente los indígenas, cuya realidad cotidiana es un crudo e incuestionable reflejo de las carencias que caracterizan una pobreza extrema. Se trata de crear un punto de encuentro, entre quienes viven la pobreza y quienes tienen que ofrecer, con urgencia, alternativas, programas y servicios para remediarla.
- La presentación desagregada, por primera vez en el país, de los cuatro índices principales de desarrollo humano del PNUD, los cuales constituyen insumos poderosos a partir de los cuales el Estado y la sociedad panameña pueden crear opciones de políticas públicas.

Este último punto reafirma el interés de presentar una propuesta relativa a las políticas públicas, obviamente en el plano de la comunicación como una forma de contribuir al trabajo que desde años desarrolla la UNESCO con el objetivo de formar ciudadanos con capacidades críticas y capaces de sostener regímenes democráticos, contrario a la tendencia de los años 60 y 70. Lo interesante de este primer informe de Desarrollo Humano, es que conceptualmente define el término desarrollo de una manera diferente, ya que no pasa solamente por el desarrollo económico sino que va más allá al ampliar

las opciones de las personas, incluyendo el acceso al ingreso y al empleo, a la educación, la salud y a un entorno limpio, trascendiendo las mediciones comunes del producto interno bruto que no reflejan una equidad. En él se midieron tres variables determinantes para el logro de este tipo de desarrollo:

- El acceso al conocimiento, que incluye los niveles de alfabetización y la tasa de matriculación combinada (primaria, secundaria y superior).
- La longevidad, medida a través de la esperanza de vida al nacer, entendiéndose ésta como los años promedio que se espera puede vivir una persona de acuerdo a los niveles de mortalidad de la población en el país.
- El nivel decente de vida, que se mide a través del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita.

Estas mediciones resultan de suma importancia para conocer realmente los niveles verdaderos de pobreza en una sociedad. Se está hoy día ante una sociedad del conocimiento, en donde se afirma que el que tiene conocimiento tienen el poder. El flujo de información cada día es tan grande, que solamente quienes estén preparados para recibirla, a través de las tecnologías, serán capaces de sobrevivir en un medio tan competitivo como el que vivimos hoy en día. Lo mismo se refiere con respecto a la longevidad, ya que las personas que tengan acceso a un buen sistema de salud y alimentación adecuada, serán capaces de sobrevivir y luchar por mantenerse conviviendo con los demás. La radiografía que se hace de la pobreza en el país desnuda la realidad respecto a

la mala distribución de la riqueza y el abandono en que se encuentran varios grupos indígenas en donde se concentran los índices de extrema pobreza.

Sin embargo, el mensaje final está lleno de esperanza, ya que el análisis sobre desarrollo humano, pobreza y desigualdad realizado en este primer informe es prueba fehaciente de que existe consenso entre los panameños y panameñas sobre las necesidades del desarrollo humano que se deben atender. Es una situación en el que todos quieren “algo mejor”, y ese algo mejor significa la esperanza de tener una mejor calidad de vida en el presente y para el futuro, partiendo del entendimiento de que el crecimiento económico y el desarrollo humano deben darse en paralelo y retroalimentarse siempre. En el marco del Desarrollo Humano no sólo es importante mejorar la capacidad de actuar de la gente, en forma más igualitaria, sino también el abrirle oportunidades de participación, creándoles un ambiente en el cual, con su esfuerzo, puedan lograr sus metas y realizar su potencial.

El segundo Informe Nacional (2004: 124-129), denominado “De la invisibilidad al protagonismo: la voz de la juventud”, constituyó una aproximación a la realidad de los jóvenes panameños. Allí se desprende que esta población es un actor estratégico para el desarrollo del país y que invertir en ampliar sus capacidades es clave para el futuro. Este informe alude a la particular situación que está experimentando este importante grupo poblacional. Se desprende como mensaje clave que, a la luz del mundo adulto, parecen no dibujarse claramente su identidad, sus potencialidades, sus sueños

y aspiraciones. Se hacía necesaria, entonces, una búsqueda científica, sistemática y profunda de las razones de esa invisibilidad y de los posibles caminos que faciliten el protagonismo de las personas jóvenes, como actores estratégicos del desarrollo de Panamá.

Lo primero que debe reconocerse es que la juventud no siempre ha existido como un concepto socialmente conocido. El concepto de "juventud" con el cual se reconoce hoy a un sector de la población con características propias, es una construcción socio-cultural e histórica que nace como resultado del reordenamiento productivo que experimenta Occidente a finales del siglo XIX. Las preguntas claves de este informen son: ¿quiénes son y donde están nuestros jóvenes?; ¿en qué medida crea la sociedad panameña un ambiente propicio para el tránsito del joven hacia el protagonismo?; ¿cuáles son los niveles de desarrollo humano del país donde viven nuestros jóvenes?; ¿Cuáles son las características de la juventud en Panamá?; ¿cómo pueden los jóvenes realizar su trayectoria hacia el protagonismo y cuáles son las condiciones más propicias?

A modo de conclusión, este informe sobre la juventud panameña, eleva como primera preocupación, lo relacionado con el escenario familiar, ya que las voces de la juventud entrevistada, expresan un afán genuino por tener una familia que les acompañe y les siembre esperanzas para enfrentar el futuro con la certeza de que cuentan con el apoyo de ese núcleo en donde encontrarán valores y afectos genuinos. Bajo esta misma línea, se expresa la desilusión al

percibir la falta de confianza, la ausencia física o emocional de personas admiradas y queridas, las críticas relativas a sus actitudes y la falta de suficientes recursos económicos. Para la resolución de estos problemas e incertidumbres en el seno familiar, se requieren de recursos tangibles e intangibles que transformen a las familias en espacios que nutran, enriquezcan y fragüen a sus miembros, robusteciendo las familias panameñas mediante los siguientes elementos: comunicación efectiva, la aceptación mutua, la convivencia en tolerancia, la participación democrática y el respeto por los valores humanos esenciales. De allí que un mensaje importante para el mundo adulto es que, independicen la mente de que pertenezca o no a una familia que incluya jóvenes, cualquier persona con el suficiente grado de empatía y compromiso puede convertirse en ese "adulto significativo" que el joven tan urgentemente necesita para que le guíe y acompañe.

La cantidad enorme de jóvenes pobres, lleva a concluir que es urgente enfrentar el reto de la pobreza, porque ella es un obstáculo mayúsculo para el tránsito exitoso de estos jóvenes hacia la vida adulta, en tanto menoscaba las posibilidades de que disfruten de una educación adecuada y de una vida digna. Es impostergable que Panamá mitigue el problema de la pobreza y el de la pobreza extrema si quiere cambiar el presente de las familias y el futuro de sus niños y jóvenes. La segunda gran fuente de incertidumbre es la sociedad. Pareciera que el mundo adulto contempla con sospecha, crítica y hasta con indiferencia, las realidades del mundo joven. De hecho, resulta evidente que desconocen muchas de esas realidades. En todo caso, tanto el

desconocimiento como la indiferencia y la crítica están erigiendo murallas, en lugar de puentes, entre ambos mundos. ¿Qué debemos hacer, entonces, para abatir las murallas? El diálogo entre las generaciones es posible, pero solo si prima en ambas partes una actitud de apertura, un deseo de conocer al otro y una voluntad por construir espacios de encuentro. De parte de los adultos, debe haber también la suficiente tolerancia y el genuino deseo de incorporar a los jóvenes de todas las condiciones - indígenas, rurales o urbanos, educados o con poca educación, adolescentes o en la etapa final de su juventud-a la gran tarea de construir la Nación panameña, tanto en los micro como en los macro entornos. Ellos y ellas, los jóvenes panameños, pueden hacerlo y están esperando sumarse.

En el tercer informe se abordó el tema de la institucionalidad del estado panameño. En el mismo se hace un llamado directo a la formulación de políticas públicas que preserven el concepto de ciudadano panameño y el tipo de sociedad a la que se aspira para que pueda esta convertirse en una sociedad verdaderamente desarrollada. En el mismo se hizo una especie de radiografía sobre el juega vivo, una práctica muy arraigada en la cultura de la sociedad panameña; porqué, ¿de qué vale el crecimiento económico si el mismo no va de la mano de la equidad, la participación, la ampliación de capacidades de la población y un mayor bienestar en la calidad de vida de más de tres millones de panameñas y panameños? Panamá atraviesa por un momento, a juicio de muchos, histórico. Según el Tercer Informe de Desarrollo Humano en Panamá (2007-2008), a diferencia de otros países de la región

Latinoamericana, Panamá tiene la singular oportunidad de dar un salto cualitativo al crecimiento económico con equidad y de enrumbarse hacia el desarrollo humano sostenible.

El PNUD ha cuestionado el valor del crecimiento económico si el mismo no va de la mano de la equidad, la participación, la ampliación de capacidades de la población y un mayor bienestar en la calidad de vida de más de tres millones de panameñas y panameños. El valor de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano radica en su capacidad de brindar un análisis profundo y objetivo sobre los retos nacionales del desarrollo y ofrecer información veraz sobre la calidad de vida de los panameños. El informe señala que se precisa un cambio institucional de magnitud en Panamá, a pesar que el país tiene en la actualidad importantes desafíos, persiste una sustancial inequidad en el nivel de desarrollo humano entre estratos sociales, regiones y etnias, como resultado de un peculiar devenir histórico, es decir, hay todavía un significativo rezago social que se debe resolver. El tema más importante de este informe se aborda en el cuarto capítulo, cuando se menciona la existencia de aspectos importantes en el estudio de la institucionalidad que están más allá de los aspectos legales, administrativos o de su imagen externa. Esta dimensión informal de la institucionalidad, es sumamente relevante porque tiende a derivar en problemas que hay que resolver en aras de poner a las instituciones a trabajar de verdad en favor del desarrollo del país.

La dimensión informal de la institucionalidad barca aquellas reglas del juego que son interiorizadas por los integrantes de la sociedad como producto del agregado de la historia, del pacto social "real", de la cultura y de las prácticas cotidianas de la gente. Las instituciones informales son una imagen simbólica de los valores, la cultura y los significados que comparten los integrantes de una sociedad, la cual las crea y mantiene; como contrapartida, las instituciones le ofrecen sustento a la sociedad y hacen viable la convivencia social. Ni la cultura precede ni determina a la sociedad, ni la sociedad precede ni determina a las instituciones, sino que los tres componentes - cultura, sociedad e instituciones - son concomitantes e interactúan de manera coherente y recíproca en un escenario complejo, dinámico e integrado.

Es importante resaltar que las instituciones funcionan a través de las acciones de la gente y que deben responder a las expectativas ciudadanas**.** Cuando las instituciones se alejan de las personas y de sus necesidades y expectativas, pierden legitimidad y acaban volviéndose ineficientes. Es por esta razón que las personas a menudo prefieren "arreglar" las cosas u obtenerlo que necesitan por la vía informal, no sólo porque les resulta más fácil que la vía formal-legal ni tampoco porque no conocen el camino correcto, sino porque gran parte de las instituciones se han quedado ancladas en viejos esquemas que ya no les ofrecen respuestas adecuadas y oportunas. Se hace pues necesario incluir el análisis cultural si se desea transformar conductas, mentalidades y actitudes, en el sentido de que, para comprender la institucionalidad del Estado panameño, es necesario mirar la dimensión

informal; este capítulo señala que una determinada institucionalidad opera porque hay una cierta cultura y costumbres de las personas que son el resultado de acciones concretas que cada cual realiza cotidianamente. La herramienta escogida para analizar cuáles son esas reglas informales, cuál es el papel de la cultura y de la confianza y cómo se percibe la ciudadanía y el capital social en el país, desde la óptica en que la gente las percibe, fue una encuesta de ámbito nacional, aplicada a una muestra cercana a los 1200 hogares, con representatividad al nivel de áreas urbanas y rurales de la región metropolitana (Panamá y Colón) y del resto del país.

Igualmente, se realizaron sesiones de "grupos focales" con distintos segmentos de la población. En síntesis, este Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007-2008, propone una serie de objetivos, entre ellos, presentar la evolución y logros en el índice de Desarrollo Humano del país en el período 2001-2007. De igual manera, y muy importante para nuestro estudio, busca analizar los problemas de la institucionalidad y mostrar el papel que juegan las instituciones formales e informales en nuestro desarrollo como nación. Este informe propone la creación de una agenda estratégica para construir instituciones que contribuyan a mejorar la situación socioeconómica del país. Finalmente, y no menos importante, con este informe se pretende comprometer a todos los actores claves de la sociedad, el gobierno, sociedad civil y el sector privado, para que trabajen de manera conjunta colaborando en el logro de estos objetivos. De acuerdo a este informe, se ha avanzado como sociedad y es necesario atender temas como el equilibrio democrático y los valores

requeridos para lograrlo, mediante el enfoque de tres dimensiones: La educativa, la longevidad, y el nivel decente de vida. Es una informe muy interesante porque explica cómo se interrelacionan la cultura, la ciudadanía y la institucionalidad en Panamá, describiendo el juega vivo como el fenómeno que más debilita la institucionalidad en el país.

Las conclusiones más relevantes de este informe son:

- En la dimensión informal de la institucionalidad, hay acciones que están actuando en detrimento del ordenamiento social y, por ende, del desarrollo humano.
- Al nivel individual se resaltó la primacía de los intereses particulares por sobre los Colectivos, la desconfianza generalizada de uno en el otro que socaba los principios de solidaridad social y la aceptación del status quo social, aunque parece existir conciencia de que existen prácticas informales que afectan el desarrollo colectivo .
- Existe gran malestar con las instituciones formales y se exige un equilibrio de poderes en donde el ciudadano tenga más capacidad de decidir.
- Finalmente, se concluye que las limitaciones y las fallas del sistema democrático panameño no se deben a determinantes externos sino a fallas en la forma de organizarse y hacer las cosas y se hace una llamado a considerar estos temas al momento de formular políticas públicas.

En general, el informe hace una radiografía completa de la sociedad y enfatiza en las áreas de mayor debilidad más negativas para la misma. Continua en su estudio, señalando el juega vivo como la práctica cultural más nociva en el panameño.

Pulido Ritter (2005: 6) ha señalado que el juega vivo es una manera de vivir en el mundo, cuyos medios de actuación no están orientados por una escala de valores definida. El juega vivo se caracteriza por la ausencia de principios. Cada medio es justificable por el fin que se quiere obtener. Esta definición del juega vivo no tiene nada que ver con el pragmatismo y sólo aquellos que no están debidamente formados, cultural e intelectualmente, designan el juega vivo como pragmatismo.

De acuerdo al autor, la teoría del juega vivo no sólo ayuda a designar y comprender a personas sin principios, sino también construcciones sociales como políticos, empresarios, militares y hasta a las mismas naciones que, violando los principios de sus propias constituciones, se convierten en una caricatura de sí mismas. El juega vivo impera donde hay una crisis de legitimidad de los valores y de los principios, no importa si estos valores se derivan del cristianismo o de la moral secular, cuyos síntomas son identificables por la ausencia de credibilidad, la confianza y la corrupción. Cuando en una estructura social, ya sea en las relaciones entre "amigos", familiares, políticas o empresariales, domina el juega vivo, entonces, hay un colapso radical de lo que los humanistas han llamado el comportamiento civilizado.

La presencia del juega vivo en Panamá es tal que ha llegado a justificar comportamientos políticos, religiosos, liberarles. Es decir, formas ideológicas y culturales, cuyos principios son violados por sus propios creadores y epígonos, porque la llamada realidad, la praxis, impone la sobrevivencia del poder y del interés. Es por eso, entonces, que, dentro de todas la sociedades democráticas, que se toman verdaderamente en serio, se crean instituciones de control y separaciones de poder para controlar precisamente el juega vivo de grupos e individuos que buscan la legitimidad de las instituciones. Con el juego vivo se consolidad lo que manifiesta el informe de desarrollo humano cuando habla del imperio de la desconfianza, esta manera de hacer ha debilitado la credibilidad de las instituciones.

El juega vivo es un valor en sí mismo, es la moral de las personas y de los grupos, cuyo principio es ganar provecho de cada situación, no importa las consecuencias negativas o positivas que pueda provocar para sus amigos, familiares o conciudadanos. La preocupación del juega vivo no son las consecuencias que producen sus actos. El juega vivo cree estar solo en el mundo y lo peor es que asume que quienes lo rodean son también necesariamente parte del sistema del juega vivo. Si no es él, entonces, es el otro. Por lo tanto, dentro de esta lógica simple, tiene que ser él. Esta lógica simple, por desgracia, es precisamente la base de las relaciones humanas, familiares y políticas, cuyos valores y principios están quebrados y desprestigiados.

La sabiduría popular panameña nos ha entregado la palabra juega vivo. Como dijo un filósofo, dentro de otro contexto, para explicar otro tipo de fenómenos, es en el lenguaje, en el lenguaje de un pueblo, donde se encuentra la esencia del ser. Efectivamente, la palabra juega vivo es producto de una observación individual y colectiva sin que nadie sepa quién la acuñó por primera vez y cuándo nació. Pero esta palabra nos ha acompañado toda la vida, hemos crecido con ella y la comprendemos sin discutir su contenido. Es una palabra tan panameña que pareciera ser que Panamá debería dejar de existir como nación para que alguna vez la palabra juega vivo desaparezca del léxico popular.

Ritter Pulido (2005: 6) al respecto agrega que lo cierto es, que si no se combate y enfrenta el juega vivo, a través de políticas públicas, educativas y culturales, no podremos construir un proyecto de nación que contribuya a eliminar y reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión tan nocivas en nuestra sociedad. Como educadora universitaria y estudiosa de la comunicación, soy muy consciente de la peligrosidad de este tipo de cultura, máxime cuando cotidianamente se observa el comportamiento de los profesionales en comunicación en formación y noto la utilización de estas prácticas que se reproducirán una vez los egresados lleguen al mercado laboral, dando como resultado que se profundice esta práctica, generando un círculo viciosos y mayor dificultad para el cambio. En este terreno la educación juega un papel trascendental, y en este sentido la necesidad que los medios de comunicación retomen su rol educativo y contribuyen al enriquecimiento

cultural. Estos elementos aspiran a un Sistema Educativo que tenga como misión la formación de un hombre y una mujer constructivos, que promuevan el desarrollo social y que tenga como objetivos la transformación integral de ambos géneros. La educación como actividad formadora e informadora se propone la creación de nuevos hombres y mujeres para que sean útiles a la sociedad y así mismos; necesita de la participación del Estado para que los medios de comunicación se conviertan en auxiliares del Sistema y no en destructores de su obra.

Un análisis del estado actual de la sociedad panameña realizado por Gandásegui (2006: 2) refleja dos fenómenos que amenazan el orden social del país: el incremento de la ocupación de los panameños en actividades económicas informales y la crisis institucional del sistema educativo que pone en entredicho la capacidad de integración de la juventud a la sociedad. Este autor realiza una crítica a las políticas públicas que han diseñado los gobiernos en las últimas dos décadas, las cuales han agravado la situación al punto que la corrupción, ha penetrado todos los sectores más encumbrados de los sectores públicos y próvidos, observándose un abuso creciente en el sistema de transporte, en el desarrollo urbano y en los medios de comunicación. En primer lugar el tema del trabajo informal, constituye objetivamente uno de los mayores peligros en el terreno laboral. Como un fenómeno propio del modelo capitalista que produce excedentes que no es posible distribuir por el mercado formal, está vinculado íntimamente al problema del desempleo y a la falta de políticas públicas. El trabajo informal es muy común entre los niños, jóvenes y

adultos, produce inequidad, ingresos poco seguros, mala salud, trabajos peligrosos y una vejez en la pobreza.

Actualmente, puede señalarse que hace falta de un Plan Nacional de Desarrollo y más aún un Plan Nacional de Educación, el cual carece de una política educativa, coherente, que proporcione a la sociedad un producto (niño o joven educado) con espíritu crítico, amante de la historia patria, con valores positivos que permitan mejorar la sociedad panameña que se encuentra en crisis por la reproducción de antivalores (deshonestidad, corrupción y falta de responsabilidad ciudadana). Existe una fuerte deserción escolar en la población entre 14 y 18 años lo cual agrava la carga social y contribuye al aumento de la delincuencia como producto de no estar en condiciones de insertarse en el mundo laboral. Hasta el momento no se aplican instrumentos científicos para medir la actual calidad de la educación, aunque ésta no es la educación que necesita el país para entrar al mercado del trabajo y a la modernidad tecnológica.

Panamá precisa una formación integral, humanista, de un sujeto con las mejores cualidades físicas, morales, sociales y patrióticas. Con una visión completa del mundo tanto, académico, como profesional y técnico, con plenos conocimientos de los derechos humanos, de ciudadanía y del trabajador, que le permitan disfrutar de la cultura, de una vida digna y saludable y capaz de solidarizarse con la comunidad y los problemas que la agobian y este tipo de ser humano, no se está formando en la mayoría de los centros educativos y la

realidad es que los medios de comunicación no está contribuyendo. Obviamente si no existe un plan nacional de desarrollo se hace más difícil construir este tipo de ser humano y la consecuente sociedad.

Esta investigación pretende contribuir a proporcionar ideas y propuestas para mejorar la calidad de vida del panameño, proponiendo políticas públicas de comunicación que promuevan esta calidad y sabemos que tenemos oportunidades. Al ser una nación relativamente joven está en capacidad de crecer y mejorar .existen las oportunidades y desafíos. Las oportunidades son, la existencia de políticas externas orientadas al crecimiento del país, también la coexistencia en Panamá de Oficinas Regionales de agencias para el desarrollo. Los desafíos son Políticas sociales que promueven el desarrollo humano y social, tocando y estudiando tópicos referentes a la reducción de la pobreza, principalmente en las poblaciones periféricas a la gran urbe y poblaciones indígenas; con reducción de las desigualdades en el acceso a los sistemas y servicios de salud del país, tal como se reflejan en los tres informes presentados.

2.4.2. Situación Social, Económica, Política y Educativa de Panamá

2.4.2.1. Situación Política Nacional

La situación de acumulación de problemas en la vida socio-política del país es un factor que agobia los esfuerzos nacionales por salir adelante. Los gobiernos anteriores por su incapacidad para enfrentar y resolver los males que

aquejan al país, así como también, las medidas desacertadas de los mismos gobiernos han complicado la existencia a la comunidad, por lo cual siguen gravitando sobre la realidad del panameño.

Para apuntalar la situación económica se impuso la Ley de Reforma Fiscal, que produjo desconcierto por la forma que afecta los impuestos a las personas naturales y jurídicas en un momento en el que el país tuvo desaceleración económica. Con esa misma metodología de política impositiva vertical y sin consulta a la comunidad se aprobó la Ley 17 en junio de 2005 sobre la Caja de Seguro Social, que produjo las más grandes movilizaciones populares, rechazos en las calles, enfrentamiento con la fuerza pública, huelga de trabajadores y del Magisterio Nacional, que se prolongó por más de un mes. Esta conmoción social hizo retroceder al gobierno de ese momento Martín Torrijos; obligándolo a derogar la Ley 17 y a convocar a un diálogo nacional con la participación de diferentes sectores organizados, la empresa privada y el Magisterio Nacional. De este diálogo que tuvo una duración de seis meses surgió la Ley 51 del 27 de diciembre de 2006, dando como resultado un modelo mixto compuesto por una propiedad colectiva y una personal o individual. Hubo una concertación pluralista en los acuerdos finales en donde cada participante conservó diferencias, unas grandes y hasta de principios. Se cometieron algunos errores de apreciación por parte de algunos dirigentes populares, no se supo percibir que se había ganado la ofensiva y no podía haber descuido. Por ejemplo el Frente Nacional por la Defensa de la Seguridad Social se replegó a ¾ partes avanzado el diálogo. El gobierno continuó con el método de toma de

acuerdos esenciales en cúpulas, obviando la opinión de las mayorías y sobre todo de la clase trabajadora.

Estas contingencias producidas por el enfrentamiento del gobierno con amplios sectores populares produjeron un serio desgaste a la administración de los partidos en el poder, pero también fue un proceso de aprendizaje para las autoridades, que sólo entienden de políticas públicas o de medidas neoliberales. En la administración del Presidente Torrijos los funcionarios empezaron a llegar a las comunidades con distintas clases de ofrecimiento; en las áreas urbanas y sub-urbanas se presentaron con programas de vivienda, construcción de caminos, etc.; en los sectores rurales llevaron la distribución de títulos de propiedad de los terrenos ocupados por precaristas. Así también los más altos funcionarios se hacían presentes en los actos más modestos en las escuelas y plazas públicas. Esta nueva actitud del gobierno, se espera que sirva como nueva dinámica de consulta a los diversos intereses de la comunidad para poder enfrentar otras situaciones de la problemática nacional que esperan soluciones como son: las que se generan en la ampliación del canal, el aumento por la energía eléctrica y el combustible, que afectan directamente el nivel de vida de la población al afectarse la canasta básica de alimentación, la consideración de conflictos surgido con los productores agropecuarios en negociaciones de Tratados de Libre Comercio. Todos estos graves problemas deben ser enfrentados con actitudes de dilucidar en forma armónica los intereses que pesan sobre la comunidad como son todos los problemas señalados en los párrafos anteriores. De esa dinámica

gubernamental depende que se resuelva la necesidad de progreso social participativo o se empuje al país al colapso de la sociedad. Todos los panameños son conscientes de la necesidad del cambio social para conjurar los peligros de una confrontación que nos alejará de la necesidad de construir una patria grande digna y democrática para todos y todas.

Que bueno sería que los gobernantes realmente se lanzaran a impulsar un Estado de Democracia Nacional Pluralista – Participativo, cuyo principal instrumento tiene que ser el diálogo de concertación pluralista con el pueblo. Algunas organizaciones preocupadas por la situación a veces compleja que se da en el país observan que el orden jurídico que rige la sociedad panameña, ya no expresa la demanda popular y es lo que provoca la necesidad de una constituyente popular que establezca un nuevo orden jurídico que corresponda a la realidad social contemporánea y al desarrollo auténtico del Estado Nacional contemporáneo. Se han firmado el Tratado de Libre Comercio con Singapur, Chile y los Estados Unidos, se habla continúa negociando con los países de Centroamérica, que aún no tienen con Panamá. Esta es la vía acertada para remontar el Siglo XXI con el disfrute pleno de la posición geográfica, de nación con un pueblo que conquistó la soberanía en todo su territorio y que ahora se aboca a la construcción de la nueva etapa histórica que le haga justicia a sus sacrificios y a su inclaudicable anhelo de diseñar nuevas estructuras políticas para lograr la participación pluralista, patriótica y de efectividad en las soluciones nacionales ante las difíciles condiciones sociales

actuales, es decir el camino victorioso de una democracia nacional participativa.

Hoy en día, la actual administración pasa por pruebas cruciales, algunas de carácter coyuntural como las inundaciones en muchas regiones del país, la inseguridad pública, son solo algunas pruebas que afectan el futuro del país y de las próximas generaciones: la Reforma Fiscal, el problema de la Caja de Seguro Social, la modernización del Canal y la pérdida de independencia y la soberanía nacional por la vigencia de acuerdos colonialistas como el Arias - Hinton, el Salas - Baker y el acuerdo de la ampliación de los acuerdos Escalona -Burton - sin dejar de mencionar lo que afectarán en esos aspectos el nuevo TLC con los Estados Unidos.

2.4.2.2. Situación Económica

Se ha convertido en una rutina limitante del despegue económico del país, hablar de políticas públicas impuestas para presidir las orientaciones económicas de los últimos gobiernos. Ninguno ha presentado un proyecto nacional de desarrollo para dirigir la economía del país, esta deficiencia condujo a la conclusión de la incapacidad del Estado interventor para administrar la política económica propuesta por el gobierno anterior. Al imponerse la privatización de empresas estatales prósperas, rentables y eficientes, que no eran deficitarias y que por el contrario contribuían a engrosar los recursos financieros del Estado, se privó a éste de recursos necesarios para las soluciones de la política social del gobierno, esto tiene su resultado

desgarrador para este país con más de tres millones de habitantes, y con un millón doscientos mil (1.200.000) que viven en la pobreza y ochocientos mil (800.000) en pobreza extrema o sea que viven con menos de treinta (30.00) balboas al mes. (Contraloría de la República de Panamá 2008:7). Por otro lado, se estudia la forma de un Plan Nacional de Desarrollo, que refleje las metas a lograr, pues el sector agrícola y el industrial están estancados por la política económica que se ejecuta en el país, la cual ha llevado a un proceso de empobrecimiento creciente, pues el 80% de las pobres están en la actividad agropecuaria. En las finanzas públicas se observa un aumento sostenido de la deuda, por ejemplo de 303 millones durante el gobierno de Pérez Balladares se incrementó a 1472 millones en la gestión de la Presidenta Mireya Moscoso.

Con preocupación se observa que se está desmejorando las condiciones de la población y no se ven para el panameño común perspectivas de empleo. Las actividades agrícolas, ganadería, continúan mostrando un crecimiento negativo. Por otro lado, el sector industrial también tiene un crecimiento negativo; hay actividades como las del Canal y las telecomunicaciones que con una alta tecnología ofrecen poca generación de empleos. Es preocupante el problema del desempleo, a partir del año 2000 al 2004 ha fluctuado entre 13.5% y 13.4%. En la actualidad el nivel de desempleo es alarmante. De igual manera, un análisis de los indicadores sociales, revelan que un 40% de la población es pobre y que de este 40% el 26.5 está en extrema pobreza sobre todo en el área indígena, esto es producto de un problema estructural. En 1970

la pobreza era de 39% y la extrema 25%. En 1990, la pobreza registraba un 50% y la extrema pobreza, 24%. (Panamá en Cifras 2005: 9).

En el país se ha invertido 5,000,000.00 USD (5 mil millones de dólares), 3,798,323.66 EUR en asuntos sociales, es decir, en combatir la pobreza. La pobreza se encuentra en los vendedores ambulantes que sólo tienen ingresos para sobrevivir, en la construcción en el área urbana. Los pobres también están en el área rural. La actual economía no tiene mecanismos ni condiciones para resolver el desempleo y propiciar condiciones adecuadas para un nivel de vida decente a toda la población. El campo con una economía agraria dominada por el latifundio y una explotación inicua del trabajador con la acelerada contaminación de la tierra y las aguas y la deforestación acelerada de los bosques primarios, son problemas salientes.

La impagable deuda externa con el propósito de controlar la economía en el mundo globalizado, las instituciones financieras internacionales abrieron, sin mayores restricciones, sus políticas de préstamos; a muchos países en vías de desarrollo. Cayeron en la voracidad de las IFIS y al poco tiempo se encontraron con dificultades para pagar esos compromisos financieros por los altos intereses que consumían los abonos para cumplir con dichos organismos. Con la exigencia de privatizar las empresas públicas, patrimonio de los panameños, sirvió al Estado como recursos financieros y esos bienes al capital extranjero por exigencias de las IFIS. Con ello se logró el encarecimiento de los servicios en algunas empresas como la telefonía donde el estado mantuvo; un

49% de las acciones y los empleados él 2% de las mismas. Los recursos económicos de capital por la venta de dichas empresas fueron depositados, en el Fondo Fiduciario para el Desarrollo; por la forma como opera, no se puede afirmar que éste tenga alguna incidencia en el desarrollo económico del país. Por otro lado, con la reversión de tierras, infraestructuras y la transferencia del Canal, el país se ha visto favorecido.

El 10 de marzo de 2006 el Presidente de la República firmó el Decreto Ejecutivo N° 7 sobre el salario mínimo, así termina ba un diálogo con sectores sindicales y la empresa privada. Este Diálogo se prolongó por la diversidad de propuestas presentadas, la Central Nacional de Trabajadores de Panamá (CNTP) presentó una que consistía en elevar el salario mínimo en 25% ese año y revisarse cada dos años, igualmente proponía otra medida alterna como rebaja de la luz, aumento general de salario y otras. El Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) ha hecho propuestas para aumentar gradualmente el salario mínimo hasta llegar a 526.19 en el año 2009, Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción y Similares (SUNTRACS) ha propuesto un salario mínimo mensual de B/.638.33, otro han sugerido B/.360.00 mensuales. Todas estas discusiones han arribado a la propuesta del gobierno de aumentar al 8% el salario mínimo. Este aumento significa 20 ó 21 balboas mensuales. Como se observa esta cifra no satisface a ninguno de los sectores. Con este acuerdo se benefician a 20.540 trabajadores del sector público a partir del año 2007 y a los empleados del sector privado de 130.000

personas a partir del 1º de abril de 2006. (Panamá en Cifras 2009:8). Queda volver a exigir el aumento para dentro de dos años, de acuerdo a la Ley.

Con el aumento del salario mínimo se pretende resolver el problema del alto costo de vida. Desde hace meses se registran aumentos en los precios de los artículos de primera necesidad. No se ha podido lograr un congelamiento en los precios para evitar que estos anulen el efecto que podía tener el aumento salarial. Hay una diferencia notoria entre el salario mínimo y el costo de la canasta básica, las denuncias públicas por esos aumentos injustificados no encuentran respuestas en oficinas encargadas de atenderlas. Ante las quejas el gobierno se propuso revisar la Ley que rige al organismo para atender la competencia y la atención a los usuarios de los servicios públicos, la anterior CLICLAC, hoy ACODECO, se espera que se corrijan las distorsiones y las injusticias al público, al ajustarse sus funciones de ese órgano regulador. Por ello, ligado a este problema con la generación de energía eléctrica, parece una contradicción, porque se hizo un gran esfuerzo para construir las centrales hidroeléctricas que resolverían el problema de los combustibles de las termoeléctricas.

La economía es dominada por oligopolios y sucede lo mismo en el sector energético. Las autoridades administrativas y del sector privado empresarial eléctrico, no se ponen de acuerdo sobre cuál es el origen real de la crisis actual del sector energético panameño y sobre soluciones sustentables. Las protestas y movilizaciones de resistencia contra los aumentos en la tarifa eléctrica han

tenido su efecto, ya que han obligado a las gerencias de las empresas distribuidoras de energía eléctrica a aplicar rebajas y devoluciones de dinero a las personas afectadas por los aumentos injustificados. Los diversos problemas que afectan la vida económica unidos a las condiciones que generan la alta tasa de desempleo o de empelo precario requieren la más atenta consideración de la administración del Estado por lo que insistimos en la necesidad de enfrentar la compleja tarea de estructurar un Plan Nacional de Desarrollo Económico ajustado a las condiciones históricas que han madurado en nuestro medio. En este contexto debe considerarse las próximas gestiones de la Ampliación del Canal, si esta sirve al desarrollo nacional debe apoyarse y considerarlo como un factor favorable, a la concreción de ese desarrollo económico. En cambio tenemos un problema que se opone a este propósito y que merece la consideración en este contexto económico: es la negociación del TLC con los Estados Unidos donde se busca imponer sus condiciones particulares.

En la escala bilateral con Panamá, los norteamericanos han calibrado muy bien el valor estratégico en este nuevo mundo que está surgiendo y en el que observa a Panamá como una presa y que no están dispuestos a perderla. Con sus ambiciones, desesperaciones y miedos que los negociadores panameños tienen en frente, deben ubicarse en las tendencias generales del mundo real, tienen que conocer los apuros, necesidades y debilidades de la otra parte, tienen que sentir y saber que se es una partícula componente del mismo, donde se tiene una propia identidad, oportunidades y aspiraciones. Se

debe ser consciente de este país empobrecido, explotado y atrasado por la política de saqueo y opresión de la potencia norteamericana. Las negociaciones del TLC se dan entre un país rico cuya hegemonía dominante se hizo a costa de la explotación de otros pueblos. Es una negociación cuyo marco real es la desigualdad y su premisa es una mesa de explotado y explotador. Los panameños tratan de buscar otras opciones, conforme a los virajes de la realidad contemporánea y de acuerdo con la revalorización que esos cambios provocan sobre la utilidad del istmo.

2.4.2.3. El Frente Reformista y la Educación

En la consideración de este aspecto de la vida nacional se debe ser reiterar los elementos que inciden en el sistema educativo panameño y que pareciera por la falta de atención que no se mejora en la solución de los problemas que afectan a todos. Se puede mencionar los edificios y construcciones escolares que cada año se deterioran sin reponerse; los problemas relativos a los aumentos de matrícula en nivel medio; el siempre llamativo problema de la calidad de la enseñanza que nadie sabe por dónde iniciar la solución de este espinoso problema al igual que al nombramiento de educadores. Estos y otros problemas que siempre están en primera consideración pero que al no existir una política de Estado que enfrente las soluciones permanentes a ellos, nos encontramos con la improvisación de medidas, la falta de recursos y del tiempo adecuado para hacerle frente. Desde entonces, se ha sido persistente en la lucha por una educación gratuita, única,

obligatoria y laica para todos los panameños una educación que contribuya a consolidar la identidad nacional, los valores que fortalecen la esencia panameña y que salvaguarden la integridad de la patria.

Se ha planteado una filosofía educativa que desarrolle el espíritu nacional, el amor a la patria, que glorifique a sus héroes colectivos e individuales y que estimule las tradiciones y costumbres, que defienda la ecología y estimule la conservación del ambiente. En la actualidad, se puede señalar que a falta de un Plan Nacional de Desarrollo y de un Plan Nacional de Educación el sector educativo carece de una política educativa, coherente, que proporcione a la sociedad un producto (niño o joven educado) con espíritu crítico, amante de la historia patria, con valores positivos que permitan mejorar la sociedad panameña que se encuentra en crisis por la reproducción de antivalores (deshonestidad, corrupción y falta de responsabilidad ciudadana). Por otro lado, una gran parte de la población en edad escolar entre las edades de 14 y 18 años abandonan la escuela después de concluida la Educación Básica (el nivel de primaria, tiene una duración de 6 años y está dirigido a los alumnos de entre los seis y los doce años. La siguiente etapa la constituye el ciclo pre-media con 3 años de duración, dirigido a los alumnos entre 12 y 15 años de edad. Al finalizar este nivel el alumno recibe el Certificado de Educación Básica General. El ciclo de Educación media bachillerato tiene una duración de 3 años (2 años como mínimo en algunas escuelas) y está dirigido a los alumnos de entre los 15 y 18 años. Al finalizar esta etapa el alumno recibe el Diploma de Bachiller en alguna de las siguientes modalidades: Ciencias,

Letras, Comercio, Tecnológico, Agropecuario u otros) dada la falta de oportunidades para continuar su formación y preparación en los niveles medios y para integrarse al trabajo, agravando en gran medida la carga social, el crecimiento de la delincuencia y otros problemas de tipo social. Hasta el momento no se aplican instrumentos científicos para medir la actual calidad de la educación, aunque ésta no es la educación que necesita el país para entrar al mercado del trabajo y a la modernidad tecnológica. Por otro lado, el sistema educativo no construye nuevas instalaciones para resolver del aumento de la población escolar, por lo que ha tenido que limitar la jornada escolar reduciendo las horas de estudio a un solo turno, acción que baja la calidad de la enseñanza y causa efectos graves en la conducta de los niños y los jóvenes, esta insuficiencia se expresa también en los laboratorios y en el mobiliario.

Se aspira a un sistema educativo que tenga como misión la formación de un hombre y una mujer constructivos, que promuevan el desarrollo social y que tenga como objetivos la transformación integral de ambos géneros. La educación como actividad formadora e informadora se propone la creación de nuevos hombres y mujeres para que sean útiles a la sociedad y así mismos; necesita de la participación del Estado para que los medios de comunicación se conviertan en auxiliares del Sistema y no en destructores de su obra. El sistema debe actualizarse en forma permanente y convertirse en un proceso de desarrollo científico, tecnológico, patriótico, de desarrollo espiritual y cultural y jamás en un sistema regresivo y sectario.

CAPÍTULO 3.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS

3.1. Aproximación conceptual

3.1.1. La Comunicación

La comunicación del ser humano fundamenta sus raíces en el lenguaje remoto que le permitió intercambiar ideas con sus semejantes, con la naturaleza y con el maravilloso mundo en que estaba, emociones y sentimientos, necesidades y deseos reprimidos fueron expuestos a través de aquellos modos rústicos, hasta alcanzar la trascendental dimensión que representaría la evolución del lenguaje. La comunicación humana es tan vieja como el hombre. Desde inicio de la vida, el hombre ha necesitado de la comunicación para entenderse y relacionarse con sus semejantes, de otra manera no hubiera logrado subsistir y vivir en grupo, ya sea en las primitivas tribus y aldeas, ya sea en los modernos pueblos y ciudades por lo que hay que observar que la comunicación ha sido básica para el proceso sicosocial del hombre de todos los tiempos. (Álvarez 2001: 55).

La comunicación se define como la transmisión de un mensaje entre un emisor y un receptor mediante un código común. Para tener bien claro este término, Aranguren (1997: 33) señala que comunicación es toda transmisión de información que se lleva a cabo mediante: La emisión; la conducción; la recepción; el mensaje. La recepción no significa aceptar positivamente un mensaje, quien la recibe piensa en una respuesta o simplemente piensa en lo que recibe. La forma de comunicación es el lenguaje que representa un hecho social que creó la sociedad, a través del comportamiento humano. Para

Martínez de Sousa (2000: 112), comunicación es la transmisión de un mensaje entre un emisor (fuente) y un receptor (destinatario), puede ser directa (discurso, sermón, etc.), o indirecta a través de los medios (prensa, radio, televisión, cine, libros, discos, etc.) y también puede ser unilateral (orden verbal) o recíproca, (teléfonos) privada o pública.

También hay que tener claro a quién va dirigida, pues hay prensa laboral, prensa burguesa, prensa confesional, prensa de partidos políticos, prensa simbólica, revistas ilustradas trascendentales de contenido que se le puede descubrir una orientación, sensacionalista, deportivas, infantiles, femeninas, de cine, pornográficas. Es tan importante la comunicación que constituye uno de los recursos indispensables para la supervivencia y evolución de la estructura y logro de los objetivos de la sociedad. La información y comunicación se perfilan como elementos fundamentales en el desenvolvimiento de los pueblos. Tanto es así que los regímenes más poderosos que tienen dominio del mundo están empeñados en la informática, ciencia de la información, que exige cuantiosas inversiones y complicados aparatos de electrónica, computadoras de máxima eficiencia que le permitan establecer la marca y desarrollo de cualquier aspecto de la humanidad con mucho tiempo de anticipación.

Como tal puede igualmente afirmarse que teóricamente no hay definición totalizante que sirva de catalizador o justificación teórico-práctico del término comunicación. Hay intentos que buscan aproximarse al término efectivo y ello se plantea por la historia de la filosofía y por algunos recuentos, en materia de

contribuciones efectuadas por las llamadas Ciencias de la Comunicación. Al estudiar y desarrollar un concepto de comunicación, es también tarea de un programa para definirla de manera dialéctica y permanente, definida en y por una praxis de consenso que ponga en claro, de una vez por todas, los intereses sociales de unas sociedades secuestradas por los monopolios comunicacionales de tipo filosófico y político, tecnológico y poético en el cual todas las pates de la sociedad sean defendidas y unificadas sobre la base de la verdad manifiesta y absoluta. (Abad Domínguez 2006: 113).

Según el Diccionario Soviético de Comunicación (Uruguay 1965: 439) comunicación (del latín «communicare», compartir, tener comunicaciones con alguien), es una categoría de la filosofía idealista que designa una correspondencia gracias a la cual el «Yo» se descubre en otro. Su representación más plena se da en el existencialismo de Jaspers así como en el personalismo francés contemporáneo. Históricamente, la Teoría de la Comunicación se ha formado como contrapeso a la teoría del contrato social, la cual se remonta a la Ilustración. Los partidarios de la Teoría de la Comunicación (Jaspers, Otto Bollnow, Emmanuel Mounier) subrayan que el contrato social, en el fondo, es una transacción, un acuerdo por el cual los participantes quedan limitados por obligaciones mutuas, se perciben recíprocamente y se comprenden unos a otros sólo a la luz de tales obligaciones, es decir, de manera abstracta, impersonal. El contrato es un nexo que se apoya en una separación de hecho entre las personas. En cambio, la comunicación se concibe como una interdependencia conscientemente

establecida, opuesta al contrato. «Contacto en vez de contrato». El medio para establecer la comunicación es la controversia, durante la cual las personas se convencen de que lo que las separa son las normas comúnmente admitidas del pensar, y los aproxima aquello en que son distintos e individualmente únicos. Lo «individualmente único» está formado por los miedos subjetivos, las inquietudes y preocupaciones, cuidadosamente enmascarados, que las personas experimentan (cada una a su modo) y que les hacen sentir, en último término, su real pertenencia a un determinado grupo de la sociedad burguesa. Bajo esta luz, la controversia –la discusión– no resulta ser sino un medio para aclarar dicha pertenencia, y la doctrina de la comunicación, en su conjunto, una refinada forma para defender los lazos de casta y corporativos. Objetivamente, la Teoría de la Comunicación se enfrenta a la concepción marxista de la colectividad.

Comunicación es en primer lugar, una cualidad del trabajo, nada conduce a error mayor que convertir el concepto de comunicación, y su práctica, en demiurgo o fetiche de adoraciones idealistas e individualistas, universal abstracto decorativo para discursos eruditos. La comunicación, a pesar de la diversidad de significados que la benefician y aquejan, es una producción humana concreta, realización de su ser individual-colectivo y problema magnífico que exige apasionarse críticamente por ella, con pasión científica, de expedicionario y amante. La comunicación es una forma superior del intercambio. Es modo de intercambio, modalidad del intercambio entre humanos, entre comunes, comunicar es “poner en común”, hacer de una

comunidad, contrato patente o latente para la tensión dialéctica de la lucha de significados, trance social, más de dos. (http://www.rae.es/).

La comunicación es obra humana definible sólo por su práctica social concreta, en la cual su necesidad objetiva y subjetiva, en práctica de exteriorización constante, es sometida siempre a determinaciones de lugar, tiempo y clase social que la definen dinámicamente asignándole un papel histórico concreto. Se entiende como comunicación también, un proceso entre iguales (material, concreto y determinado) cuyo fin es transformar dialécticamente el intercambio de información en perfeccionamiento de la conciencia en puntos de acuerdo para alguna acción, es decir, comunicación es lo que no conocemos aún, o conocemos muy precariamente, muy poco en la práctica real contemporánea.

Es eso que no ocurre en el uso de medios electro-mecánicos, reproductores masivos de informaciones unidireccionales y mercantiles, usados como maquinaria de guerra ideológica para someter la conciencia y economía de las clases subordinadas: Mass media. Abad Domínguez (2006: 115) señaló que es un sentido de base lógica que se rompen si se violan sus condiciones, que no presenta jamás un modelo ideal utópico, ya que se trata de un proceso difícil, de un trabajo individual y colectivo, una “lucha” en estado de perfeccionamiento constante en el que se verifica claramente el estado de desarrollo social de los grupos. Proceso frágil, determinado históricamente, que se fortalece con la práctica de convenios entre actores liberados de toda forma

de chantaje, usura, explotación. Comunicación implica igualdad que sólo es real cuando socialmente se imponen determinaciones para evitar el beneficio de unos sobre las necesidades de otros. Es decir, comunicación es algo que ocurre en grados muy relativos en el marco de las sociedades capitalistas. Poner en común no es sencillo y es infrecuente, hoy por hoy, en sociedades con clases y relaciones humanas desiguales, enfermas que poco tienen en "común", que lo que tienen más en común es su historia añeja de luchas. Y uno elige.

En todo su proceso de cuantificación y especialización, la comunicación es una actividad material, práctica y social transformadora también de la naturaleza, de la sociedad y del hombre mismo, siendo objetiva, a su vez subjetiva, consiente por ser una forma de actividad específica, pero no toda actividad es comunicación; es preciso remarcar que existen muchas formas de práctica social que no implican comunicación. Por otra parte, Goded (1980) citado por Abad Domínguez (2006) refiere que hay actividades y prácticas muy diversas "acto o conjunto de actos en virtud de los cuales un sujeto activo (agente) modifica una materia prima dada". Pero no toda actividad busca o consigue la comunicación. La comunicación como actividad productiva, objetiva y subjetiva contribuye a transformar la naturaleza y a crea un mundo de objetos humanos o humanizados, es decir, a humanizar la naturaleza, pero a la vez contribuye a crear las relaciones sociales que crean ese mundo que ya no es el mundo de la naturaleza solamente sino que es también el mundo de seres humanos en relación (desigual y combinada) con otros seres humanos. Seres

en contacto y no siempre comunicados. Se objetiva el hombre también por medio de la comunicación y la historia humana, es así mismo la historia de la comunicación, pero sólo al operar para la construcción de relaciones humanas en consenso ocurre la comunicación. Sin embargo, ocurre así mismo el fenómeno en el que la sociedad dividida en clases antagónicas tiene la comunicación social fracturada. Si la sociedad tiene luchas internas irreconciliables entonces tiene luchas semánticas, sintácticas y pragmáticas que expresan los intereses de las clases, los desequilibrios de las luchas, sus fortalezas y debilidades. Está rota la comunicación, y por lo tanto, está en dudas tal comunicación o al menos está bajo sospecha. (Abad Domínguez 2006: 115).

En la historia de la comunicación se tiene por constante la ruptura de la comunicación en virtud de los intereses de clases y como la comunicación no nace de nuevo con cada generación y lo que ocurre hoy descansa sobre los hombros de generaciones anteriores, toda característica de la comunicación actual está sellada por dialéctica de la oposición en la de clases contrarias. Una experiencia de comunicación “nueva” (como la que algunos avizoran con el desarrollo de Internet, por ejemplo) repite modelos anteriores de comunicación, y rechaza otros, pero incluso en este acto de rechazo, esta experiencia nueva está condicionada por las anteriores. Y es que la búsqueda de algo “nuevo”, actualiza lo anterior de un modo particular para aprovechar sus mejores fuerzas. Experiencias que aparentemente se extinguieron resurgen, pero siempre sobre la base de sus determinaciones constantes y una de ellas, muy

fuerte, es la de la lucha de clases. Y eso lleva a pensar que, en tanto no se supere semejante lucha, no habrá superación de la comunicación y que, en todo caso, la comunicación ha de ponerse al servicio de semejante superación.

Comunicarse es un acontecimiento social exigente, donde los sujetos de la comunicación disponen de ideas, medios, modos, estados de ánimo, relaciones sociales en condiciones de equidad, simultaneidad, compatibilidad. Cada sujeto de la acción comunicativa debe contar con todos los recursos para librar el intercambio en condiciones justas y libres, legales y legítimas, objetivas y subjetivas. La función de la comunicación en el proceso de formulación de políticas públicas, es la de establecer una relación de diálogo entre los actores involucrados para que pongan en común sus ideas, demandas y expectativas.

Esta comunicación cumple tres funciones:

- Informar, lo que implica difundir información acerca del proceso de formulación de las políticas.
- Educar, lo que se refiere a ayudar a generar valores y actitudes ciudadanas para ejercer el compromiso de participar activamente en los asuntos públicos.
- Comprometer, lo que involucra generar compromiso con las propuestas de políticas que buscan modificar una realidad problemática.

Las necesidades de la comunicación de la ciudadanía, vinculadas con las políticas públicas, incluye la formulación y el funcionamiento de las políticas

públicas, el cual es un vínculo comunicativo entre las políticas promulgadas y las demandas sociales de la ciudadanía, frente a lo cual los esfuerzos que tiene que realizar el Estado para que las políticas se conviertan en prácticas sociales sustentables. La comunicación, es el medio por el cual la ciudadanía se informa, se involucra y participa sobre las decisiones que los gobiernos regionales adoptan. La relación entre ciudadano y Estado no necesariamente es de diálogo, y en este afán puede establecerse una característica de la necesidad de comunicación de la ciudadanía que desconoce las decisiones de las instancias del Estado. (Enríquez 2006: 29).

La ciudadanía, para comprometerse en las propuestas de interés colectivo, necesita conocer, informarse y comprender para participar en las acciones de Estado, con la participación ciudadana legitimándose una gestión equitativa e inclusiva, lo cual es importante comunicar siempre ya que las actividades deben estar en un lugar público visible, que las personas conozcan del proceso y sus acciones en los locales regionales. Todas estas circunstancias, buscan implementar canales de comunicación con la ciudadanía, con los actores sociales, es decir, que exista un flujo de ida y vuelta, que sólo así se logra comunicar. La comunicación es una estrategia para generar un clima propicio en la implementación de las políticas públicas, en los diferentes momentos del proceso de formulación de las políticas públicas, sociales, regionales o estatales, que se convierten en una herramienta para animar la relación interpersonal e interinstitucional entre los actores participantes.

Siendo de naturaleza directa, la comunicación incluye mayores mediaciones, en el que los actores en diálogo, construyen sus acuerdos y compromisos de manera libre y espontánea. También, es una herramienta para difundir de forma masiva, los mensajes que los diferentes actores elaboran con el fin de ir construyendo los acuerdos para la formulación de las políticas, en un clima de equidad y confianza. Por último, un importante rol que cumple la comunicación es el de generar condiciones de diálogo intercultural, que permita que la diversidad cultural. La gestión pública, se legitima cuando logra informar a la ciudadanía lo que se hace, involucrándolos en la gestión de estas, pero comprometiendo su participación en las acciones de gobierno. La sociedad civil, se expresa en las formas de comunicación y en todos los espacios de carácter público donde se dan las distintas manifestaciones socioculturales. En otras palabras, hacer comunicación es generar los canales que faciliten la participación activa y comprometida de todos los actores sociales, económicos y políticos, en base a información, para consensuar los programas y su desarrollo contextual.

Los medios de comunicación pueden en este devenir conceptual, clasificarse así mismo en:

- **Medios individuales**: Son aquellos que llegan a menor grupo de individuos latentes y a la vez ambidireccionales. Ejemplos: teatro, discusión, conferencia, charla, panel, concierto, recital práctico, entrevista, conferencia, actividades de grupos menores.

- **Medios masivos**: Son aquellos que por sus características tienen la posibilidad de llegar a la mayor cantidad de individuos dispersos, y revierten características y configuraciones sociales en gran escala. Ejemplos: televisión, cine, prensa, radiodifusoras, etc. Estos intervienen en tres aspectos de la socialización: lenguaje, conducta y captación de valores.

El dinamismo de la imagen atrae la atención del niño, substrayéndolo del juego (no necesariamente) y del aprendizaje práctico. Un esquema de imágenes, unido a un esquema de palabras con representaciones específicas, proporciona en el niño elementos en su desarrollo evolutivo que puede ser positivo o negativo según la situación familiar y social que lo rodea. Ejemplo de ello, es una falacia pensar que la violencia en la televisión es la causante directa de la delincuencia infantil y juvenil. Sin embargo, resulta ser ingrediente, en un cuadro de desarrollo psicoafectivo anormal, en donde la capacidad para llevar una conducta adaptada es imposibilitada, por un proceso de socialización parcial y la no satisfacción de las necesidades físicas y afectivas de una manera adecuada.

Uno de los aspectos más importantes del proceso de socialización es el lenguaje, ya que a partir de este el individuo se halla en la posibilidad de comunicarse con los adultos en otros niveles de abstracción. Barbero (1981: 39) ha expresado al respecto que el lenguaje juega una parte importante en el fortalecimiento de intereses infantiles. Ayuda a precisar lo que se aprende y a

dirigir las actividades. El más simple está allí donde las diferencias de status de aquellos que lo usan están indicadas claramente en un grupo primario, tal como padres e hijo en la familia o el líder y los seguidores en el grupo de escolares. Las acciones y el lenguaje de los miembros se relacionan simplemente con los papeles que juegan en un grupo primario.

Marshall Luhan (1978: 67) señala que en el Siglo XX, el fenómeno de la comunicación de masas, se enmarca dentro de la generación de la televisión. Los valores de intención, tiene analogía con las moralejas. Todas las producciones llevan implícito un mensaje que es captado ya sea en forma evidente y directa o mediante otros elementos. Su mensaje forma parte de un sistema de valores que se confrontan con las diversas realidades propias de cada país. La comunicación constituye un fenómeno universal y global, que no se reduce a elementos aislados sino forma parte integral de un conjunto de aptitudes propias del hombre. Los instrumentos y medíos de comunicación simples al servicio de individuos, grupos y masas; así como las tecnologías materiales y un sin fin de individuos e instituciones que participan y colaboran en la comunicación. Esta complejidad hace casi imposible describir en su totalidad el mundo de la comunicación en la sociedad actual.

Son estos, innovaciones tecnológicas, que se insertan en la vida cotidiana afectando a los individuos, grupos y a la sociedad como un todo, los cuales presentan sistemas de símbolos codificados de un modo particular, creando patrones de uso, relaciones sociales y en algunos casos, el propio

funcionamiento del conocimiento del hombre, tal como se ha demostrado a raíz de la aparición de la imprenta y la televisión.

Los medios son parte esencial de los procesos de comunicación en las sociedades modernas. Su importancia es tal, que cada vez se incrementa la tendencia a asignarle el papel de institución hegemónica en el proceso de socialización. Esta preponderancia de los medios obedece a múltiples motivos, aunque algunos son muy obvios como la presencia constante de ellos en toda la población y el hecho de llegar mucho antes a los niños que la escuela. (Andreieva 1984: 110) No debe olvidarse que los medios llegan hasta los lugares más recónditos del mundo, en donde no tienen acceso a la educación formal; estos sectores marginales de la cultura, igualmente se integran a las características y formas de vida de la población, adecuándose e integrándose de manera constante a lo que la misma exige, así como asimilándose a sus cambios. La palabra “medio” identifica a la empresa informativa caracterizándola, sobre todo como un intermediario.

Hoy es imposible negar la gran importancia de los medios de comunicación en un proceso de socialización en el que actúan no con exclusión sino en distintos grados de combinación y coexistencia con los otros, en una situación de reforzamiento constante. En la sociedad contemporánea, los medios son organizaciones poderosas con interacciones e influencias políticas, económicas, educativas, artísticas etc., conformando uno de los aspectos sociales de la dinámica social. Hoy en día constituyen herramientas

persuasivas que permiten mantener en continua comunicación, los distintos sucesos sociales, políticos y económicos tanto a escala nacional como internacional. Su rol ha cambiado, ya que en sus inicios se preocupaban más en educar a la juventud para la producción, se inducía al deporte y a huir de los vicios. Actualmente, los medios han cambiado su accionar y su incitación al consumo y al vicio.

Existen muchas definiciones de medios de comunicación. Nos interesan las de estudiosos como Denis McQuail y Gebner (1980) citados por Ayala (1985), quienes profundizaron sobre los efectos que ocasionan en las personas y los definen como un conjunto de instituciones y técnicas. (p. 159). Así como productos de la tecnología, de la organización societaria, de la producción masiva y de los mercados de masas, los medios masivos cada día aumentan su poder e influencia para moldear comportamientos, generar mayor consumo y contribuir a mantener el sistema. Como producto de la sociedad de masas, han alimentado una cultura de masas caracterizada por la masificación, homogenización y concentración de mensajes en una sociedad predominantemente, dedicada a la producción en masa, situación que en vez de disminuir está en aumento.

En este tipo de sociedad los medios son interlocutores de las masas, median y generan mensajes condicionados y que refuerzan las diferencias y las desigualdades entre las personas, lo cual es muy común en nuestra sociedad. A continuación, se presentan algunas definiciones según diversos

autores. Con el libro de Wolf (1994: 33) titulado Los Efectos Sociales de las Medias, muchos lectores han aprendido que un medio de comunicación es una institución que produce y reproduce una realidad pública; los medios no solo transmiten información sobre la realidad, sino que también plasman la realidad del contexto social político. Estos especialistas pueden transformar cualquier hecho real en la materia prima de un mensaje-noticia en un producto, que a su vez pasa a alimentar el circuito de la información. Los medios masivos de comunicación son un poderoso medio de socialización, a la par de la familia, la escuela y el trabajo, que modelan los sentimientos, las creencias, entrenan los sentidos, ayudan a formar la imaginación social, en síntesis, fomentan y facilitan ciertas construcciones mentales por donde transcurre luego el pensamiento de las personas en sociedad.

Downe y Hughes (1999: 338) sintetizan algunos parámetros fundamentales sobre sus efectos señalando que quienes creen que los medios de comunicación ejercen una influencia extraordinariamente poderosa en la penetración, formación y cambio de las ideas y opiniones de la gente, probablemente defiendan también, de una u otra forma, la idea de que la sociedad de masas está compuesta por individuos más o menos atomizados. Dentro de la sociedad de masas, la atenuación de las relaciones sociales primarias, bajo el impacto de la industrialización, ha tenido como consecuencia el que la población carezca de una sólida identidad individual o de grupo, y que debido al resquebrajamiento de las costumbres, los hombres hayan perdido las normas tradicionales y se hayan convertido en utilizables y sujetos a la

manipulación y la persuasión. En palabras de McQuail (1985: 39) la institución de los medios de comunicación es esencialmente intermediaria y mediadora, es decir los medios no son neutrales ya que ellos representan y exponen la realidad de acuerdo a sus intereses, tal como es el caso en Panamá, y lo hemos comprobado a través de los años en las investigaciones que hemos realizado y dirigido a través de los años. En el tema político, se ha hecho muy evidente el comportamiento parcial de nuestros medios de comunicación. La mediación de los medios se refleja de la siguiente manera:

- Se interponen entre el receptor y la experiencia origen del mensaje, de la que sólo comunican su formalización informativa. Realizan, pues, una función de "filtro" de contenidos y de mensajes.
- Median entre el receptor y otras instituciones o personas, proporcionado un vínculo entre ambos.
- Son canales para que terceras personas y organizaciones contacten con el receptor (publicidad).
- Contribuyen a crear en nosotros impresiones e imágenes de otras personas y entidades que condicionarán nuestra comunicación posterior con ellos. (www.eumed.net/tesis/2006).

Así, y en resumen, el medio puede actuar como mediador, transmisor, canal o controlador. No obstante, cualquiera que sea la faceta que desarrolle en cada ocasión, se convierte siempre en un "definidor" de la información pues, a la vez que la hace posible, la limita y condiciona. Esta simplificación es necesaria. No se trata de transmitir la realidad, sino lo que ésta tiene de significativo, su quintaesencia informativa. Frente a la amplitud y dispersión de

las percepciones sensoriales primarias, la información proporciona un concentrado simbólico de la realidad. Se dirige a nuestros sentidos más importantes, es directa, contundente y, sobre todo, completamente humana o, si se prefiere, artificial.

Por su parte Acosta (1999: 59) introduce un nuevo enfoque sobre los medios, al considerar que en sentido estricto habría que llamarlos medios de información masiva, ya que indudablemente son los canales principales de la globalización de la cultura. Los nuevos medios de comunicación están llamados a elaborar una novedosa conciencia planetaria que supera las culturas firmemente enraizadas, religiones tradicionales sólidamente establecidas e identidades nacionales bien distintas. (Brzezinski 1999: 5). Después del espectacular desarrollo de los medios de comunicación de masas, que en estas últimas décadas han ido trasformando el planeta en una “aldea global” conmovida por la “explosión informativa”, hoy nadie duda del importantísimo papel que desempeñan en todas las esferas de la vida de la sociedad moderna.

Es importante enfatizar que los medios de comunicación son indispensables para el desarrollo social globalizado en el que estamos inmersos, pero una cosa son ellos y otra cosa es la comunicación social que emanan de ellos. Muchas veces la comunicación no se puede diferenciar si es ficción o realidad por los mensajes tan cargados de emotividad y parcialidad que en lugar de formar e informar desinforman y provocan mucha duda entre

los receptores de los mensajes. No representa una intención personal hacer una crítica o definir de manera compleja y profunda el término porque realmente ellos se han legitimado de tal manera que no pasan desapercibidos. En su devenir e impacto directo, puede hablarse de la televisión, cuya influencia y evolución está reemplazando a instituciones sagradas como el hogar y la escuela. La generación del Siglo XXI tal como apunta Sartoris (2000: 69) se caracteriza por mirar pero no pensar, por ver pero no entender y dedicar un gran porcentaje de su tiempo a consumir televisión e Internet.

Otra de las críticas a los grandes medios de comunicación es la subordinación de ellos a poderosos grupos empresarios. En algunos países sucede que grupos económicos son dueños de extensos medios informativos, como es el caso de la Corporación La Prensa, o Medcom en Panamá. De esta forma, de acuerdo a intereses económicos, políticos y sociales, los medios son utilizados para la consecución de objetivos que trascienden la comunicación objetiva. No obstante el ser humano, siempre trata de contrarrestar estas influencias, y es así como en este nuevo siglo han surgido redes de información autodenominadas independientes, colectivos sin fines de lucro y basados en voluntarios cuyo objetivo es mostrar una información más independiente y alejada de los intereses de los grupos de poder.

Nuestra preocupación reside en qué papel asume el Estado panameño frente a esta globalización de la cultura y su difusión a través de los medios de comunicación. La discusión sobre la influencia y el poder de los medios ha sido

una constante dentro del círculo de investigadores y académicos desde hace años. No se pretende debatir sobre un tema trillado y dividido de acuerdo al marco ideológico y con posturas sustentadas en diversas corrientes de pensamiento. Básicamente, se considera que los medios ejercen un poder y una influencia innegable, y más en países latinoamericanos en donde no existe una vigilancia ni un control social sólido, lo cual genera la proliferación de contenidos que afectan nuestra identidad cultural e idiosincrasia, así como presentan la realidad de manera distorsionada o parcial.

Uno de los aspectos más relevantes de los medios de comunicación social es su penetración o incidencia en la opinión pública. El reflejo más claro de esta afirmación es que los temas que se debaten y tienen presencia en ellos, constituyen el centro de atención e interés en la opinión de los públicos. Es tal su importancia, que se les ha denominado “el cuarto poder” por su incidencia en las esferas sociales, políticas y económicas, a través de su función como formadores de opinión. Los medios representan mecanismos fundamentales en la formación y transformación de elementos que configuran la imaginación colectiva, la que se proyecta mediante identidades, actividades, roles y relaciones sociales. La manera en que estas proyecciones se emiten a las audiencias incide en la visión del mundo de éstas. Por ejemplo, no podemos negar el impacto de la televisión en las personas, el tiempo que se dedica a ella es cada vez mayor que el dedicado a otras tareas, como por ejemplo a la lectura.

Una medio tan espectacular y de extraordinaria capacidad, con un carácter repetitivo y un realismo en sus imágenes, inculca en los seres humanos hábitos, ideas, frases y modismos, en condiciones ideales. En personas con conductas anormales, estas imágenes, pueden ser ingrediente para reforzar comportamientos negativos para la sociedad. Por otra parte, los medios cumplen una función socializadora de vital importancia, porque son una herramienta persuasiva que nos permite mantenernos en continua comunicación con los sucesos sociales, económicos y políticos tanto a nivel nacional como internacional. Esta función socializadora de los medios cobra más vigencia en esta sociedad de la información y el conocimiento como resultado de la cantidad y volumen de la información y renovación permanente del conocimiento que solamente con este soporte el ser humano puede tener acceso. Como personas, para relacionarnos con los demás y mantenernos actualizados dependemos de los más media.

Instituciones como la familia y la escuela, requieren del apoyo y sustento de los medios y las tecnologías de la comunicación, así como también son fuertemente influenciadas por ellos. La sociedad panameña requiere y reclama la construcción de un tipo de sujeto social (Guinsberg 2007: 76) adecuado para el mantenimiento y reproducción del sistema estructural que lo forma, utilizando para ello distintas instituciones (escuelas, iglesias, medios, etc.) que confluyen hacia el objetivo buscado; en este punto, es donde se plantea de qué manera los medios masivos de difusión influyen en esta construcción. En el siglo pasado, se caracterizaron por fomentar una cultura de masas; actualmente

potencian una transnacionalización o globalización de la cultura. Esta globalización de la cultura presenta aspectos negativos y positivos. El de mayor riesgo es afectar la identidad nacional, debido a la ausencia de programas que la refuercen como lo están haciendo algunos países desarrollados.

Cuadro N°1 Matriz de la Comunicación

Objetivo de la Comunicación	Público Objetivo	Mensajes	Estrategias de Comunicación	Actividades
Generar condiciones de diálogo, de participación activa y de compromiso entre los actores sociales, económicos y políticos para la formulación e implementación de políticas públicas en base a la elaboración de información pertinente.	Actores sociales, económicos y políticos y líderes de opinión.	Importancia de que todas las instancias regionales participen en el proceso. Argumentos motivadores para que los actores participen en el proceso.	Estrategia de producción de información. Estrategia de incidencia en el debate público. Estrategia de alianza.	✓ Mapeo de actores sociales, identificando sus características e intereses. ✓ Mapeo de medios identificando sus características e índices de audiencias. ✓ Identificación de fuentes de información. ✓ Foro público. ✓ Institucionalización de espacios de trabajo para la participación ciudadana. ✓ Notas de prensa. ✓ Consultas técnicas con expertos.
	Ciudadanía en general	Diagnóstico regional y nacional de la formación profesional.	Estrategia de producción de información Estrategias movilización ciudadana	✓ Suplemento periodístico en diario de mayor circulación con información socioeconómico laboral. ✓ Consulta ciudadana a través de estudiantes de educación superior.

Fuente: Enríquez, Marco. Guía de Estrategias de Sensibilización y Comunicación para la Formulación del Plan Regional de la Formación Profesional. Lima, 2007.

3.2. Sus Elementos

- **Información**

La necesidad de intercambiar noticias y de conocer acontecimientos ocurridos en otros lugares y tiempos fue connatural con la aparición de las primeras comunidades humanas. El primer medio fue la transmisión oral y estuvo condicionado por el comercio. Los mercaderes eran los transmisores de noticias de una a otra comunidad o región. Grecia y Roma utilizaron, en la antigüedad, un sistema de comunicación pública mediante tablillas de anuncios.

En China y ya en los Siglos VII y VIII, se conocen publicaciones periódicas manuscritas equivalentes al relacionismo europeo desarrollado hacia el Renacimiento. Durante la Edad Media, coexistió una organización informativa al servicio del Estado (mensajeros y correos especiales) y una información espontánea popular de transmisión oral. La consolidación de las monarquías absolutas multiplicó el relacionismo. En el Siglo XV, la invención de la imprenta fue el primer paso para desarrollo de la información. Las primeras publicaciones regulares tuvieron carácter comercial. Más tarde, la necesidad informativa se convierte en necesidad de conocimiento. En el Siglo XVIII, surgen primeras publicaciones diarias. En el Siglo XIX, aparecen comunicaciones telegráficas y en consecuencia se forman agencias telegráficas, y los diarios utilizan al corresponsal como testigo directo de los hechos. En 1851 y en 1873, habían fijado cables submarinos de transmisión

oceánica, en el que el telégrafo, el teléfono y la radio lograrían la información inmediata, la transmisión de la noticia en el mismo momento de ocurrir. Luego la televisión, la telefoto, conseguirían, incluso, transmitir la imagen de los hechos en el momento de producirse. (Martínez de Sousa 2000: 122) Como técnica de control de la opinión pública, la información ha recorrido toda la evolución política de la era industrial:

- Tendencia a la concentración en monopolio en los países capitalistas.
- Sometimiento al control directo del Estado en los llamados países socialistas.
- Las fuentes de la noticia, las agencias, están bajo el control de las grandes potencias, y las técnicas de comunicación interespacial quedan fundamentalmente en manos de Estados Unidos y Rusia, únicos estados en condiciones de crear una compleja red de satélites de telecomunicaciones.

La información se ha convertido, no sólo en una necesidad social, sino también en un instrumento de gestión e investigación privada, que representa la libertad de elección de que se dispone, al construir un mensaje y, por tanto, debe considerarse una probabilidad estadística de los mensajes en su origen.

- **Mensaje**

El mensaje es estrictamente lo que se quiere transmitir. Para que llegue al receptor depende de los factores influyentes y factores expresivos y la

claridad de los códigos utilizados. Meleske (2000: 69) declara que mensaje son aquellas dotadas de símbolos que un individuo humano (como comunicados), ha colocado fuera de sí, de suerte que puedan causar, promover o modificar en otro individuo (como perceptor) procesos psíquicos que guarden una relación provista de sentido con el significado de lo expresado. Los mensajes son objetivaciones, es decir, una vez que son producidos por los emisores con determinada intención, estos escapan a su dominio y control total. El receptor lo asimila o interpreta dependiendo de sus propias características y condiciones para interpretarlo. El mensaje puede ser a la vez estímulo o causa para promover procesos síquicos o sociales, dependiendo de cada vivencia.

- **Emisor**

El emisor puede ser iniciador, diseminador, o dirigente de opinión. Toda persona o todo grupo de persona que participa en la producción de mensajes públicos destinados a la difusión por un medio de comunicación social sea de modo creativo configurado o sea de modo selectivo controlados, se podrá definir como emisor. (Meleske 2000: 69). Es igualmente el sujeto que produce el acto de comunicación.

- **Receptor**

El receptor es la persona, grupo, multitud que descifra o decodifica el mensaje recibido a través de los medios. Es menester entender el receptor como el polo opuesto al emisor o susceptible de modificaciones o cambios. El

receptor posee características que condicionan la interpretación que tenga el mensaje. Su marco de referencia adquirido en el grupo familiar, escuela, área geográfica, depende de su "vocabulario", ya que los conceptos de su universo de conocimiento, y así mismo las respuestas, sean intelectuales o de acción, puedan dar mensajes diversos. Hay que entender que el mensaje y el medio actúan sobre individuos, cuya conciencia no ha sido formada de manera autóctona o por generación espontánea, sino que pertenecen a un marco social geográfico y cultural y poseen además una personalidad definida y modificada por efecto de los mensajes.

Es de especial importancia el grupo familiar en la decodificación de los mensajes recibidos. La familia, responde a normas y reglas comunes de la sociedad en la que vive, e impone sus propios términos. Los mensajes que cada grupo familiar recibe, en conjunto, son aceptados y decodificados de la misma forma para todos los miembros, el efecto no causa contradicciones. Pero si hay divergencias en la interpretación de los mensajes y la incorporación de los mismos a los esquemas intelectuales y de conducta. La divergencia puede causar conflictos susceptibles de trascendencia a otros subsistemas donde el individuo se desenvuelve. El sentido de pertenencia del individuo al grupo familiar es de vital importancia. Los mensajes de la comunicación social son aceptados fácilmente cuando concuerdan con la norma del grupo. Un efecto particularmente sostenido ejerce evidentemente normas prevalecientes en la familia.

- **Canal**

Se entiende como canal un sistema de transmisión, visual o auditivos a un público numeroso, a partir de un equipo de profesionales encuadrados en una empresa, mediante un instrumento (papel, receptores, etc.).

3.3. Sus Características y Funciones

Los medios de comunicación constituyen el origen de la denominada cultura de masas, de donde se nutre cultural e intelectualmente un alto porcentaje de la población. Ello lo que hace es que la estructura social sea más homogénea. En este sentido, puede resaltarse que los medios:

- Son generadores de nuevas tendencias sociales, desde las actitudes políticas hasta las normas o los valores, pasando por las modas o las necesidades de consumo.
- Se presentan como el gran escaparate publicitario, estableciéndose como herramientas imprescindibles del desarrollo comercial y económico.
- Favorecen el intercambio de ideas, promoviendo el conocimiento de otras culturas y realidades y enriqueciendo y diversificando las realidades locales, edificando la llamada aldea global.
- Emplean canales artificiales que ponen en juego una tecnología compleja y de elevado coste material.
- El receptor de los mensajes es, en todos los casos, colectivo.

- La comunicación es fundamentalmente unilateral.
- La complejidad técnica de los medios hace indispensable la presencia de profesionales especializados que, a veces, se convierten en emisores aparentes de los mensajes (los locutores de TV, por ejemplo).

Los Medios de Comunicación de Masas, han supuesto un enorme avance en la difusión de la cultura y de la información, así como en la posibilidad de participación en la vida pública. Sin embargo, en su propia concepción lleva algunos aspectos negativos:

- La deformación de sus contenidos -normalmente simplificándolos- para adaptarlos a un tipo medio de público.
- El olvido de que los receptores no suponen una masa homogénea, sino que presentan peculiaridades culturales que los individualizan.
- Su carácter "conservador" y su falta de espíritu crítico como consecuencia de limitarse a transmitir hechos culturales ya "experimentados" en otros niveles superiores.
- Su sometimiento a los principios de la sociedad de consumo.
- El extraordinario poder ("El cuarto poder" se les ha llamado) que tienen como instrumento para la imposición de una ideología.
- El carácter pasivo de la recepción, la imposibilidad de diálogo al tratarse de una comunicación unilateral y filtrada.

Estas circunstancias han establecido tres funciones básicas que pueden (y deben) desempeñar los medios de comunicación de masas:

- **Informar**. Como todos es sabido que son la fuente básica de noticias, opinión y control de los poderes políticos. Y de dar a conocer todo lo que sea relevante al público
- **Formar**. Los medios son un canal fundamental para la recepción de conocimientos y productos culturales como piezas literarias, teatrales, cinematográficas o musicales. Aquí se destaca la función de educar que reside en contar con contenidos específicos para este fin, y que por lo general se concentra en medios destinados para esto, llámese televisión o radio educativa.
- **Entretener**. Son igualmente plataformas insustituibles de difusión de contenidos como eventos deportivos o programas de variedades. Se coloca en tercer lugar pero en realidad es la más importante puesto que si analizamos la programación en los medios, la mayoría está dedicada al entretenimiento.

El medio tiene entonces como primera responsabilidad mantener informada a la audiencia, así como presentar una agenda que contempla los temas más importantes para dicha audiencia, así como programar, desarrollar y producir material que capture su atención. Sin embargo, tal como hemos señalado, el énfasis está puesto en el entretenimiento. Moragas (1985: 169) menciona que para Harold Laswell, los medios cumplen tres funciones para la

sociedad como un todo a saber vigilancia, correlación y transmisores de la herencia social, funciones que tienen relación con las tradicionales.

Lo único que diferencia es la denominación de las funciones. Así puede estudiarse:

- **Vigilancia del medio**. Es la más obvia. Se refiere al servicio periodístico de los medios; recoge y disemina información. Los medios cumplen un papel de centinelas o vigilancia que se concretan en detectar peligros y formular advertencias.
- **Vigilancia doméstica**. Suministrando información útil, sencilla que ayude a resolver los problemas de la vida diaria. Contribuyen a la creación de una sociedad democrática informando al ciudadano sobre asuntos políticos y gubernamentales.
- **Correlación de las partes**. Los medios ofrecen explicaciones e interpretaciones de los hechos noticiosos con el fin de ayudar a comprenderlos. La noticia escueta proporciona información, la interpretación o correlación va más allá, intentando favorecer el conocimiento. Lo llevan a cabo los editorialistas y columnistas de los periódicos, o los comentaristas de radio y televisión a través de reportajes. Igualmente, se realiza mediante el contacto telefónico de programas de radio y las cartas de los lectores que aportan espacios para que se expongan distintos puntos de vista. Los humoristas o caricaturistas gráficos presentan a menudo visiones mordaces sobre

temas actuales (recuérdense las viñetas de los humoristas españoles Forges, Mingote, Máximo, etc.). La propia selección de las noticias, por razones de espacio, es una especie de interpretación.

- **Transmisión de la herencia social**. Es básicamente de carácter educativo, significa el paso de la herencia social y cultural de una generación a otra. Los medios transmiten información sobre la sociedad misma, su historia, normas y valores, suministrando directrices culturales. Junto a los padres, la escuela y la iglesia, los medios de comunicación sirven para aprender.

Los propios profesionales del periodismo, opinan sobre las funciones de los medios y expresan con términos más sencillos las siguientes funciones de carácter social:

- **Información**. Muy poco de lo que aparece en los medios de comunicación deja de informarnos de alguna manera.
- **Diversión**. La función de diversión también es básica. Hoy existe más tiempo libre que se utiliza con diversas formas de diversión. Los principales programas de televisión que los índices de audiencia señalan como los más vistos son de entretenimiento. La televisión es hoy en día la fuente principal de diversión masiva, pero la función de diversión también la tienen otros medios. La radio nos brinda música para todos los gustos. Las películas, los libros y las revistas de narrativa corta nos brindan comedia, tragedia, sexo y acción para

divertirnos. Hasta los periódicos nos ofrecen diversión en la forma de artículos de interés humano, crucigramas, historietas cómicas y horóscopos.

- **Persuasión**. Los medios se usan para formar la opinión pública, influir en los votantes, cambiar actitudes, moderar la conducta, derrumbar mitos y vender productos. La función de persuasión es más efectiva cuando se hace sutilmente, ya que a nadie le gusta la manipulación.
- **Servir al sistema económico**. En las sociedades capitalistas, los medios están involucrados en el servicio al sistema económico, incluso a la economía de los medios mismos, puesto que la mayoría de ellos existe para obtener ganancias. Lo hacen a través de la información sobre negocios, por medio de la cobertura informativa que dan a las tendencias económicas, de informar sobre los impuestos y sobre los productos. El servicio económico más obvio es la función publicitaria, porque acercan entre sí a vendedores y compradores.
- **Transmisión de la cultura**. Es el resultado de las otras funciones. Los individuos asimilan la información y aprender con ella, aumentan sus conocimientos, cambian valores y su experiencia total. Los mensajes de los medios pueden llevar a la homogeneización de la sociedad.(http://gtiI.edu.um.es:8080/jgomez/hei/intranet/heios2OO2.doc).

3.4. Los Medios de Comunicación y la Identidad Cultural

La historia ha reflejado una revolución permanente en la comunicación, desde el surgimiento de la prensa escrita hasta la época de la digitalización. Cada una de estas transformaciones produjo cambios en la organización de la sociedad y por consiguiente en su quehacer cultural. Esta modificación cultural ocasionada por los medios, ha provocado reacciones a favor y en contra, que como señalamos no vamos a profundizar en este estudio. Lo cierto es que la intensidad y calidad cuando se emplean los medios dependerá en gran medida de la infraestructura mediática y el nivel cultural de los usuarios de los mismos.

En planteamientos anteriores, se ha enfatizado en la necesidad de preservar la identidad de un pueblo, crisol de razas y de tránsito, en donde conviven muchas culturas que lo hace más permeable a las experiencias foráneas. Esta situación se acentúa, en la programación televisiva con un alto porcentaje de programas extranjeros. Ahora bien, bajo ningún concepto se está en contra de la globalización, defendiéndola igual pero sin llegar a una pérdida de identidad, en el cual se reaseguren los espacios independientes para el desarrollo de la razón y el espíritu, ya que concede una participación activa entre las diversas comunidades culturales. Ello implica frenar que los espacios culturales, se conviertan en un universo de redes y portales que amplían la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados, como se vive en la actualidad.

Los medios de comunicación social o de masas (mass media), ayudan a relacionar al ser humano con el mundo, conducen a una sociedad cada vez más global. Nunca como ahora los ciudadanos han estado tan informados. Los tres grandes medios de comunicación actuales, como lo son prensa, radio y televisión, a los que hay que se sumar la Internet, acercan a una actualidad cada vez más inmediata. Vivir en un proceso de globalización cultural, como forma de transnacionalización de la cultura, se ha producido o canalizado a través de dos vías de diferente naturaleza: Los medios de comunicación de masas y el comercio internacional. Ligada tanto a los medios de comunicación de masas como al comercio internacional, la gran expansión propagandística y publicitaria, ha permitido y facilitado la globalización cultural, de acuerdo con los valores del modelo de globalización neoliberal. Esta globalización cultural, acentúa la cultura de masas. La problemática de los medios de comunicación de masas en este aspecto, consiste en la constitución de la identidad cultural opuesta al proceso hegemónico de una ideología dominante.

Sobre el particular, Mattelart (1973) citado por Acosta (1999: 121), aclara los aspectos que importa destacar de la actividad comunicativa en un mundo globalizado, a saber:

- Comprender la estrategia global de ocultamiento e inversión de la realidad propia de la actividad comunicativa controlada por las grandes corporaciones.

- Dificultad de identificar socialmente los emisores de los mensajes que vehiculizan los medios de comunicación de masas.
- Necesidad de desvelar las bases de sustentación ideológica desde donde fluyen los mensajes dominantes.
- Comprender la naturaleza de la actividad comunicativa en nuestra sociedad que permite actualizar cotidianamente el sistema cultural que sirve de sustentación del proyecto de defensa de sus intereses.

Estos temas tendrán una gran incidencia al momento de definir un proyecto para elaborar políticas de comunicación en un país, que no estén a espaldas de la realidad en que operan los medios de comunicación. Con la finalidad de ampliar sobre este tema posteriormente, presentaremos un diagnóstico de la situación actual de los medios de comunicación en Panamá. Villoro (1991: 93) en su libro Estado Plural y Pluralidad de Culturas, define a la identidad cultural como una representación intersubjetiva, compartida por una mayoría de los miembros de un pueblo, que constituirían un sí mismo colectivo. Más adelante continúa sobre el tema de la identidad explicando: Los individuos están inmersos en una realidad social, su desarrollo personal no puede disociarse del intercambio con ella, su personalidad se va forjando en su participación, en las creencias, actitudes, comportamientos de los grupos a los que pertenece. Esa realidad colectiva consiste en un modo de sentir, comprender y actuar en el mundo y en formas de vida compartidas, que se expresan en instituciones, comportamientos regulados; en suma en lo que

entendemos por una cultura. El problema de identidad de los pueblos remite a su cultura.

Ahora bien, si se toma en cuenta como análisis, el fenómeno de reorganización cultural que se comenzó a originar con el proceso de globalización, se encuentran factores basados por efectos o fuerzas opuestas. Estas fuerzas son llamadas integrativas y desintegrativas, según se trate de la homogeneización y la fragmentación cultural respectivamente. Ambas fuerzas están sistemáticamente aniquilando las identidades culturales, dándose en las primeras por medio de la generalización del ser humano y las segundas por la omisión de su historicidad. Es de suma necesidad reformular el concepto homogeneizante del modelo neoliberal de globalización para frenar este proceso de destrucción de las identidades culturales. La globalización de la cultura también conocida como civilización globalizada o aldea global, deja de lado las tradiciones culturales, el folclore, las culturas autóctonas para producir.

Según conceptos de García Canclini (2000: 56), un ensamble multicultural que logra solamente una aniquilación de lo característico y costumbrista de cada región, equivocando la noción de globalización, nos acercamos al exterminio de la verdadera esencia del ser humano, esencia que no es más que la diversidad y la diferenciación de cada hombre y mujer sobre la tierra. Pero no puede olvidarse que el ocaso de los imperios fue producto, en muchos casos, de la imposición de una uniformidad de identidades y la estúpida hegemonía de pensamientos sobre los pueblos conquistados. Los

mandatarios de las grandes potencias mundiales deberían tener en cuenta que toda acción puede provocar reacciones que, según lo demostró en varias ocasiones la historia de la humanidad, es de igual o mayor trascendencia que el hecho que las generó.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura seguirá respaldando las iniciativas dirigidas a impulsar el desarrollo de los medios de comunicación en los Estados miembros, haciendo hincapié en las que contribuyen a la libertad de expresión y el pluralismo e independencia de esos medios, por conducto del PIDC. La estrategia tomará en cuenta y capitalizará las posibles aplicaciones innovadoras de las TIC para fortalecer el pluralismo de los medios de comunicación y atender las necesidades vitales relativas a la creación de capacidades de los profesionales de estos medios. De la misma forma promover y alentar una amplia participación en la actividad de los medios de comunicación y apoyar las actividades destinadas a establecer emisoras comunitarias de radio y televisión pertenecientes a grupos desfavorecidos de sociedades rurales y urbanas, y manejadas por ellos, aprovechando las posibilidades que ofrecen los medios de comunicación comunitarios para compartir información oportuna y pertinente sobre asuntos relacionados con el desarrollo local, así como su capacidad potencial de reforzar la transparencia y la responsabilidad de las estructuras administrativas descentralizadas.

La UNESCO procura constantemente fortalecer las relaciones de colaboración internacionales y forjar alianzas estratégicas con los principales interesados en el desarrollo de los medios de comunicación y emprenderá

siempre actividades complementarias en relación con el acceso de los medios de comunicación a las nuevas tecnologías. Los medios no sólo reflejan opiniones y visiones del mundo, también contribuyen a formarla. Bajo este postulado, el sistema de medios debe formar parte coherente de las políticas públicas, en procura del desarrollo, la estabilidad social y contribuir al clima de expectativas sociales optimistas, sin menoscabo de promover la cultura del debate y la confrontación de ideas. Por ello, el sistema de medios debe cumplir un conjunto de funciones sociales, mucho más completo que la ya aceptada trilogía: informar, educar, entretener, para ocuparse de los siguientes campos:

- **Información**: el sistema de comunicación debe ampliar el horizonte de noticias, datos, hechos, opiniones, comentarios y mensajes, a fin de ofrecer el mayor margen de alternativas en la toma de decisiones.
- **Socialización**: Incidir en formación de los individuos para la vida pública y la cohesión social.
- **Motivación**: los medios deben proponerse metas de beneficio social y comportamiento cooperativo y altruista, incentivando a individuos y organizaciones en este tipo de comportamiento.
- **Debates y diálogos**: promover una cultura del debate libre de ideas y del diálogo como parte inherente de las sociedades abiertas.
- **Educación**: difundir conocimientos en apoyo y sintonía con el sistema educativo formal.

- **Promoción cultural**: proteger y presentar la producción artística, promover el concepto de patrimonio, legitimar nuevas expresiones culturales y ampliar el ideal estético de la sociedad.
- **Esparcimiento**: ofrecer alternativas de entretenimiento.
- **Integración**: promover el reconocimiento de culturas diferentes, con base en el pluralismo cultural, combatiendo el racismo y la exclusión por motivos de raza, credo e ideología.

3.4.1. La influencia de los Medios de Comunicación en la Estatidad

Al estudiar los elementos que caracterizan las relaciones entre los medios de comunicación y las propiedades que caracterizan al Estado Moderno, fundamental resulta revisar el concepto de estatidad definido por Oszlak (1978: 55) el cual señaló que la estatidad se podría resumir como el conjunto de atributos que definen el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la administración pública (el Estado Nacional), lo cual supone que el Estado adquiera cuatro propiedades básicas:

- La capacidad de externalizar su poder.
- La capacidad de institucionalizar su autoridad.
- La capacidad de diferenciar el control.
- La capacidad de internalizar una identidad colectiva.

3.5. El Poder de los Medios de Comunicación

La independencia de los medios es un mito, existiendo diferentes grados de independencia, pero estando la libertad de acción de los reporteros y editores restringida ante presiones de los propietarios, compañeros, valores sociales y costumbres. Todo medio tiene su propietario y, por tanto, no es exagerado decir que son los instrumentos a través de los cuales el poder económico o político monologa con la sociedad y la configura. La uniformidad de los contenidos de los medios de comunicación no es casual, sino que está propiciada por esa homogeneidad en el poder de los mismos. Esto ocurre tanto con los medios de comunicación públicos, como con los privados. Esta concentración de pode hace que ya no se diga qué es lo que hay que opinar, sino sobre qué. Las noticias se uniformizan, el ciudadano termina por no conocer las noticias de interés con profundidad, se silencia a los que no opinan lo mismo y se homogeneízan las opiniones. La noticia es poder, quien posee los medios posee el poder. Lo que es noticia, existe, y lo que no, como si no lo hiciera. Cada día se dispone de más medio técnicos, se selecciona y se filtra la información que se cree conveniente. Los medios siempre han colaborado eficazmente con el poder político. De hecho la opinión pública descansa hoy sobre los medios, ya que son ellos los que forjan, los que forman los valores y los posicionamientos de los ciudadanos a través de la insistencia informativa, porque en nuestra sociedad la repetición acaba siendo sinónimo de demostración. Es posible que se diga que los medios de comunicación están en defensa de la democracia, pues se ocupan de destapar escándalos políticos

y financieros pero siempre estará condicionado por el poder de quienes lo transmiten.

La historia nos ha demostrado que gran parte del fracaso de los imperios ha consistido en imponer la uniformidad de las identidades e incluso del pensamiento, tal como sucedió en la conquista de nuestros pueblos. Es importante llamar la atención para que los países dominantes tomen en cuenta la identidad cultural de los países al momento de de desarrollar sus programas socio-económicos. La comunicación es el proceso fundamental y vital por el que se trasmiten conceptos en las relaciones de persona a persona. Es fundamental en tanto que la evolución histórica de las sociedades humanas ha estado condicionada a la aptitud que tiene el hombre de transmitir sus emociones, deseos, saber y conocimiento. Vital en cuanto que la oportunidad de comunicarnos aumenta las posibilidades de supervivencia y su ausencia se entiende como una seria forma de trastorno patológico de la personalidad. Si un niño, en sus primeros años de vida, es apartado de otros seres humanos, no podrá desarrollar códigos para su comunicación verbal. Este niño no mantiene comunicación con el resto de los individuos y actúa de manera similar a la de los animales, lo que lo privará del desarrollo cultural. Algo que los demás seres humanos consideran un hecho natural, pero que sólo es posible desarrollar en comunidad con otros individuos. Tan importante es la comunicación entre un individuo y su grupo, y la de los distintos grupos entre sí, que ha sido ineludible, a lo largo de la historia, la realización de estudios diversos sobre la naturaleza de estos fenómenos, resultando en trabajos enfocados desde disímiles áreas

como la filosofía, el arte o la política. Sin embargo es muy breve el tiempo que ha transcurrido desde que la comunicación se transformó en objeto de estudio para la ciencia. En la actualidad, y debido a los desarrollos tecnológicos, estas comunicaciones -a las que denominamos de Masas- se encuentran mediatizadas, siendo los medios más comunes la televisión, la radio, los diarios, etc. Si bien los adelantos tecnológicos son esenciales para la comunicación masiva, la implementación de éstos no implica necesariamente una instancia de comunicación de masas: por ejemplo, la transmisión de un acontecimiento decisivo para la sociedad donde un canal televisivo emite la señal en vivo, es comunicación de masas. Pero la reproducción de un film donde se aprecia un momento histórico para una familia, como por ejemplo un cumpleaños, no es comunicación de masas. La comunicación de masas supone condiciones operacionales distintivas, principalmente acerca de cuál es la naturaleza del auditorio, de la experiencia de comunicación y del comunicador. (Canclini 2000: 30).

3.6. Los Destinatarios de los Medios

En la generalidad de los casos, la comunicación de masas está dirigida a un auditorio relativamente extenso, heterogéneo y anónimo. De modo que los mensajes enviados a personas específicas quedan fuera del concepto de Comunicación de Masas. Si bien los sistemas postales son importantes para la comunicación de la fracción de la población que permanece fuera del alcance

de los medios masivos de comunicación, esto no se considera como un auditorio masivo.

3.6.1. Auditorios Grandes y Pequeños

Parecería sencillo tratar de establecer una clasificación del tamaño de los auditorios, si al momento de sus vistas y características se considera que un millón de personas, viendo un discurso político por televisión es un auditorio grande, y por el contrario una docena de personas que asisten a una conferencia en la que se presenta un producto comercial, es un auditorio pequeño. Pero de qué tamaño consideramos a trescientas o cuatrocientas personas que asisten a un templo religioso a auscultar el discurso de su Pastor, Rabino, Sacerdote, etc. La definición más acertada podría ser grande, ya que la clasificación atiende a todo público expuesto al mensaje durante un período breve, de manera tal que el comunicador no pueda interactuar cara a cara con el auditorio.

3.6.2. Auditorio Heterogéneo

Las noticias transmitidas por medios masivos se dirigen a un conglomerado de individuos que ocupan distintas posiciones dentro de la sociedad que cumplen distintos roles, distintas edades, posición sociocultural, posicionamiento regional, etc.

3.6.3. Anonimato del Auditorio

El criterio del anonimato representa que en general el auditorio no mantiene un trato personal con el comunicador y en la mayoría de los casos jamás tuvieron contacto personal con el mismo. Pero en lo que respecta al comunicador, el mensaje siempre está dirigido a quien pueda interesar.

3.7. Objetivos de la Comunicación de Masas

Según Merton (1957: 75) toda actividad humana se realiza en pos de alcanzar determinados propósitos u objetivos. La prosecución de dichos objetivos acarrea determinadas consecuencias. Estas consecuencias pueden ser positivas funciones o negativas disfunciones. Asimismo, en ambos casos pueden resultar previstas o imprevistas, o presentarse en forma manifiesta o latente. Basándose en la Teoría de Merton, Harold Lasswell (1948) y Charles Wright (1963), explicaron que en la Comunicación de Masas, los cuatro objetivos más importantes de comunicador son:

- La supervisión del ambiente o manipulación de la información.
- La concordancia de las partes de la sociedad en respuesta a ese ambiente o preparación de la respuesta.
- La transmisión de la herencia social y cultural.
- El entretenimiento.

La supervisión del ambiente o manipulación de la información, se refiere a la recolección y distribución de la información de los sucesos noticiosos y se

realiza en los medios y agencias de noticias, a través de cronistas, periodistas especializados, corresponsalías, enviados especiales, informantes espontáneos, etc. Del total de la información obtenida, se publica la más relevante, en función del criterio del secretario de redacción o gerente de noticias, atendiendo la política editorial del medio, los temas de interés del público al que se apunta y los intereses de aquellos que invierten en el medio, es decir, los anunciantes. (Herbert 1983: 56) Este recorte de la información es concebido como una manipulación de noticias, pues lo que se publica o informa es sólo una parte de lo supervisado y con un tratamiento particular de la información. Esta actividad posee aspectos funcionales, como disfuncionales, tanto para la sociedad como para el individuo.

- **Funcionales**
  - Flujo de datos sobre los sucesos que acaecen en la sociedad y el mundo.
  - Sobre aviso acerca de amenazas y peligros inminentes que se ciernen sobre el público.
  - Otorga prestigio a aquellos individuos que realizan el esfuerzo de mantenerse informados acerca de las cosas que suceden.
  - Confiere estatus, es decir que la publicación de noticias favorables sobre un miembro de la sociedad aumenta su prestigio.
  - Refuerza normas sociales (moralización), esta función está dada por el refuerzo del control social sobre los miembros individuales de una sociedad al sacar a la luz conductas desviadas.

- **Disfuncionales**
  - Avisos malinterpretados acerca de peligros acerca de situaciones críticos pueden sembrar pánico en el público.
  - Una sobre exposición a las noticias, puede dar como resultado un volverse sobre sí mismo (privatización) producto del agobio que producen los temas tratados. (Irving 1972: 88).
  - Las noticias comunicadas masivamente pueden causar apatía (narcotización) en función de una equivocada sensación de dominio sobre el ambiente. No siempre un ciudadano informado es un ciudadano activo.
  - La concordancia de las partes de la sociedad o preparación de la respuesta se refiere a la prescripción de la forma de actuar o reaccionar frente a los sucesos supervisados y publicados. Dicha actividad es conocida como editorial. Toda acción periodística que trasciende la mera crónica de los hechos y transita la interpretación de la noticia, es potencialmente formadora de opinión.

La transmisión de la herencia social y cultural se refiere a la comunicación de información, valores, normas sociales y culturales, a través de los medios. Habitualmente se la considera como una actividad educacional.

3.8. Los Medios de Comunicación en Panamá

3.8.1. Sus Inicios

El perfeccionamiento de los instrumentos que faciliten el proceso de intercambio de mensajes, pensamientos e ideas con los demás seres vivos, un hecho que históricamente la humanidad ha buscado permanentemente. Comunicarse, fue una necesidad imperiosa de los primeros seres vivos como requisito para consolidar las aspiraciones de la vida en sociedad y construir lazos que contribuyeran a una mayor seguridad y protección para la supervivencia de la especie. Esa necesidad hoy en día se ha maximizado hasta el punto que se figura la construcción de una sociedad de la información o del conocimiento, como resultado de la evolución científica y tecnológica, en donde los niveles de comunicación han originados redes sociales y un cúmulo de nuevas y complejas formas de comunicación inimaginables hasta hace algunos años atrás. La sociedad emergente denominada “sociedad de la información y del conocimiento” fomentó la ruptura de paradigmas comunicativos legitimados y ya en franca decadencia.

En pleno Siglo XXI el fenómeno de la globalización ha originado una gran revolución a partir de su aparición, con el nacimiento de nuevos medios de comunicación. Cada año surgen nuevos inventos y descubrimientos en el área de la tecnología, lo cual ha situado a la comunicación en el terreno de la ciencia. Sin embargo, esta situación trae aparejada una serie de desigualdades evidenciadas en gran escala en sociedades no desarrolladas como la nuestra,

en donde la brecha entre los que tienen riquezas y los que no, la tienen cada vez mayor. Igualmente, sucede con los sistemas de comunicación existentes en cada país. Hay en la actualidad una desigual distribución en el acceso a las tecnologías, entre los que tienen acceso o no a la sociedad de la información. Ahora bien, la existencia de sistemas de comunicación en cada sociedad, refleja las características esenciales de la misma. La satisfacción de las necesidades de comunicación, corre pareja con la resolución de las principales carencias social económica, culturales y políticas. Es por esta razón, que mientras en unas naciones existe una infraestructura comunicativa capaz de llegar hasta los últimos rincones, en otras no se logra resolver ni siquiera a los sectores suburbanos. Latinoamérica es un vivo ejemplo de la situación que describimos.

Andrés Oppenhaimer, (2005: 9) analiza esta situación con mucha claridad y bastante optimismo en su libro “Cuento Chino”, en el cual presenta una radiografía muy actualizada del panorama social, político y económico de la región. Según el primer estudio del Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos (Oppehheirmer 2007: 17) la región latinoamericana en los próximos 20 años se volverá irrelevante en el contexto mundial y de seguir así lo será cada vez más. Este informe destaca que la influencia de América Latina en el acontecer mundial está decreciendo. La participación de la región en el comercio y la economía mundial, es muy pequeña y cada vez menor. Resulta de impacto que a pesar de todos los cambios que han ocurrido en el mundo, la región esté es una situación tan deprimente dividida internamente, jaqueada

por la ineficiencia de sus gobiernos, amenazada por la criminalidad, y sujeta al creciente peligro de que surjan nuevos líderes carismáticos populistas, históricamente comunes en la región, que explotarían a su beneficio la preocupación de la sociedad por la brecha entre ricos y pobres. (Oppenheimer 2005: 19).

En el mundo de la economía del conocimiento, casi ninguno de los países latinoamericanos podrá invertir sus escasos recursos en desarrollar grandes proyectos de investigación y desarrollo. Es contundente en afirmar, que la brecha entre las capacidades tecnológicas de la región y los países avanzados aumentará, sin lugar a dudas. Ahora bien, esta situación no determina el futuro de los países y a nuestro juicio Panamá posee las condiciones necesarias para liberarse y avanzar al estilo de Chile o Costa Rica países con economías emergentes. Si existe el derecho a tener acceso de la información y por ende el derecho a ser informado, consignada en la Declaración de los Derechos Humanos, cómo podemos disminuir esta brecha, a un nivel interno de los países. Una de las formas, es la planificación de políticas que involucren a la comunicación con las aspiraciones del desarrollo integral de las naciones.

Panamá está inmersa en esta realidad, y su sistema de comunicación confronta problemas similares a los de la región. El sistema de comunicación en Panamá no ha sido estudiado globalmente y aspiramos en este estudio dar los pasos iniciales que permitan proponer algunos elementos para el

establecimiento de políticas públicas de comunicación. Para lograr una visión globalizada es necesario ver el tema desde la visión de sus inicios, el régimen legal, que es el nexo que caracteriza las relaciones entre el estado y medios de comunicación, y la estructura de los principales medios de comunicación como la radio, televisión, prensa escrita, y otros novedosos. Resulta interesante conocer, como más adelante se expone, cómo surgieron los primeros medios de comunicación en Panamá y cómo se desarrolló el equilibrio de poder de los fundadores. Es una situación muy conocida que en una economía de libre competencia quienes pretenden ganar y lograr espacios de poder persiguen el control de los recursos naturales que ofrece un país. La historia de Panamá, ha sido determinada por su recurso físico más preciado, su posición geográfica y su obra magna el Canal de Panamá, en torno a los cuales por muchos años ha girado la economía nacional.

Porras (1953) citado por Gandásegui (2006: 19) señaló que la posición geográfica del istmo constituye el elemento básico para entender la dinámica social del país, quien domina la posición geográfica, domina el país, así ha sido toda nuestra vida republicana sustentada en las actividades que se derivan de las explotaciones de nuestra ventajosa posición geográfica. Y en esta línea han estado los grupos de poder, quienes componen nuestro país. Según Gandásegui (2002: 113) se ha dado tradicionalmente el cultivo de las frutas tropicales, la explotación ganadera, la madera y algunos yacimientos mineros y exceptuando el cultivo y exportación de frutas tropicales, en manos de capitales extranjeros; las empresas nacionales vinculadas a las otras actividades

anteriormente mencionadas, solo han logrado consolidarse en grandes fortunas a base de la explotación de la estratégica posición de tipo comercial que ocupa el istmo ruta obligada entre dos océanos y puente entre dos continentes. Los grupos de poder económico del país, producto de estas fortunas se han consolidado en áreas como los medios de comunicación y son dueños de los grandes consorcios de medios.

Examinaremos estos grupos y sus vínculos con los medios de comunicación. Las operaciones de estos grupos que componen la estratificación social y política económicamente dominante del país, son coherentes y dirigidas a una concentración del poder en todas las escalas. Gandásegui (2002: 156) las denomina separatistas, debido a que históricamente están vinculadas al movimiento de independencia. En primer lugar está la familia Chiari, que es la única familia panameña que pudo concentrar el poder en todos los niveles, desde la agricultura, ganadería e industria hasta una cadena de formación de opinión. En el año 1961, esta familia lanzó al aire las primeras imágenes emitidas por la Televisora Nacional S.A., hoy llamada TVN Canal 2 y su canal nuevo TVMAX Canal 9. Unos años más tarde en 1964, fundan el Periódico La Prensa y para completar la concentración de poder, en 1965 inauguran una cadena de Radio llamada TEVEDOS.

Por su parte la familia Duque, funda la empresa cervecera más importante del país. Se activan en seguros y logran una fortuna que los lleva a

fundar el periódico más antiguo del país The Star and Herald y la Estrella de Panamá. La Familia Arias-Espinosa, vinculada al sector de bienes y raíces urbano y al comercio móvil, también se involucra al sector de medios de comunicación cuando fundan el periódico Panamá América en 1928, hoy conformada por la Editorial EPASA que posee los periódicos Critica Libre y Día a Día. La familia Alemán, destaca por el ejercicio del derecho, ya que poseen la firma de abogados más poderosa el país. Son accionistas de la Televisora Nacional S.A. junto con la familia Chiari. Los Fletas, cierran el círculo de este emporio de poder cuando fundan la corporación Panameña de Radiodifusión S.A. y el primer canal de televisión del país.

Ambas televisoras tienen intereses extranjeros, RPC Televisión con México y Televisora Nacional (TVN) con los Estados Unidos, lo que explica la cantidad de programación foránea en ambos canales. En conclusión, puede señalarse que las familias poderosas en Panamá, son descendientes de inmigrantes de países como España, Cuba e Italia y en tal sentido, todas comprendieron la importancia de poseer empresas de medios para garantizar sus intereses y están vinculadas comercialmente a la explotación de nuestra posición geográfica. La historia de los medios de comunicación en Panamá está relacionada a la trayectoria política del país, prueba de esto es que cuando las dos primeras cadenas nacionales de televisión nacieron, los grupos que las detentaban estaban muy relacionados con el poder político vigente en el momento. Esta circunstancia se mantiene latente hoy en día. Si esto no fuera así, no podría explicarse por qué cuando los políticos llegan al poder, por lo

general si no lo tienen, buscan la manera de ser también dueños de medios de comunicación.

Es cierto que los medios reflejan la filosofía social y política de los países donde ellos operan y en Panamá este concepto está bien definido. El exceso de mercantilismo existente en el país, es incompatible con los grandes objetivos sociales y políticos de Panamá. Sin embargo, tenemos fe en el futuro, en una nueva generación de hombres y mujeres que se están formando y que tendrán que aportar su intelecto y su trabajo para que desde muy temprano en este milenio, se desarrolle una nueva comunicación, basada en objetivos reales y con ánimos de producir cambios sustanciales en la sociedad panameña que nos lleve hacía la consolidación de una verdadera nación, una comunicación con compromiso y por ende con medios de comunicación trabajando para el presente y el futuro de manera más crítica y responsable.

La decisión de regular el sistema de medios o formas de comunicación en una sociedad, es uno de los pasos más importantes y delicados que asume quien ejerce el control político de todo Estado o formación social naciente. Todo país ha hecho de este proceso una fase histórica donde ha sopesado principios tan encontrados que tiene de un lado de la balanza el idealismo y del otro el realismo. Conciliar el derecho del individuo a buscar, generar y difundir información con la tolerancia hacia los excesos que esta práctica puede tener y que en algún momento pudiera llevar a socavar las propias bases sobre las que descansa todo aparato socio-político, es la disyuntiva que se presenta a

todo Estado. La historia está llena de anécdotas y de situaciones que hacen patente estas ideas. En Estados Unidos por ejemplo, a pesar que el espíritu constitucional estableció, una cláusula que garantizaba el libre acceso a la información en el territorio de ese país; la discusión sobre lo que esto significa, todavía aporta sentencias en la jurisprudencia que tratan de explicar el alcance de la Primera Enmienda: Ni la Constitución ni la Declaración de Derechos o Garantías Individuales garantizaban de un modo expreso el derecho del público a la información pero un gran número de litigios ha tenido por mira vindicar ese derecho como explícito en la Primero Enmienda. (O'Brien 2000: 59).

En Panamá a pesar de que los diferentes textos constitucionales en sus respectivas vigencias, han establecido claramente la libertad de expresión y las responsabilidades que ella engendra, ha habido disparidad de criterios para desarrollar ambos conceptos de la libertad y responsabilidad. Las múltiples disposiciones promulgadas así lo constatan. A diferencia de otras materias, en el caso de la comunicación, el objeto regulado es un poco difícil de determinar, ya que la discusión reciente de si existe un conjunto autónomo de aspectos relaciones o sujetos que requieran de una particular forma de norma relativa a la comunicación. Ante todo, la comunicación es un proceso que entraña una relación entre individuos o grupos de una sociedad; es un proceso que supone la presencia de un conjunto de factores que se derivan de un patrimonio humano adquirido en un determinado nivel del desarrollo del hombre y que conforme éste evolucionó, aquél se hizo más sofisticado tanto lo que concierne a lo cuantitativo como lo cualilativo.

Durante el Siglo XIX, comienzan a desarrollarse formas novedosas de comunicación colectiva que han de revolucionar sus propios cimientos. Por estas características sociales y su incidencia en la vida cotidiana de los seres humanos, la comunicación se hace sujeto regulable por la propia sociedad a través del Estado. Osorio (2006: 295), señala el derecho como el conjunto de normas impuestas a los hombres que viven en sociedad. Ello establece la relación que puede existir entre la comunicación y el derecho, sobre todo por la multiplicidad de relaciones sociales que intervienen en el proceso de la comunicación. Este marco permite destacar que el derecho del individuo a expresar s opinión, a dar y recibir información, y la vinculación entre los individuos y las entidades públicas o privadas. De igual manera, la posición de cada uno de estos elementos frente al Estado, en los últimos años este proceso traspasa los límites nacionales para poner en el tapete, las relaciones comunicacionales entre Estados y también de ellos con grandes consorcios transnacionales que explotan servicios de comunicación. Esta es una consecuencia del desarrollo de las comunicaciones espaciales y por satélite.

Otro aspecto de esta problemática la constituye el derecho a la intimidad del individuo en la información de datos que afecten su honra. También el que tienen los autores de obras a que se les reconozca su propiedad intelectual tanto en lo que se refiere a la producción como a la ejecución de sus productos culturales, sobre todo a través de los medios de comunicación social. En el caso panameño, se estudia la instrumentación jurídica que en comunicación fundamentan su existencia y organización.

Creemos que es indispensable verlo en su relación con el desarrollo del Estado en tres momentos diferentes: el Período Republicano que va desde la separación de Panamá con Colombia hasta 1968; el Período del Proceso Revolucionario entre 1968 y 1989, y por último, el período de renovación democrática desde la invasión norteamericana hasta nuestros días. Con la finalidad de exponer la naturaleza de esa estructura legal, se desarrolla una revisión de las disposiciones en materia de comunicación en Panamá, durante sus sucesivos enlaces y estadios de su devenir por cada época.

3.8.2. Desarrollo y Consolidación

3.8.2.1. Antecedentes en el Período Colombiano

El primer periódico publicado en Panamá hacia 1821 - o escasos meses de producirse la independencia de Panamá de España llamado Miscelánea del Istmo de Panamá, reproducía en su primera plano un epígrafe que también era el artículo 371 de la Constitución española y que a la letra decía: Todos los Españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia. (Miró 1976: 8). A partir de la introducción de la primara imprenta en el istmo de Panamá, y consecuentemente la publicación del mencionado periódico y otros que iban surgiendo, se establece una nueva relación entre la incipiente burguesía de aquel entonces y las autoridades del Gobierno de Colombia, al cual se une Panamá, una vez conseguida la independencia de España.

Durante el resto del Siglo XIX se destaca una proliferación de formas periódicas de comunicación que se vinculan o un sector beneficiado con la posición geográfica panameña y que para el logro de sus intereses mercantiles, procuran la separación política de Colombia alcanzada en 1903 (Figueroa 1982: 33). Un rasgo característico de este período decimonónico, es lo sucesión ininterrumpida de gobiernos qua legislan y definen la libertad de expresión, la imprenta, así como los responsabilidades que emanan del ejercicio de la profesión de periodista, editor o propietario de periódicos. La base filosófica sobre la que se sustenta la legislación en este siglo es el liberalismo, el cual promociona el desarrollo normal de un sistema económico que consistía en el tránsito de mercaderías y fluido intercambio comercial donde el Estado no tenía mucha participación. Este librecambismo trae como saldo la rápida presencia de los estadounidenses en el istmo, quienes en 1855 concluyen la construcción de un Ferrocarril Transístmico que hace posible el trasbordo de una cosa a otra de sus recientes descubrimientos auríferos californianos.

Recuero (1935: 137), señala al respecto que en 1886 se aprueba en Colombia una nueva Constitución que expone en su Artículo K claras restricciones a la libertad de expresión y condiciona toda la labor de la imprenta y el periodismo a la regulación y control preventivo del Organismo Ejecutivo. Desde entonces una serie de disposiciones que van a desarrollar el espíritu de este artículo K. El Decreto 151 del 17 de diciembre de 1888 establece los delitos que se cometen en la prensa, los cuales divide en -Contra la sociedad a

los que denomina subversivos y los que vulneran derechos individuales, que designa ofensivos-. Ante estas circunstancias, la Ley 157 del 12 de diciembre de 1896, establece las responsabilidades que corresponden a impresores, periodistas; los requisitos que beben cumplir los periódicos e impresos para su publicación; se amplían los delitos de imprenta y se fijan las penas a quienes violen los preceptos.

Por otro lado la Ley 51 de diciembre de 1898, profundiza en la tipificación de los delitos y confiere a los jueces superiores el conocimiento de aquellos, así como su trámite. El Decreto 84 de 25 de enero de 1903 cierra el periodo colombiano y concede al Órgano Ejecutivo y otras autoridades administrativas, la regulación de la prensa, mientras que al Poder Judicial, la represión de las publicaciones ofensivas y el castigo a sus autores (Recuero1935: 139). El carácter general de estas disposiciones legales era para el control de las publicaciones, procurar un respeto hacia las autoridades gubernamentales y eclesiásticas e impedir el desarrollo de una conciencia nacional que trajera como consecuencia las luchas sociales y por ende permitiera a los panameños consolidar sus esfuerzos por la separación política.

Fundamental resulta destacar que en casi todas estas regulaciones se concebía como delito -tomar el nombre y representación del pueblo, combatir la legítima organización de la propiedad; con citar unas clases sociales contra otras o concitar condiciones con el mismo objeto. Una ver constituida la República, en 1904 se aprueba la Constitución Político, que en su Artículo 27

señalaba: Toda persona podrá emitir libremente su pensamiento de palabra o por escrito, por la imprenta o por cualquier otro medio, sin sujeción ni censura previa, siempre que se refiera a los actos oficiales de funcionarios públicos, pero existirán las responsabilidades legales cuando por algunos de estos medios se atente contra la honra de la persona (Fábrega 1983: 126). Este enunciado consigna la libertad de expresión y también, de manera simultánea, la existencia de responsabilidades legales.

Durante este período las diferentes Constituciones de 1941, 1946 y 1972 han consagrado ese derecho, al igual que la mayoría de los estados modernos latinoamericanos, los cuales se abstienen de intervenir en ciertas áreas de acción por poseer una serie de limitaciones frente al pueblo (Pinto Masal 1977: 18).

Estos elementos permiten establecer que todas esas Cartas Magnas, han desarrollado lo concerniente a la libertad de expresión a través de diversas disposiciones, sin embargo, lo que constituye la legislación de los medios de comunicación en forma global, ha recibido un tratamiento desigual que no permite extraer una política clara en este campo.

3.8.2.2. El Período Republicano

Esta fase de la historia panameña es de suma importancia porque en ella a la vez que se consolida la República y sus instituciones, se recoge el inicio de los principales medios de comunicación (salvo los impresos) y las

primeras disposiciones normativas en esta materia.

Puede iniciarse este punto señalando el mes de mayo de 1904, cuando la Convención Nacional de Panamá aprueba una Ley que castiga los delitos de calumnia e injuria cometidos por prensa. Constituye ésta, la primera regulación que reglamenta el ejercicio del periodismo en el Período Republicano. En ella no se especifica En qué consiste este delito, lo cual se deja al criterio de las autoridades que tienen que conocer las denuncias. La mencionada establece que aquellos dueños de imprenta que no citen la fuente responsable de la publicación susceptible de ser considerada como calumnia e injuria, podían ser acusados por los ofendidos como si fuesen los autores directos de la ofensa. (Fábrega 1987: 227). De manera similar se sanciona a aquellos empresarios gráficos que omitan en las publicaciones el lugar donde fue hecha la impresión. Esta Ley 41 alcanza vigencia hasta 1926 cuando durante el gobierno de Rodolfo Chiari aprueba la Ley 59 del 8 de diciembre para desarrollar el Artículo 27 de la Constitución. En su primer capítulo, esta Ley tipifica los delitos de calumnia e injuria de la siguiente manera: Es calumnia toda imputación de un hecho determinado, pero falso, que se hace a cualquier persona y de la cual, si fuera cierto, debería resultar al calumniado alguna pena, o bien deshonra odiosidad o desprecio. La injuria, puede definirse en estas circunstancias como toda expresión proferida o acción ejecutada en deshonra, descrédito o menosprecio de una persona (Cabanellas de Torres 1999:208).

Esta Ley fue promulgada luego que el Gobierno nacional aprobara por

primera vez en su código administrativo, penal, judicial y civil, algunas cláusulas que se referían a los delitos de calumnia e injuria, a los procedimientos para su trámite y su alcance. Por ejemplo, el Título IX del Código Administrativo reguló la prensa; posteriormente, la Ley 15 de 1926, modificó uno de sus artículos; la Ley 59 de 1926 modificó y adicionó y en 1941, la Ley 99 deroga el mencionado título. De igual manera la Ley 59 establece los requisitos para las empresas que quisiesen dedicarse a la actividad de impresión y edición de periódicos y otro tipo de impresos, los que ya habían sido consignados en el Código Administrativo. Otros de los aspectos tratados y desarrollados en esta Ley son el relacionado con el derecho de réplica; la necesidad de guardar los originales y autorización que tenían los medios impresos para proveer identificación a sus empleados y redactores que serían reconocidos por las autoridades. Sobre los extranjeros, se les prohibía hacer uso de la prensa para intervenir en los debates partidistas y a los infractores se les deportaría. Todo periodista o redactor firmaba y era responsable de su información; en caso de no tener firmas o notas sin ellas, así como el editorial, se atribuían al director del medio cuyo nombre debía ser ubicado en parte visible de cada ejemplar de la publicación. Esta Ley establecía el principio que ninguna empresa podría ser clausurada, a menos que mediara una orden judicial, por quiebra o por atentada contra el orden público.

El Artículo 22 de esta Ley fue posteriormente modificado mediante la Ley 16 del 16 de noviembre de 1932, donde se conserva el sentido de libertad de expresión para las ideas religiosas, filosóficas, políticas, científica y de otra

índole, pero se prohíbe a extranjeros intervenir por la prensa en debates públicos o sobre política interna del país. Esta Ley también incluye otro artículo sobre otros temas relacionados con las inmigraciones prohibidas. Cruz, ante este punto logra señalar que el contenido de esta Ley no conoció mayores cambios (Cruz 1986: 33). En 1941 el Gobierno del Doctor Arnulfo Arias Madrid, aprueba una nueva Constitución Política que consagra la libertad de expresión en su Artículo 39, aprobando con posterioridad la Ley 80 del 1 de julio de 1941 sobre delitos contra la honra. Esta Ley deroga en lo fundamental, aspectos medulares del Código Administrativo, la Ley 59 de 1926 y la Ley 16 de 1932, estipulando, cuatro capítulos a su establecimiento a saber: La calumnia e injuria; jurisdicción y competencia; disposiciones penales y el último, prescripción. Ella define la calumnia y la injuria pece que ambas atentan contra la honra de las personas, reiterándose que los actos públicos de los funcionarios del Estado pueden ser discutidos ampliamente.

Sobre el tema de la calumnia e injuria, puede referirse su actualidad notoria en la opinión pública panameña, que la analiza aún con cautela: En Panamá, el Anteproyecto 22 de 2010 buscará zanjar las interpretaciones sobre la aplicación o no de sanciones penales en casos de calumnia e injuria. Para ello, un grupo de abogados y miembros de organizaciones de la sociedad civil presentan una propuesta de Ley en la que se reconoce la despenalización de la calumnia e injuria, tal como lo establece la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión hecha por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (Díaz 2010: A6). La misma figura, en el Código Penal 2007,

se presenta en el Título IV Delitos contra el Honor de la Persona Natural, definiendo desde su Capítulo I la Injuria y Calumnia, postulando en su Artículo 189 que quien ofenda la dignidad, la honra o el decoro de una persona mediante escrito o por cualquier forma será sancionado con sesenta a ciento veinte días- multa, y si se atribuye falsamente a una persona la comisión de un hecho punible el Artículo 190 señala que será sancionado con noventa a ciento ochenta días-multa. Ahora, cuando alguno de los delitos anteriores se cometa a través de un medio de comunicación social oral o escrito o utilizando un sistema informático, será sancionado en caso de injuria con prisión de seis a doce meses o su equivalente en días-multa, y tratándose de calumnia, según el Artículo 191, con prisión de doce a dieciocho meses o su equivalente en días-multa. Estas son situaciones y hechos o actos jurídicos, que puede excluir la responsabilidad penal si el ofendido consciente según el Artículo 192 en los delitos contra el honor, la retractación pública. Por último, el Artículo 195 destaca que si el ofendido lo pidiera, el Juez ordenará la publicación de la parte resolutiva de la sentencia condenatoria por delito contra el honor a cargo del sancionado.

Estos aportes sobre el tema toman relevancia actual, debido a los descargos que el relator especial de Naciones Unidas sobre el Derecho de Libertad de Opinión y Expresión, ha manifestó con respecto a su preocupación por la sentencia a dos años de cárcel y a un año de inhabilitación para el ejercicio de la profesión que dictó el Segundo Tribunal de Justicia contra los periodistas Sabrina Bacal, directora de TVN Noticias, y Justino González, ex

reportero de ese medio. (Díaz 2010: A4). La misma situación vivió el Director de Noticias del Diario Hoy Jaime Mantilla Anderso, cuando fue condenado a 3 meses de prisión y una multa de $25 en Ecuador, por un tribunal ecuatoriano en un caso de injurias presentado hace dos años por Pedro Delgado, entonces encargado de un fideicomiso de recuperación de deudas bancarias y primo del presidente del país, Rafael Correa (González 2011: A6).

Para el año 1941, en Panamá los Jueces de Circuito y los Alcaldes de Distrito son las autoridades que deben conocer sobre estos dos delitos. La precitada Ley 80 del 1 de julio de 1941, deja vigente el Capítulo Segundo de la Ley de 1926 sobre las empresas que se dedican a la explotación de diferentes formas de periodismo impreso. Más tarde, es aprobada la Ley 99 del 5 de julio de 1941 -Sobre Prensa- y aunque en el Artículo 39 de la Constitución de 1941 se consagraba el principio de libertad de expresión; el considerando de esta Ley establece que la prensa no es sólo un medio de difusión de las noticias y que es necesaria su reglamentación para evitar los peligros de las noticias falsas o insidiosas. La Ley 99 expone en su primer capítulo, la obligación de todo propietario de imprenta de hacer una declaración escrita ante el alcalde respectivo con las generales de la empresa. El incumplimiento de esta disposición hace incurrir el afectado en una sanción.

Uno de los aspectos más notables de esta Ley, es la figura del depósito para garantizar el pago de las multas e indemnizaciones en que se viere envuelto el responsable de una publicación periódica, determinándose la

cuantía del mismo de acuerdo a la periodicidad del medio. También se consignan en esta Ley, artículos sobre la obligación de ubicar el nombre del director en su lugar visible. La adjudicación a su autor de cualquier información que se publique con fuentes impersonales; el derecho a réplica y su procedimiento, así también aspectos ya tratados en Leyes anteriores como lo relacionado con los extranjeros y la identificación que debían dar los medios a sus periodistas.

Esta Ley dedica un capítulo a la prensa extranjera y de las publicaciones hechas en idiomas extranjeros, integrando por primera vez en una disposición legal, algunas pautas de tipo nacionalista, como por ejemplo la conferida facultad al Órgano Ejecutivo para prohibir la circulación de periódicos y otras publicaciones extranjeras. Establece también, la figura de fuente oficial en la Sección da Prensa, Radio y Espectáculos Públicos del Ministerio de Gobierno y Justicia de toda información gubernamental que deba darse a la publicidad. Entre las disposiciones finales de esta Ley, se sanciona a quien calumnie o injurie al Presidente de la República, con una pena equivalente al doble de la prevista para los casos normales. Este tipo de sanción no sido incluida en ninguna regulación anterior sobre la materia. Estas dos Leyes 80 y 99 de 1941, no fueron modificadas. En 1950 se aprueban dos nuevos instrumentos, la Ley 4 del 6 de enero y luego la 7 del 15 de mismo mes donde el Estado adjudica un lote de terreno al Sindicato de Periodistas con la finalidad que construyera allí su Casa del Periodista. A través de estas excertas, se explica el procedimiento de concesión, las finalidades y condiciones de la cesión.

No fue sino hasta finales de esa época, específicamente el 31 de enero de 1959, cuando se aprueba la Ley 26 que reforma un artículo de la Ley 80 sobre la potestad de la parte agraviada en los delitos de calumnia e injuria de presentar su queja ante el Juez de Circuito o al alcalde de distrito. La misma agrega un artículo sobre, el conocimiento de los delitos e incorporación de jurados. Continúa su recorrido jurídico, las esferas de la actividad periodística y social panameña hasta llegar al año 1961, cuando la Asamblea Legislativa aprueba la Ley 68 del 20 de diciembre, reformando algunos artículos del código judicial y penal, y se derogan artículos de la Ley 80. Esta medida cierra el apartado correspondiente al Período Republicano que como puede apreciarse tiene cuatro grandes momentos: 1904, 1925, 1932 y 1941. En este período, fueron aprobadas tres Constituciones y el concepto básico de libertad de expresión se mantuvo casi invariable; aunque cambió la noción de las responsabilidades que emanan de su ejercicio. En los textos constitucionales de 1904 y 1941, hay una coincidencia en cuanto a las responsabilidades cuando se atenta contra la honra de los personas. En la carta magna de 1946, se incluye el concepto de alentar contra el orden público. Las cuatro Leyes promulgadas durante este periodo establecen los principios fundamentales de la legislación periodística panameña que, como se puede apreciar, explica y regula el ejercicio del periodismo en sus principios. Si bien en esta etapa se ha establecido los patrones que deben regular (a la empresa periodística), no hay una mayor consideración en cuanto a las características de la misma, salvo aquellas normas genéricas consignadas en los Códigos Fiscal y de Comercio.

Tuñón (1997: 37) refiere que la radio en cada una de sus variantes, tanto el uso público como privado, es un medio surgido durante el presente siglo. Tiene una característica fundamental que la diferencia de la prensa, y es la utilización de un canal no material para la transmisión de sus señales. Este medio se vale de las ondas hertzianas, gracias al desarrollo de la tecnología, en particular a la física, logra convertir la voz, sonidos y música en señales que viajan al espacio, luego, son captadas por una antena y subsecuentemente un receptor las descodifica para darle su estado natural y así serán recibidas como mensajes.

Esta condicionante técnica es la que le hace susceptible de un acuerdo entre los asociados para el cumplimiento de sus principios. Uno de ellos es que las ondas se esparcen por un medio físico que forma parte del espacio aéreo que a su vez, pertenece a los recursos naturales de un país. En el caso de Panamá, el inicio de la regulación en materia de radio es muy curioso porque la nación no era dueña de su espacio aéreo en su totalidad por la situación muy particular de la relación contractual sostenida con los Estados Unidos por la construcción del Canal de Panamá. Es así como en dos ocasiones el Estado promulga normas, donde renuncia a su soberanía sobre el espacio aéreo y beneficia primero a una empresa privada y luego al Gobierno de los Estados Unidos para hacer uso de las frecuencias radioeléctricas. En un inicio en 1904, a la empresa Chiriquí Land Co. y luego en 1914 con la aprobación del Decreto 130 del 29 de agosto considerado por Melida Sepúlveda como el iniciador de la legislación sobre la comunicación inalámbrica en Panamá. (Tuñón 1997: 37)

Este decreto tiene un artículo único donde se establece que todo lo concerniente a las comunicaciones inalámbricas en el territorio nacional, estarían bajo el control de los Estados Unidos de América. En la práctica un representante del ejército de dicho país, adjudicaba las frecuencias radioeléctricas. Por su parte Sánchez-Galán (1995: 344), señaló al respecto que gracias a presiones tanto nacionales como internacionales, el Gobierno de Panamá participa en calidad de Estado soberano en la Convención Radiotelegráfica Internacional que tuvo lugar en Washington en 1927 y allí firma al documento respectivo que tres años más tarde es ratificado por la Asamblea Legislativa a través de la Ley 34 del 7 de noviembre de 1930, la cual marcaba la potestad del Estado panameño para regular su propio sistema de radiodifusión.

Antes de finalizar el año se aprueba el Decreto 175 del 29 de diciembre cuyo único artículo deroga en todas sus partes el Decreto 130 del 29 de agosto de 1914. En lo que pudiera considerarse como la primera legislación orgánica de la radio en Panamá, el Poder legislativo sanciona el 3 de octubre de 1934 la Ley 12 por medio del cual se ordena al Poder Ejecutivo el establecimiento de Estaciones Radio Telegráficas y Radio- Difusora. Esta Ley que faculta al Estado para la asignación de frecuencias y licencias para la explotación de estaciones, es desarrollada a través del Decreto 170 de 1934 que reglamenta el funcionamiento de dichas estaciones que van a ser las pioneras. (Sánchez-Galán 1995: 346).

El Decreto 170 establece la obligación de las estaciones de contar con una licencia, los requisitos necesarios para operar, la condición de nacionales panameño para explotar este medio; nociones técnicas, plazos; responsabilidades, infracciones y penas. Las primeras medidas para prevenir el abuso en cuanto al contenido de los programas en la radio, así como para evitar la provocación de un estado de caos nacional, se toman en 1940 con el Decreto 107 el cual es considerado el primer instrumento que establece necesario y conveniente evitar que en las estaciones radiodifusoras que funcionan u operan en la República de Panamá, se diseminen informes o noticias falsas que afecten en alguna forma el orden y la tranquilidad pública.

En el mencionado Decreto de 1940 se instituye una serie de controles a fin de permitir a las autoridades facilitar la vigilancia de las estaciones radiodifusoras. Luego de enumerar las medidas establecidas, se imponían sancionas, al tenor de lo dispuesto en el Decreto 170 de 1934. El Decreto 11 del 15 de junio de 1940, reformó el anterior por cuanto que eliminaba la obligación de presentar con 24 horas de anticipación, un cuadro con los datos generales de la programación de las estaciones durante una semana. Estas disposiciones se mantienen hasta 1950, cuando se divide la normativa según los servicios. El Decreto 469 del 20 de febrero del mismo año, reglamenta por primera vez las estaciones de radioaficionados que utiliza un principio similar a la radiodifusión pero que relaciona en forma interactiva a los individuos o estaciones y dentro de la radiocomunicación orientada exclusivamente a la investigación y el estudio de la técnica de las radiocomunicaciones en general,

con un fin únicamente personal y sin interés pecuniario. También se considera aquí tres tipos de licencias, a saber, Clases A, B, C y se consignan los requisitos para cada una de ellas.

Era básicamente un periodo en el que radioaficionados habían utilizado licencias concedidas en virtud de una analogía hecha a la regulación de radiodifusión. Este Decreto de 1950, renovó las concesiones a los operadores de las estaciones de radioaficionados. El régimen de locutores, fue también establecido con el Decreto 1056 del 8 de abril de 1952, que modificaba lo dispuesto en el 107 de 1940. Al respecto, mientras el primero ponía como único requisito un permiso del Secretario (ministro) correspondiente, en el más actual se instituye el examen corno requisito para medir en el aspirante, las condiciones necesarias. En general, con esto se logra en el país tomar medidas sobre aspectos generales o específicos de la radio.

El Decreto 1124 del 15 de septiembre de 1952, considera que desde que en 1943 se ordenó al Órgano Ejecutivo reglamentar la radiodifusión, este ente gubernamental expidió sólo disposiciones parciales sobre esta materia. Con esta introducción, decreta de manera amplia sobre la radio en todos sus aspectos. En primer lugar, reúne los diferentes servicios, es decir, radiodifusoras comerciales, estaciones de aficionados, sus tipos, establece las denominaciones de las diferentes zonas del país, las cuales se reconocen con el prefijo HP, seguido de un dígito. En este decreto se fija la potestad del Gobierno de hacer uso de los equipos para casos de calamidades públicas,

epidemias, o cuando los medios convencionales no puedan funcionar por fuerza mayor.

Uno de los aspectos no tratados hasta el momento con mucha profundidad en estos decretos, es el concerniente a las voces de los locutores y los programas grabados. Sánchez-Galán (1995: 211) destaca que en 1957, es aprobado el Decreto 268 que consigna que la peste hablada de los programas deben hacerla locutores que tengan su licencia vigente y que los programas como series o radio novelas pueden ser transmitidos cuando en ellos intervengan artistas panameños o extranjeros residentes en el país. Este decreto sufre una modificación el 4 de septiembre del mismo año, con el nuevo Decreto 349 que corrige el artículo primero del anterior con otro que dice -todas las cuñas comerciales habladas sin música o efectos especiales, deberán hacerse con voces de personas que tengan licencia-. Sobre una materia semejante trata el Decreto 398 del 4 de septiembre de 1959 donde se reglamentan los exámenes de locutor. Esta disposición amplia lo relativo al tema del Decreto 1124. En este decreto están todos los pasos requeridos para la administración de dichos exámenes y la composición de la Comisión Examinadora.

El 21 de marzo de 1962, se promulgó el Decreto 90 en el que el Órgano Ejecutivo corrige fallas del Decreto 1124 en cuanto a aspectos técnicos. En primer lugar, sujeta las concesiones de frecuencias del Ministerio de Gobierno y Justicia al cumplimiento de las regulaciones suscritas por el Estado. Además,

prohíbe a los concesionarios realizar modificaciones sobre las especificaciones técnicas de lo ya adjudicado. Igual medida se toma para evitar las transferencias de frecuencias asignadas. Hay en este decreto, otros ajustes al área técnica de las estaciones radiodifusoras. Como se puede apreciar, el Decreto reseñado reunía en un solo cuerpo, todo lo concerniente a la radio. Sus posteriores modificaciones, así como las lagunas que se le apuntaban, hicieron un necesario un estudio más concienzudo de la regulación y llevaron el Órgano Ejecutivo a expedir el Decreto 155 del 28 de mayo de 1962, donde se recogen los múltiples elementos de la radiodifusión, radio afición, régimen de locutores y un glosario de términos más utilizados en esta materia.

La amplitud de este decreto se puede medir por la cantidad de 109 artículos de que consta. Su desarrollo es más profundo que les normas precedentes y es sumamente claro en sus definiciones sobre aspectos propios de la radio. Este decreto fue redactado con los intereses del gremio de los dueños de radioemisoras a juzgar por la redacción de sus artículos donde se expresa casi de manera textual que el Gobierno no intervendrá en el contenido de los programas ni en la publicidad. A este respecto, los Artículos 42, 43 y 44 dejan claro que la publicidad puede ser explotada libremente; que sus tarifas están sujetas a la libre oferta y demanda y que sus programas no podrán ser objeto de previa. Uno de los aspectos novedosos de este decreto es la Institución de la Junta Nacional de Radio, que tendría corno función el asesoramiento al Ministro de Gobierno y Justicia en los asuntos que le fueran sometidos y en los preceptos reglamentarios de ese decreto. Esta junta estaría

compuesta por un representante del Órgano Ejecutivo, quien la presidiría, tres dueños de radioemisoras, un ingeniero técnico, tres trabajadores de la radio y el representante ante la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR).

En general este decreto establece una relación administrativa y sobria entre el Estado y las estaciones de radio. Al final hay un articulado con las infracciones que son en su casi totalidad técnicas, y que permiten al Órgano Ejecutivo aplicar sanciones que pueden ser reconsideradas o apeladas. Después de aprobado este Decreto, solamente se promulgan correcciones al mismo. Por ejemplo, los Decretos 302 del 29 de junio; el 395 del 22 de octubre y el 405 del 16 de noviembre, todos de 1965. Hay dos decretos diferentes que son aprobados por el Órgano Ejecutivo antes de 1968. Son el 388 del 15 de octubre de 1955 que adscribe al Departamento de Gobierno y Justicia del mismo ministerio, todo lo relacionado con radio, televisión, espectáculos públicos y censura. Y también el 223 del 13 de julio de 1966 por el cual se regula el uso y venta de radios transmisores y receptores portátiles.

La primera de estas medidas contiene elementos de política de comunicación, aunque es muy escueta en sus dos únicos artículos. El segundo decreto también contiene aspectos de política, pero en materia de radiocomunicación. Esta esfera de la comunicación había sido consignada hasta el momento sólo por analogía con la radiodifusión en el Decreto 165. Estas son las últimas disposiciones que cierran el apartado de radio durante este período que como hemos podido apreciar, contiene el inicio de la radio

como medio de comunicación y su posterior establecimiento.

El análisis de la regulación permite consignar que la única aprobada era la original que instaura el medio en 1934 y a partir de allí, sólo son decretos los que se aprueban para remendar la norma. Esto quiere decir que por lo general son aspectos parciales los tratados en la regulación, en la cual la mayoría de los decretes son de pocos capítulos y la materia tan amplia que se distribuye en radiodifusión, radiocomunicación, radio afición, queda tratada de manera fragmentada. Cuando se aprueban primero el Decreto 1124 y luego el 155, se hacen intentos por reunir toda la materia pero se dejan por fuera algunas áreas como la concerniente a la radiocomunicación y dentro de ella, servicios como el de banda ciudadana; todas ellas son aplicadas por analogía. Esta situación aunada a una carencia de medidas en reacción a tecnologías avanzadas y servicios modernos en las comunicaciones, son pacte de los problemas de lo regulado en ese período que cierra en 1968 (Valdés 1989: 135).

Sepúlveda (1982: 26) sobre la Legislación de los medios de comunicación social, establece que la primera legislación sobre la Junta de Censura y Control de Espectáculos Públicos, estaba incluida en la disposición orgánica del Ministerio de Gobierno y Justicia de 1942. Si bien allí aparece, no es la primera vez que se consigna este tema en una norma. En 1909, el presidente José Domingo de Obaldía y el Ministro de Hacienda Carlos A. Mendoza, firmaron el Decreto 93 del 13 de septiembre de 1909, en donde se crea la Junta Nacional de Censura para someter a su consideración todas las

piezas que se intenten representar en el Teatro Nacional. De igual manera el mencionado decreto prohibía la puesta en escena de obras no clasificadas y nombraba a los primeros integrantes de la Junta. Esta disposición también contemplaba sanciones a quienes incurrían en violaciones a lo preceptuado. Aunque el decreto aludido hace mención de un ordenamiento anterior a 1903, no hay aquí ningún concepto sobre el alcance de la censura o que se atiende como tal. En la década, de los años cuarentas hay una reorganización administrativa del Gobierno nacional y allí se toman medidas con relación a la censura y al ente que ha de desarrollarla. En 1940, se crea el puesto de Jefe de la Sección Quinta en el Ministerio de Gobierno y Justicia que era el área de prensa, radiodifusión y espectáculos públicos. En 1942, el Decreto 313 reorganiza el citado ministerio y consigna la Sección Quinta para atender todos los aspectos de la comunicación y en relación a espectáculos nombramientos y remoción de una junta de censura.

La reglamentación específica sobre la censura, al tenor de las funciones de la Sección de la Sección Quinta, son promulgadas por el Órgano Ejecutivo, con el Decreto 818 del 18 de junio de 1951. En este decreto se exponen las responsabilidades del Departamento de Prensa, Radio y Espectáculos Públicos de expedir cancelar o suspender los permisos para las funciones cinematográficas o teatrales y para otras actividades de este género. Es digno destacar, que por primera vez se menciona el cine como área de trabajo de esta institución y se crean las juntas de censura en todo el país para el cumplimiento de las labores del caso. Hay también en este decreto las

categorías de clasificación: universal y restringida. Los aspectos de procedimiento para la clasificación de las cintas y los espectáculos públicos, así como la cuantía por el derecho de clasificación y medidas sobre el trabajo de los censores, son estipuladas en el decreto, así como lo concerniente a las sanciones por infringir dicho decreto son contempladas, aunque las multas tienen más bien un carácter simbólico.

Al año siguiente se aprueba el Decreto 1091 del 30 de junio de 1952 que reforma al anterior y lo modifica en el artículo donde te explica la composición de las Juntas de Censura y sobre la autoridad que las nombra. A fines de 1952, se aprueba el Decreto 109 del 12 de diciembre que también modifica al 818 de 1951. En este nuevo instrumento legal, se cambia el número de miembros de la junta que baja de veinte a catorce personas. Nuevas modificaciones se hacen a los decretos 818 y 109 en el Decreto 342 de 22 de diciembre de 1955, al proponer que la Junta conste de quince miembros y aquí se consigna que ingresen a ella representantes de los clubes cívicos. Otro elemento innovador aquí es el requisito que debe reunir el aspirante a censor. También se estipula que al final de cada año se publicaría una lista de personas aptas para desempeñar el puesto.

En este decreto se eleva a cuatro las categorías de clasificación, se mantiene la universal, la restringida se subdivide en restringidas para ciertas edades mayores a los 18 y no aptas para menores de esa edad; surge aquí un nuevo concepto de imposible clasificación, aquellas que atentan

exageradamente contra la moral y las buenas costumbres y ofendan la dignidad nacional. Una confusión que pudo causarse con la clasificación de la unta de censura de Panamá en relación a duplicidad de funciones con las juntas del interior del país, hecho que quedó dilucidado con la aprobación del Decreto 395 del 1° de noviembre de 1956, que establ ece que la clasificación de la junta de Panamá es válida para el resto del país. En 1959 se modifica totalmente el Decreto 342 de 10 de agosto, donde se vuelve a organizar la junta. En este la junta consta de diecisiete miembros, incluyéndose por primera vez, a representantes de los exhibidores y distribuidores en la directiva de este organismo.

Sepúlveda (1982: 44) señaló otra novedad de este decreto, el cual radicaba en la ampliación de consideraciones sobre las películas o actos prohibidos en el territorio nacional como lo es que estas manifestaciones provengan de países con régimen totalitario como el comunismo. Un año después es derogado este decreto y en su lugar, se aprueba el Decreto 500 del 31 de octubre de 1960. Aquí se enumeran cuatro grandes áreas de trabajo de la Junta, entre ellas proteger la moralidad pública. Este decreto eleva a veinticinco los miembros de la Junta y se incluye el campo de la televisión como materia de clasificación. Dentro de las clasificaciones de este decreto, se hace una amplia exposición de las causales para prohibir una película o espectáculo en el territorio nacional. La última de las disposiciones aprobadas en este período es el Decreto 258 del 3 de junio de 1965, que deroga al anterior y aumenta a treinta y cinco los miembros de la Junta. Se incluye aquí

por primera vez a representantes de la radio y televisión, incluyendo por primera vez, una clasificación de programación de televisión para teleaudiencia universal, para adolescentes y mayores de edad. Ordena también, que las empresas de televisión despedirán a la audiencia infantil a las 8:00 de la noche.

En 1966 se hace una modificación a esta disposición a través del Decreto 76 de 17 de febrero, en el cual se establece en cuarenta, los miembros principales de la junta. Además en esta modificación se hace la salvedad al respecto de la prohibición de películas y espectáculos que provengan, de países socialistas y que cuando se trate de espectáculos culturales serán aprobados por el Ministerio. Como se puede apreciar, esta etapa ha sido muy productiva en materia de disposiciones relacionadas con la censura, pero este valor cuantitativo está por debajo de una riqueza cualitativa cuando se aprecia que los elementos que ocasionan los cambios son la modificación del número de miembros de la junta y otros aspectos superficiales. Fue una norma de carácter y corte político, bajo modificaciones de la normativa en el campo de la censura por cuanto cada decreto es firmado por una administración diferente. Otro aspecto merecedor de análisis es lo concerniente a la definición de esta faceta de la comunicación y su control, ya que cada una de las modificaciones expone funciones, entes, procedimientos pero en ninguna hay un concento que parta del enfoque sobre la esencia semántica del término censura, así como la aplicación de su significado en los planos cultural, social y político.

La televisión entra a Panamá en la mitad del Siglo XX y desde esos

primeros años (1950), ya varios consorcios habían solicitado al Órgano Ejecutivo, licencia para operar estaciones. Los principales empresarios de la agroindustria y el periodismo hacen sus respectivas solicitudes que no pueden ser favorecidas positivamente pues no se contaba con una regulación específica. A raíz de una de las más amplias interpretaciones del Tratado Hay-Buneau Varilla, el ejército norteamericano acantonado en Panamá inauguró en 1956 unas instalaciones televisivas iniciando transmisiones en el Canal 8. Ese mismo año el Órgano Legislativo aprueba el Decreto Ley 16 del 16 de agosto de 1956, donde toma medidas relacionadas con el establecimiento y funcionamiento de la televisión en el país. A través de su lineamiento legal, se consideró que el espacio aéreo nacional comprende también las ondas de emisión utilizadas en los servicios de televisión y tipifica la explotación de esos servicios como comercio al por menor, por lo que se requiere de una patente comercial. Su estructura se compiló en diez artículos que establecían los procedimientos para obtener la licencia para la explotación del servicio televisivo.

En el articulado de esta norma, sólo se consigna un artículo de contenido técnico, el cual señala cuál es la distancia mínima a que deben hacerse las concesiones para evitar interferencias. Una serie de medidas presentes en este documento guardan alguna analogía con la regulación de la radio. Un nuevo Decreto-Ley se aprueba en 1959 para derogar al anterior sobre televisión, cuando el Órgano Legislativo promulga el Decreto-Ley 10 del 12 de junio de 1959 que incluye nuevas disposiciones. En sus nueve artículos, la novedad es

la inclusión de un artículo, con definiciones, asignaciones y reglas de separación de bandas para proteger los canales de interferencia entre ellos. Además se establece una distribución geográfica de canales pares e impares, al igual que en la norma anterior se consigna la celebración de contratos entre el Estado y los concesionarios de televisión a efectos de exonerar y ofrecer privilegios e incentivos para estimular la instalación, funcionamiento y perfeccionamiento de estaciones de televisión en todo el país (Sepúlveda 1982: 44). Aquí se cierra el período para la regulación de televisión que como se puede apreciar, es el medio que aparece más tarde en Panamá, aunque este medio audiovisual tuvo muy pronto varias modificaciones técnicas, no se registró mayor cambio en la legislación correspondiente. Quizás este se debió, o que sólo dos estaciones panameñas monopolizaron casi todas las frecuencias. De igual manera y como ya se ha expuesto antes, muchos procedimientos eran análogos a los de radiodifusión y tratados con ese carácter en el Ministerio de Gobierno y justicia.

Si bien la publicidad es la disciplina o conjunto de medios con los que se pretende influir en el público y convencerle para que adquiera un bien o un servicio, y no un medio como tal, se establece la línea fundamental de analizar aquí el conjunto de disposiciones que en el período republicano fueron aprobadas, sobre todo porque en muchas de las medidas se contemplan aspectos que relacionan al Estado con los medios de comunicación social. No hay un concepto claro sobre el alcance de las actividades que siempre osciló entre información y relaciones públicas, de acuerdo a la forma como satisfacía

determinados intereses (Martínez de Sousa 1981: 438).

El Presidente Belisario Porras por ejemplo, aprobó el Decreto 164 del 2 de noviembre de 1918, por el cual crea una Junta de Información Pública que tendría la facultad de coordinar con un ente similar en Washington, para promover los lazos de intercambio en materia y entre ambos pueblos. En la década de los años cincuenta, también el Estado decide coordinar los trabajos de varias dependencias en materia de divulgación y crea una comisión especial interdisciplinaria, a través del Decreto Ley 15 del 3 de septiembre de 1954. Esta comisión estaba formada por varios Ministros con sus respectivos suplentes y dentro de sus postulados, se consigna el beneficiar o la comunidad mediante un trabajo tendiente a hacer conocer al ser humano en su naturaleza, en su historia y en sus métodos y sistemas de vida.

Ambas medidas reglamentarias tienen un carácter de política amplia, que luego no se rescata en disposiciones posteriores. En 1956, el Órgano Ejecutivo específicamente, en el Ministerio de Salud, adopta un reglamento de la publicidad de productos medicinales que desarrolla un artículo del Código Sanitario no promulgado en los años anteriores. Este reglamento es el Decreto 601 del 6 de julio de 1956 y en él se prohíbe toda publicidad sobre higiene, medicina preventiva, o curativa, drogas y productos de uso higiénico o medicinal, que no fuere previamente aprobada por dicho Ministerio. Este decreto habla específicamente del lenguaje que se emplee en los textos de Propaganda, ya sea esta radial, escrita por cualquier medio, deberá ajustarse

estrictamente a las propiedades que se desprenden de la fórmula declarada del producto (Sánchez-Galán 1995: 344). Se consignan también cuáles son los términos incorrectos para caracterizar los productos y sus propiedades en las campañas publicitarias, logrando además, que se rechazaran, los anuncios en que se ofrezca, garantice o asegure la cura de tal o cual dolencia o enfermedad, ni aún usando testimonio de profesionales en las disciplinas médicas. En otra parte del decreto se explican los procedimientos que deben seguir los anunciantes y publicistas al tramitar la autorización para publicar sus anuncios en los medios de comunicación social.

Los años que duró este período fueron de consolidación de la República y a su vez, de establecimiento de los diferentes medios de comunicación. Básicamente existe en esas décadas, uno relación muy especial entre el Estado y esos medios que ilustra sobre el desarrollo de una política gubernamental. En primer lugar, la iniciativa de reglamentación no estuvo en el Gobierno, sino en los organismos privados. En los casos de lo radio y la televisión, fueron los interesados quienes promovieron en los sectores del gobierno, ya sea el Ejecutivo o Legislativo, las acciones del caso para ver aprobadas las disposiciones correspondientes (Sánchez-Galán 1995: 344). Una falta de concepción del Estado, hacia la esencia de cada medio, ello se nota en la forma que adopta la reglamentación. En la radio, es hasta la década de los años cincuenta, cuando se definen algunos términos. En la televisión, es el segundo Decreta Ley el que establece patrones de definición. En el caso de la prensa, hay un acercamiento a la ofensiva, como se observa en los primeros

documentos legales, donde se desarrolla sobre los delitos, más que hacerlo sobre el espíritu constitucional. Posteriormente se integra materia sobre el medio de prensa, en sí sobre el medio de prensa en sí y consideraciones en torno al registro de los periódicos, el derecho de réplica, la identidad de la fuente y responsabilidad de los escritos, así como los procedimientos con respecto a los afectados por excesos en el ejercicio de la libertad de expresión.

A diferencia de la prensa y la televisión, la radio siempre se reguló a través de decretos, igual que la censura. Y en estos casos, puede apreciarse la cantidad de disposiciones que se aprobaron, basados en aspectos subjetivos como lo es el número de los miembros de la censura o sobre el ámbito del concepto de radio. En esta etapa el Estado no tenía un proyecto definido sobre el desarrollo de los medios de comunicación; sólo un control administrativo y de dirigir, a través de las autoridades judiciales, aquellos problemas civiles que enfrentaran los ciudadanos por el abuso o la falto de uno en perjuicio del otro.

3.8.2.3. El Periodo del Proceso Revolucionario

En 1968 se produce un golpe de Estado en Panamá que pone a los militares en el poder y es desplazada la burguesía del aparato gubernamental luego de confrontar una serie de contradicciones políticas que sirvieron de marco al proceso electoral de ese año. Al momento del golpe de Estado los principales medios de comunicación estaban en manos de grandes familias: la prensa era compartida por los Arias y los Duque; otros diarios de menor circulación pertenecían al oligopolio azucarero, es decir, las familias Chiari y

Penso-Delvalle. La radiodifusión estaba concentrada en las familias Eleta, Arias y un exitoso locutor Pereira. La televisión la compartían las familias Eleta y Chiari. El golpe de Estado de 1968 establece como postulado sociopolítico la expresión “yunta pueblo-gobierno”, la cual era una especie de alianza entre el poder político y la sociedad civil. El Gobierno sigue la opción táctica de aliarse con sectores populares en detrimento de la burguesía. Esto lógicamente crea un distanciamiento con dicho sector económico por tradición aliado y principal beneficiario de la gestión gubernamental. El nuevo Gobierno es consciente de su necesidad de impulsar grandes cambios en el orden económico, social y cultural en el país; en un principio quiere decir que se inicia una transformación en el marco político global que tendría consecuencias también políticas y para mediatizarlas, el Gobierna propone cambios en toda la infraestructura legal de los medios de comunicación, en primer lugar, como medida defensiva y luego para el desarrollo de los medios de comunicación social en sí. Este período requiere igualmente su estudio por sección de desarrollo.

Al día siguiente, del golpe de Estado, el gobierno de facto aprueba un Estatuto de Gobierno provisional donde se establece una serie de pautas que le facultan para actuar de hecho en una situación carente de las garantías constitucionales. Un año después, para el 31 de octubre de 1969, el Gobierno provisional aprueba los Decretos 341 por el cual se restablecen las garantías constitucionales, que como señala Cruz (2000: 43), estaban suspendidas. De hecho es en el Decreto 342 en el que se dictan medidas de orden público y el 343 trata lo relativo al ejercicio de la libertad de expresión y responsabilidades

que engendra. No obstante, aunque el Decreto N° 341 restablecía la vigencia de los artículos relacionados en la Constitución con las libertades civiles; el 342 en el Artículo 2 define el delito genérico de subversión del orden público y a continuación expone cómo se produce, bajo la restricción de varias libertades de manera ambigua a saber: El que de palabra por escrito o con caricaturas, ya sea en reuniones públicas por periódicos, radio o televisión, hojas sueltas, afiches e impresiones en las paredes, incite a la violencia contra el Gobierno Nacional; El que organice o incite a huelgas de obreros, estudiantes o generales que produzcan alteraciones del orden público o perturbaciones en los servicios de seguridad pública o de funcionamiento legal obligatorio o daño a cualquiera de las propiedades públicas o privadas; El que incite menosprecie o en cualquier forma ofenda la dignidad de los que ejerzan los cargos de Presidente de la República, Ministros de Estado. Hay en este Decreto siete causales concebidas como faltas delictivas, confiriéndose a la autoridad correspondiente, la potestad de cerrar el medio que sea vehículo de la transgresión de las disposiciones y por otro lado se decreta la detención preventiva. En adelante cabe mencionarse el Decreto 343 que se refiere al tema de las responsabilidades que engendra el ejercicio de la expresión del pensamiento. En primer lugar, toda persona que quisiera hacer uso de un medio de comunicación, debería realizar una declaración ante las autoridades alcaldicias con todos los datos so pena de multa o arresto equivalente (Ayala 2002: 52).

También se consigna aquí los delitos contra la reputación y lo honra de

las personas, es decir, la calumnia e injuria. Es preciso destacar que esta serie de violaciones a la Ley y medidas habían sido tomadas de legislaciones interiores e incluso, algunas datan de la época colombiana. En cuanto a los periódicos, hay una cláusula que declara la libertad para su publicación sin necesidad de autorización previa pero sería indispensable una declaración firmada ante el Ministerio de Gobierno y Justicia con 5 datos: Título; nombre y domicilio del director; igual de su propietario; especificaciones del lugar donde ha de editarse y la periodicidad. Estos decretos fueron conocidos como mordaza y hasta su posterior derogación en 1977 y 1978, mantuvieron una relación tensa entre el Estado, y los medios de comunicación social.

En 1971 se publica en la Gaceta Oficial el Decreto 107 de 22 de abril de 1971, en donde se modifica el Artículo 28 del 343, relacionado con los materiales que no podían ser publicados y las sanciones correspondientes. En 1974 se aprueba la Ley 55 de 6 de junio donde se modifica el Artículo 4 del 343, explicándose la obligación de toda empresa periodística de guardar sus originales por lo menos treinta días y de las sanciones por el incumplimiento. Una novedosa medida relacionada con los corresponsales de prensa extranjera, se toma a través de la Ley 23 de 29 de abril de 1975, por medio de la cual se reglamenta la residencia temporal de estos extranjeros en calidad de visitantes, extensivo a sus cónyuges e hijos y de conformidad con el Decreto 363 de 17 de diciembre de 1970, se le conceden algunas prerrogativas fiscales para introducir vehículos al país.

Al finalizar el año de 1977, es aprobada la Ley 53 de 2 de diciembre cuyo artículo único derogó los Decretos 341 y 342. Al iniciar el año siguiente, la Ley 7 de 10 de febrero, deroga el famoso Decreto 343. El ambiente para esto Decretos fue dado por la aprobación y firma del Tratado Torrijos - Carter de 1977 sobre el área canalera que obliga al Gobierno a una ligera elasticidad y a lo que en ciertos círculos se llamó veranillo democrático que en materia de comunicación se refleja en la apertura de las publicaciones y el surgimiento de espacios radiodifundidos y de televisión, donde se toleran críticas y mensajes contra el Gobierno. Esto hace posible la aprobación de las Leyes 8 y 11 del 10 de febrero de 1978, por medio del cual se establecen, en la primera los delitos de calumnia e injuria y lo siguiente toma medidas en relación con los medios de comunicación social y publicación de material impreso. En ellas se ha eliminado lo relativo a la subversión y se deja a los tribunales competentes lo que se refiere a los delitos contra la honra que se produzcan a través de los medios de comunicación social.

La Ley 8 puntualiza que los actos públicos de los servidores públicos pueden ser discutidos y criticados ampliamente cuando no se atente contra su honra. Por otro lado, no constituye calumnia, los juicios críticos relacionados con las disciplinas estéticas o históricas. Esta disposición legal, concede a dos autoridades, una administrativa el Alcalde de Distrito y otra judicial el Juez de Circuito, el conocimiento de las violaciones a este precepto, estableciéndose todo un curso para el trámite correspondiente, incluso en las reclamaciones que tienen que hacerse a través de abogado y el proceso es eminentemente judicial

y no policial como en la norma anterior. El aspecto procesal de esta Ley es tan detallado que algunos hicieron la crítica sobre la efectividad de la justicia en llevar hasta el final un juicio por violación a lo preceptuado en la medida legal. En la Ley 11, se reglamenta las publicaciones y los procedimientos para hacer un periódico o programa de radio o televisivo y se resalta la necesidad de hacer una declaración ante el Ministerio de Gobierno y Justicia, aunque esto no sea una condición para la publicación. La Ley expone los elementos invariables y datos que requiere llevar toda publicación; sino también sobre el guardar los originales firmados por treinta días y la necesidad de contar con un Director responsable. El derecho a réplica es otro de los componentes de esta Ley y su tratamiento para beneficiar a quien se sienta perjudicado con algunas publicaciones. También aquí se consignan los derechos de réplica de los familiares o sucesores del afectado. Al referido punto, puede contextualizarse su magnitud, extrapolando lo citado con su análisis actual mediante la Ley 22 de 2005: Artículo 2. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de cualquier medio de comunicación que se dirija al público en general, tiene derecho a efectuar, por el mismo órgano de difusión, su réplica, rectificación o respuesta en las condiciones que establece la presente Ley. La réplica, rectificación o respuesta deberá tener el mismo espacio que la noticia o referencia que lo agravia, y podrá ser razonablemente mayor conforme a las circunstancias especiales de cada caso, según la disponibilidad del medio. Los medios de comunicación tendrán que reservar un espacio o sección permanente para la publicación o

difusión de la réplica, rectificación, respuesta, aclaración y comentario de los lectores o cualquier persona afectada por la noticia. La publicación o difusión de la réplica, rectificación o respuesta deberá efectuarse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su recibo, por el medio de comunicación a través del cual se haya difundido la información o referencia que se cuestiona. Se concede un término de veinticuatro horas adicionales cuando el medio compruebe que le fue imposible cumplir con el término inicial por causas ajenas a su voluntad. La publicación parcial o defectuosa dará lugar a que el agraviado recurra ante los tribunales por violación de este derecho.

La referida Ley 11 de 1978, en su Artículo 15, continua exponiendo uno de los más polémicos temas de esta Ley, refiriéndose a la prohibición de ciertos tipos de información como noticias falsas, hechos de la vida privada de los individuos, defectos físicos, el nombre de menores involucrados en delitos y sobre colectas para indemnizar a un condenado por la comisión de faltas punibles. En el Artículo 16, se mantiene como última opción a los sancionados, el cierre del medio y en el Artículo 17 se autoriza al Ministerio de Gobierno y Justicia para sancionar las violaciones a la Ley.

Estos dos artículos también resultaron polémicos, por cuanto que algunos aducían que las faltas que cometía un periodista o radio comentarista, no era causa suficiente para el cierre de un medio. El Artículo 18 fue posteriormente declarado inconstitucional, ya que la Corte Suprema de Justicia de 7 de junio de 1991 declaró en un fallo jurisprudencial que el Órgano

Ejecutivo no puede conocer y fallar contra aspectos vinculados con los derechos humanos y libertades fundamentales.

En septiembre de ese mismo año, el Gobierno aprueba las Leyes 67 y 68 que regulan el ejercicio de la profesión de periodistas y establecen la Junta Técnica de Periodismo, ente que administraría todo lo concerniente, a la expedición de la idoneidad periodística, documento que consagra la condición de profesional de los periodistas y los habilita para el ejercicio de esta disciplina En la Ley 67, se define por primera vez la profesión de periodista como la dedicación regular a lo búsqueda o redacción de noticias, producción de medios de comunicación social y la labor profesional de información periodística en oficinas de prensa o de las relaciones públicas de las instituciones oficiales o privadas. También se contempla en esta Ley, los requisitos para obtener la idoneidad y los puestos que son de competencia exclusiva de periodistas.

Otro de los artículos controversiales de la Ley 67 es el relativo a los cargos de dedicación exclusiva para periodistas; entre ellos algunos puestos como los de Director Nacional y Regional de Medios de Comunicación Social. También se contemplan medidas sobre, los corresponsales extranjeros y la necesidad de acreditación ante la Junta Técnica de Periodismo para poder desenvolverse profesionalmente ante las autoridades del país. El contenido de esta Ley, motivó una serie de opiniones encontradas por parte de interesados que no se vieron satisfechos con esta regulación, ya que dejaron claro

conceptos a favor de los gremios y la profesión, en la cual se denunciaba el descuidó y la mala articulación de estos intereses con principios contenidos en la Constitución Política de Panamá.

Ayala (2002: 69) ha expresado sobre el particular, que sus deficiencias fueron producto de las propias condiciones que se dieron en 1978 y de la inexperiencia de los propino sindicatos, quienes apurados a ordenar su profesión, no atinaron presagiar las inconveniencias políticas que podrían presentarse en un medio. Las lagunas a las que hemos hecho mención produjeron un sostenido ataque a esta Ley de regulación de la profesión, que culminó con una demanda de inconstitucionalidad a doce de los veintiocho artículos de la Ley, Luego de una dilatada tramitación. La Corte Suprema de Justicia panameña dictaminó, en algunos aspectos, a favor del demandante y quedaron sin efecto varios párrafos e ideas contenidas en la Ley. La siguiente Ley 68 explica cual es la función de la Junta Técnica de Periodismo y su estructura, que era conformada por un presidente designado por el Órgano Ejecutivo y la participación de las organizaciones periodísticas existentes en ese momento.

Aunque ambas leyes rigieron la profesión y se instauró la figura de la idoneidad periodística; ni las mismas autoridades defendieron o regularon su legitimidad y el precedente de la demanda de inconstitucionalidad que inutilizó varios artículos fueron un golpe más bien político a los sectores sociales y profesionales que habían impulsado la Ley con el interés de afectar une medida

surgida durante la vigencia de un proyecto político que adversaba. La década de los años ochentas, ofrece suficientes elementos para definirla como una de las más ricas en fenómenos para el análisis de la comunicación social. La vigencia de los tratados canaleros, la muerte del General Torrijos, las reformas al texto constitucional, y la agudización de las relaciones entre el Gobierno y los sectores de la burguesía; todos estos factores condicionan la relación entre el Estado y los medios de comunicación que evidentemente se expresa en lo promulgación de normas al respecto; así lo veremos tanto en la prensa como en los otros medios.

La Ley 18 del 22 de enero de 1983, se aprobó el Código Penal que contenía un título dedicado a los delitos contra el honor, sobre todo calumnia e injuria. Al respecto y por contener sólo cuatro artículos específicos y circo de normas comunes, aplicables a este tema, Cruz (2000: 55) lo califica de muy parco en regular esto delitos. En 1984 se aprobó una modificación al mismo código, y contenía nuevos artículos relacionados con las penas y el procedimiento en lo que a delitos de calumnia se refiere, ya que se alargan las penas, se reduce el procedimiento judicial, se admite la prueba de la verdad. Esta Ley tiene algunas incongruencias y en lugar de aclarar, deja ambigua la materia, nuevamente con vacíos e incongruencias. En 1986, la relaciones entre el Estado y los medios de comunicación social se han agudizado a raíz de contradicciones generadas en el Gobierno y enfrentamientos entre éste y el de Estados Unidos. A través de unas reglamentaciones de dudosa legalidad, se cerraron en 1980 varas periódicos y estaciones de radio, restringiéndose el

discurso televisivo y reinando un clima de desconfianza generalizada frente a varias acusaciones y demandas en contra de los periodistas (Navarrete 1990:101).

Gracias a una concertación, se discute y aprueba en la Asamblea Legislativo un grupo de Leyes para salir de la situación y conjurar las posibles consecuencias negativas. En este contexto son promulgadas las Leyes 1 y 2, ambas del 5 de enero de 1988. La primera es referente a los delitos de calumnia e injuria; la segunda por la cual se concede amnistía por algunos delitos políticos. Mediante ésta Ley, se logra la apertura de los medios de comunicación y se elimina el peligro de encarcelamiento a algunos comunicadores sociales.

En primer lugar la Ley 1 deroga en su totalidad la Ley 8 de 1978, así como los artículos del Código Penal expuestos anteriormente. Hay en su inicio, una definición de los delitos de calumnia e injuria; sus penas y la facultad de los, familiares de acusar a quien, a través de un medio de comunicación, ofenda injustamente la memoria de una persona muerta. Se consigna en esta Ley que para proceder en los delitos contra el honor, se requiere la querella de la parte ofendida acompañada de la prueba sumaria y en los casos de queja de altas autoridades gubernamentales como el Presidente de la República, ministros, procurador, contralor, entre otros. La prescripción de estos delitos se produce al cabo de un año y cuando se profieran las imputaciones calumniosas o injuriosas de manera impersonal en un medio de comunicación, se presumirá

que la hizo quien las publique. También, hay una explicación sobre indemnización al ofendido de estos delitos que incluye resarcimiento por daños morales y materiales y los gastos de honorarios de abogado en que incurra el ofendido. Correspondía a éste o sus familiares cercanos, la presentación de esta indemnización.

Otro de los temas que se toca en esta Ley es el del Derecho a réplica, el cual se obliga a los directores de medios de comunicación social con la misma prominencia y sin intercalaciones que el texto que lo motiva. Sobre este particular, se faculta al afectado para solicitar al Ministerio de Gobierno y Justicia que obligue al medio a publicar la rectificación, so pena de multa por cada día de demora en hacer la aclaración. Esta Ley como se puede apreciar, es una organización de artículos que reforman, modifican o sustituyen otros de los diferentes códigos por lo que la norma no tiene una estructura propia y aunque en su principio mereció el asentimiento de todos los sectores, no organiza ampliamente en un cuerpo toda la materia. A raíz que la situación general del país se deterioró en los meses siguientes, hubo nuevos cierres de los medios de comunicación así como una postración económica generalizada que también afectó a los medios de comunicación. En virtud del clima que esto generó, el Gobierno aprobó el Decreto 66 del 22 de septiembre de 1988, por medio del cual se reglamenta el Artículo 4° de la L ey 11 de 1978.

La Ley 11 de, 1978 regula las publicaciones periódicas y consagra que toda publicación puede hacerse sin que medie una autorización pero que debe

el interesado, hacer una declaración con generales del director o propietario y los principales indicadores de la publicación. Este decreto que reglamenta dicha Ley, condiciona la edición a una autorización del Director Nacional de Medios de Comunicación Social. Además, obliga a todos los propietarios, gerentes, redactores y otros profesionales periodísticos del medio a ser panameños, a ser y que quien esté al frente del periódico pueda ser susceptible de atender reclamos y responsabilidades civiles. Este decreto también conmina a los medios a emplear en las labores periodísticas, a profesionales de ese ramo. Por último, se confiere al director, la responsabilidad de cualquier ilícito, cometido a través del medio.

Queda suficientemente claro que aquí se hace un salto hacia atrás en relación al avance que las Leyes 1 y 2 de 1988 habían representado en materia trasladar al ámbito judicial y de los tribunales, toda esta faceta de la comunicación social. El Decreto 66 es una ambigua torcedura de la libertad de expresión consignada en la Constitución Política como posteriormente lo falló la Corte Suprema de Justicia, que declaró inconstitucional el reglamento aludido. Lo interesante en él, es la condicionante de la nacionalidad panameña para ejercer las diversas funciones del periodismo que no está consignado de manera explícita en la Ley 67. En este reglamento tan particular, culmina el período del proceso revolucionario en materia de prensa, y sobre la contradicción surgida, sobre todo en las década de los ochentas, impulsaron al Gobierno a aprobar decretos en otros campos que erosionan el principio de la libertad de información (Navarrete 1990:122).

Durante todo este período, no se aprobó una sola norma que sustituyera el Decreto 155 del 28 de mayo de 1962. Solo hubo una Ley para ordenar a la radio estatal, transmitir los debates de la Asamblea Nacional y otra, que ratifica un convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) referente a la política de asignación de frecuencias y régimen técnico. El conjunto de acción tomada en este período por el Estado, fueron decretos que en su mayoría tocaban o modificaban aspectos del mencionado Decreto 155 que midieron el campo de la radio, la relación del Gobierno con este medio. En 1979, se producen algunas dificultades con los responsables de los programas de comentarios radiofónicos, por lo que el gobierno promueve la aprobación del Decreto N° 58 del 21 de mayo de 1979 que adiciona y modifica el Decreto Ejecutivo N° 155 de 28 de mayo de 1977. Con cinco a rtículos, este decreto tiene cinco artículos, refiriendo el primero la potestad del Órgano Ejecutivo de suspender o cancelar la licencia de comentarista de radio o el de cerrar el espacio cuando se incurra en desagravio a este Decreto. Ello es posible por cuanto se crea una Comisión Ad-hoc que preparará una propuesta de Ley para regular la materia radiofónica. Esta comisión estaría integrada por representantes del Gobierno, de los gremios, de los medios y de otras instituciones, estaría presidida por el Director Nacional de los Medios de Comunicación Social.

El malestar generalizado que creó este decreto, obligó al Órgano Ejecutivo, suspender sus efectos a través de un nuevo Decreto 60 del 1 de junio del mismo año. El detalle de la suspensión de los efectos del Decreto 58,

obligó a algunos periodistas a promover un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia que lo declara inconstitucional por ser violatorio de los Artículos 31, 32 y 37 de la Carta Magna, reformada por el Acto Constitucional de 1983, a través del fallo fechado el 13 de diciembre de 1983. Una importante medida se toma con la Ley 50 del 26 de noviembre de 1979, cuando se consagra que el Sistema Estatal de Radiodifusión y otros medios de comunicación social del Estado, transmitirán las sesiones del Consejo Nacional de legislación y de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Esta Ley expone el objetivo y explica sobre las formas como se hará la transmisión respectiva. El principio es que la naturaleza de debates interesa al total de la población y por esta razón se difunde por ese conjunto de estaciones del sistema estatal.

En 1982, otra vez recrudece la relación con las estaciones de radio y el Gobierno aprueba el Decreto 200 del 23 de noviembre de 1982, que también modifica el reglamento vigente sobre la radio y se refiere a la facultad del Ministerio de Gobierno y Justicia, para declarar la caducidad o cancelación de las concesiones. Una comisión formada a instancias del Ministro de Gobierno y Justicia, emite una recomendación para dejar sin efecto, este decreto posteriormente se dicta el Decreto 206 del 30 de diciembre que deroga al anterior. (Ayala 2002: 64).

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), celebra en 1932 en Nairobi - Kenya, una conferencia internacional con la finalidad de aprobar el

especial la radiocomunicación y la radiodifusión. En ese sentido, en sus disposiciones fundamentales, reconoce el derecho soberano de cada país de reglamentar sus telecomunicaciones, así como la importancia creciente de las telecomunicaciones para la salvaguardia de la paz y el desarrollo social y económico de todos los países. Este documento fue ratificado por la Asamblea Legislativa mediante la Ley 15 del 30 de junio de 1986 y en él se recomienda o los países signatarios, incluir o armonizar sus respectivas legislaciones con los enunciados del documento. Básicamente, 1987 fue un período en el que hubo grandes perturbaciones entre el Gobierno y los Medios. Fue una situación en el que el Decreto 13 del 9 de febrero de 1987 el que reforma el Artículo 6 del Decreto 155 del 28 de mayo de 1962. En su primar artículo, dicta dos medidas, una sobre la nacionalidad de los responsables de las estaciones de radio y otra, sobre la obligación de solicitar autorización para efectuar cambios en la concesión radiofónica incluso en aspectos administrativos.

Estos conceptos ya estaban claramente estipulados en el Decreto 155, lo único que no era tan específico en cuanto a la nacionalidad de los administrativos en las estaciones de radio. Este aspecto de la nacionalidad es recurrente en algunas medidas que adopta el Gobierno sin que este formalmente consignado como política o doctrina en ninguna noma general de la comunicación, lo que le da un carácter instrumental. El Decreto 155 recibe ese mismo año otra modificación a través del Decreto 61 del 24 de julio de ese año. En éste se le hace una adición a las causas de cancelación de frecuencias y se agrega un solo párrafo referente a que será causal para cancelar las

estaciones, la alteración del orden público, a la comisión de delitos o al incumplimiento de las Leyes y la Constitución. La situación sigue tensa entre los actores de esta disputa y se agrava en 1988 cuando el Gobierno norteamericano toma medidas que obligan a la banca nacional a cerrar. El 11 de marzo de 1988, se aprueba el Decreto 21 que faculta al Ministerio de Gobierno y Justicia a realizar cadenas obligatorias de radioemisoras.

Hacia finales de ese año, el Órgano Legislativo promulga la Ley 11 del 6 de diciembre por medio del cual se toman ciertas medidas de protección a los compositores, intérpretes y músicos nacionales. Esta Ley promovida por el gremio de los autores y compositores de música del país, establece la necesidad que en la radio se incluya música nacional y por lo tanto obliga a programar los discos en una relación de una interpretación del país por cada cinco de otra nacionalidad.

En 1969, junto a la serie de medidas reglamentarias para controlar el orden público y los medios de comunicación, se apruebe el Decreto 251 del 6 de agosto de 1969, en que se toman medidas relacionadas con la Junta Nacional de Censura y se invoca para tal efecto la necesidad de estimular la moralidad pública. Este instrumento jurídico crea una Junto Nacional de Censura que forman altos funcionarios del Gobierno, autoridades del Ministerio de Gobierno y Justicia, Turismo, Educación, el Alcalde, representantes de padre de familia, Academia Panameña de la Lengua y de los medios involucrados. Esta conformación de la Junta Directiva de la Censura, había

variado numéricamente de acuerdo a cada uno de los decretos emitidos en los años precedentes, estipulándose para efecto de la clasificación, que existiría un cuerpo de censores cuya cantidad de miembros no será inferior a treinta y cinco. Se establecen así mismo algunos criterios para la clasificación de película, discos, libros, programas radiofónicos y de televisión. En la práctica se le da más importancia a la clasificación de películas; en la televisión esta labor es casi nula pues, se centra con exclusividad en la consideración de telenovelas. Es importante destacar aquí que existe una cláusula que prohíbe la entrada al país de películas y espectáculos que provengan de países socialistas, sólo se hace la excepción cuando tales actividades tengan un interés cultural (Ayala 2002: 130).

Sobre este particular, es necesario colegir que esta medida que en un principio limitó lo divulgación de ese material, cuyo origen eran los países socialistas, luego fue dejando de ser observada porque en la realidad el país entabló relaciones diplomáticas con casi todos los países de esa órbita geopolítica. La regulación sobre censura ha tenido por lo general un carácter represivo y ha tratado de contener la proliferación de material que tenga que ver con el sexo desde el punto de vista pornográfico, aunque nunca se ha determinado qué se interpreta como tal. De igual manera se ha actuado con las manifestaciones que exalten la violencia, aunque esto ha sido imposible porque actualmente, los medios de comunicación, sobre todo la televisión, centran en estos temas sus películas y programas. Este Decreto 251 ha recibida algunas modificaciones de hecho, que no han sido consignadas en algún precepto

posterior, estas nuevas medidas intentan actualizar el espíritu del mencionado documento que reglamenta la censura.

La televisión panameña ha logrado en ocasiones superar la realidad tangible, ya que fue uno de los primeros países donde se adoptó la opción a color. El medio tendió a hacerse más complejo pero sofisticado a la vez, al llegar a la etapa digital, la microelectrónica, satélites de comunicación y nuevas formas de emisión como el circuito cerrado aplicado a la medicina, seguridad, a la educación y otras disciplinas, que permitiera reducir los costos de producción y resolviera las necesidades de comunicación de áreas geográficas específicas. En 1978 es aprobado el Decreto Ejecutivo 2 de 10 de enero por el cual el Órgano Ejecutivo reglamenta la transmisión de programas comerciales, deportivos y culturales para radio y televisión contratados de manera exclusiva. Este es un decreto que contiene tres artículos muy escuetos, en el que se prohíbe la retransmisión y regrabación de los programas y actividades comerciales, deportivas y culturales sin consentimiento del empresario que haya contratado originalmente el programa. Esta medida se interna en el estudio del derecho de autor, y aunque no se desarrolla con extensión, consigna una forma de resguardar el derecho de transmisión a quienes contratan programas internacionales.

En 1980, debido a necesidades del Estado de ampliar las posibilidades de apertura de nuevas plantas de televisión, se dan los pasos conducentes a reglamentar el sector con nuevas disposiciones. Esto hace pensar que la

coyuntura era propicia para incluir conceptos que la tecnología había producido en veinte años de acelerado desarrollo. No obstante, lo que se hace es acortar los trámites, con la nueva Ley 36 de 17 de octubre de 1980, la cual toma nuevas medidas sobre el tema reiterando la soberanía del Estado en el espacio aéreo y se entiende que su competencia llega también a la administración de las frecuencias de todos los canales de televisión. En el glosario se explicaba lo que eran las estaciones ordinarias repetidoras y los canales adyacentes, conceptos no existentes en leyes anteriores. Llama la atención en estas definiciones que aún no se logra una explicación tan elemental sobre lo que es la televisión o al menos desde el punto de vista jurídico, una concepción más abarcadora que toma en cuenta los aspectos técnicos, y llegue a determinar el proceso en su totalidad. El aporte que tiene la norma descrita con relación a las anteriores, es que da al Estado la posibilidad de reasignar los canales, lo cual permitirá una mayor existencia numérica de plantas de televisión. Para tal fin se fija un periodo en que los interesados presentarán sus documentos legales y técnicos y se estudiarán los cambios factibles, elemento que sirvió de base para el establecimiento de dos nuevas estaciones televisivas Telemetro Panamá (Canal 13) y Panavisión del Istmo (Canal 5) o FTV como es su nombre actualmente.

En 1982 la Asamblea Legislativa, a través de la Ley 6 de 9 de noviembre de 1982, ratifica el Convenio sobre la distribución de señales portadoras de programas transmitidos por satélites. Esta disposición legal amplia el tema de los derechos de autor y la transmisión ilícita o piratería de programas recibidos

por medios de satélite. Si bien esta Ley es amplia y clara en la materia, y solicita al Gobierno regular e incluir en su cuerpo legal sus ordenamientos, esto fue desarrollado de manera prolija hasta 1994. Uno última disposición forma parte de este período que es el Decreto 61 de 24 de julio de 1987 y que amplía a la televisión, una medida ya tomada en la radio sobre las causales de cancelación de las concesiones de frecuencias televisivas. (Sepúlveda 1982: 59). Este decreto posteriormente derogado estableció la caducidad o cancelación por las mismas causas que establece el Artículo 40 del Decreto 155 sobre la radio, lo que ejemplifica el nivel de relaciones del Gobierno sostenidas con los medios; como se aprecia, este decreto hace una analogía con otro de radio sin ninguna base legal. La legislación referente a la televisión, posee entonces lagunas, porque no toma en cuenta siquiera los intereses del propio Estado, para el desarrollo de un programa en el área de televisión. Tal es el caso de la televisión por cable, un sistema privado que ya cuenta en Panamá con varias compañías que lo explotan. Sobre esto no hay una disposición que establezca cual es la política a seguir, ni mucho menos un estudio sobre las características y el alcance de este nuevo proceso televisivo. No fue hasta el año 1998, cuando a través de la Resolución 226 se modifica la Resolución 37 de 12 de marzo de 1991, mediante la cual se otorga a la sociedad Cable Onda 90 S.A. licencia definitiva de uso para la instalación de un sistema de televisión por cable y microondas en Panamá.

Esta materia de la comunicación ha sido desarrollada en este período apreciando todo lo relativo a su vinculación con la salud y por el otro, el avance

de una industria nacional publicitaria. En la década de los setentas, se organiza una comisión mixta de los ministerios de Salud y Gobierno y Justicia para considerar y aprobar la publicidad de acuerdo con lo establecido en el Decreto 601 de 1956. Al cabo de un tiempo se aprecia que no se cuenta con el instrumento legal que permita una labor eficiente, a pesar de lo regulado por el Ministerio de Salud en disposiciones internas y otros decretos. En 1978 se aprueba el Decreto 129 de 19 de junio por medio del cual se dictan medidas sobre la publicidad de bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco. En este decreto se prohíbe la presentación de menores de edad en los anuncios citados también, en el que aparezcan personas bebiendo o fumando en escena. Hay otras medidas que quisieron ser contempladas pero, que la presión de agencias de publicidad, medios y anuncios no permitieron consignar en la regulación.

Desde comienzos de la década de los setentas se estudiaba la forma de nacionalizar la publicidad y en 1973 se aprueba un decreto que da los primeras pasos. Se trata del Decreto Ejecutivo 7 de 9 de enero de 1973 por medio del cual Órgano Ejecutivo reglamenta la confección, importación y transmisión de anuncios comerciales para radio, televisión y otros medios audiovisuales (Sepúlveda 1982: 66). En este decreto se estipula que los anuncios a través de los medios deben hacerse en idioma español y deben contar con locutores con licencia expedida por el Ministerio de Gobierno y Justicia. Por otro lado, los anuncios extranjeros deben ser doblados al castellano en el país por locutores panameños, así como los cantantes y artistas que intervengan. Esta medida

pudo profundizarse en 1978 a través del Decreto 1 de 10 de enero de ese año, en el cual se reitera que los anuncios deben ser en idioma español y que su interpretación correrá a cargo de locutores, actores, músicos y personal panameño. Fundamentalmente pone de manifiesto que los anuncios deben ser producidos en el país y cuando por razonas especiales técnicas se necesitan escenas imposibles de producir, se acepta hasta un cincuenta por ciento de pietaje original o extranjero para lo cual se solicita autorización del Ministerio de Gobierno y Justicia. Ante todas estas características descritas, hay un parágrafo transitorio que autoriza la exhibición de anuncios comerciales extranjeros cuyas características técnicas no puedan ser aquellas en el país pero, se les impone una especie de cuota de importación. Esa excepción tenía una vigencia de tres años para dar oportunidad que esta industria de la producción se perfeccionara. Al cabo de ese tiempo, se aprueba el Decreto 109 de 15 de octubre de 1980 que modifica el anterior, pero que aún admite la importación de los anuncios elevando considerablemente la cuota y se destina su monto al establecimiento de laboratorios para los estudiantes universitarios de comunicación. La medida aplicada concilia dos problemas fundamentales, ya reduce en primera instancia la importación a un mínimo y se logra un financiamiento a los centros universitarios con la formación de nuevos profesionales y técnicos que oponen su esfuerza a esta industria, dejando sentado en la misma forma la necesidad de crear un centro de investigaciones de la comunicación social. (Sepúlveda 1982: 70).

Estas últimas regulaciones tienen otras consideraciones importantes

como lo son que se nacionaliza totalmente el uso de voces, así corno la instrumentación musical y por otro lado crea un cuerpo colegiado para asesorar al Órgano Ejecutivo en la política hacia esta rama de la comunicación. Esta junta asesora la formaban representantes de los concesionarios de radio y televisión, publicitarias, anunciantes trabajadores de los medios de comunicación, artistas, músicos y productora de material audiovisual. Ayala (2002: 81) señala al respecto que una prueba de las inconsistencias de las disposiciones se refleja, cuando estas encierran terceros intereses, y que con su aprobación en 1984 con la aprobación del Decreto 45 de 22 de junio de 1984, en el que se reforma el 109 en un aspecto muy específico que es la distribución de los porcentajes del ingreso monetario. Revisado el Decreto 109, se dividía estos dos partes iguales a saber 50% a favor de la Universidad de Panamá y el Centro de Investigaciones de la Comunicación Social. En el nuevo decreto se hace una división en dos partes de 45% y una tercera, la Unión Nacional de Artistas de Panamá (UNAP) con un 10%.

A raíz de la tensa relación entre el gobierno y diversos sectores del país, en 1989 recrudecida la oposición política con la Universidad de Panamá y el Ministerio de Gobierno y Justicia, se adopta el Decreto 84 de 30 de noviembre de 1989 donde crea otra división de los porcentajes del fondo. Esta vez se mantiene el 45% del Centro de Investigaciones y el 10% de la UNAP pero se restringe ya no se le concede a la Universidad de Panamá, se subdivide y se otorga el 10% al Conservatorio Nacional, 10% a la Banda Republicana, 10% a la Escuela de Teatro, 5% a la Escuela Nacional de Danzas y un 10% a un fondo

especial de representaciones artísticos, resaltando además que estas entidades lo destinarían para la formación técnica de nuevos profesionales. Sepulveda (1982: 77) sobre estos elementos destaca que: a nuestro juicio el sector de la publicidad es el que de manera congruente en su generalidad ha sido regulado en función de objetivos previos y una concepción nacionalista del contenido de los medios, por las relaciones contractuales con Estados Unidos. Tradicionalmente este país ha tenido una profunda influencia de la cultura que exporta a la nación panameña. Sin embargo, esto no priva para reseñar la carencia de una legislación más abarcadora. Estos elementos se presentan como un contrapeso de la naturaleza excesivamente mercantil de la publicidad que está desprovista de una visión social en aras de fortalecer los buenos hábitos de la sociedad civil como el ahorro, el sentido patriótico, la higiene y el fomento de la cultura.

El ámbito de las relaciones públicas no había sido tratado profundamente en anteriores disposiciones, sólo de manera complementaria a otros aspectos como el desarrollo del periodismo como profesión. En 1980, a través de la Ley 37 de 22 de octubre, se reglamenta el ejercicio de la profesión de relacionista público y se le define como una profesión liberal o asalariada, cuyo objetivo principal es la actividad y el esfuerzo planificado para establecer y mantener comprensión mutua entre una institución o empresa pública o privada y los grupos y personas a que este directa o indirectamente ligado. También se enumeran en esta Ley, sus actividades específicas, su alcance, quienes la pueden ejercer y los requisitos que deben llenar aquellas personas que aspiren

a tener la respectiva idoneidad que para el ejercicio de la actividad se requiere. Esta Ley instituye también, un Consejo de Relaciones Públicas que está formado por el Ministerio de Gobierno y Justicia quien lo preside, representantes del Ministerio de Educación, de la Facultad de Comunicación Social, de la Asociación Panameña de Relaciones Públicas y un estudiante graduando de la carrera. Esta Ley permitió dar un nuevo carácter a dicha profesión al extenderse la mencionada idoneidad. Cuando la situación política en el país se agobió, no pudo reunirse más el Consejo Nacional y la expedición del documento de idoneidad se suspendió.

Al referirse a este periodo, Proceso Revolucionario con un transcurrir de veintiún años en el campo de la comunicación no es tan fácil, sobre todo por la complejidad de esta fase de la historia panameña. Básicamente, es un período que se caracteriza por su base absolutista. Al contrastar la regulación de los medios de comunicación, se aprecia que el saldo no coincide, un adjetivo más cónsono sería el de irregular por cuanto que hubo en ese lapso, diferentes etapas según se dieran las relaciones políticas y sociales entre los actores de la vida nacional. Roncagliolo (1996: 56), refiere que los fenómenos de la comunicación revelan, una vez más, como parte integral del proceso social, no susceptibles de ser analizados ni modificados con independencia de los análisis y modificaciones centradas sobre la totalidad social. Luego del golpe militar que acabó con el breve período presidencial del Dr. Arias, puede apreciarse que, a pesar de la represión, se inicia una serie de programas que tienden a lograr cambios en la política, económica y social.

En lo práctico, se forma la Asamblea de Diputados de Representantes de Corregimientos. Son estos voceros más identificados con las aspiraciones populares que organizados a través de Juntas Comunales y Locales, llevan al recinto parlamentario los necesidades de esos núcleos administrativos. Esta coyuntura permite en 1972, A través de la Constitución Política de la República de Panamá, aprobar una nueva constitución e introducir en su Artículo 85 un novedoso artículo sobre la función de los medos de comunicación que dice así: Los medios de comunicación social son instrumentos de información, educación, recreación y difusión cultural y científica. Cuando sean usados para la publicidad o la difusión da propaganda, éstos no, deben ser contrarios a lo salud, la moral, la educación, formación cultural de la sociedad y la conciencia nacional. La Ley reglamentará su funcionamiento.

Con este precepto constitucional, se pudo tener el respaldo doctrinal para una labor de actualización legal de los medios de comunicación social. Sin embargo, esta tarea se cumple sólo a medias en lugar de crear una Ley para la transformación o modernización de la radio. El Gobierno queda involucrado en disputa estériles e inicia la tarea de redactar decretos que tratan de dictar medidas muy específicas y que lo ponen a la defensiva frente a los ataques políticos. En la prensa, se retrasa mucho la disposición a regular el medio y al promulgarse, cambia en algún sentido el aspecto procesal, adecuándolo a las exigencias de quienes adversaban al Gobierno que solicitan mayores garantías. En una serie de factores que adelanta la legislación para regular la profesión de periodistas pero sus efectos y alcances son mermados por un fallo

de la Corte Suprema de Justicia. Posteriormente, se utiliza la figura de la idoneidad periodística en ambos sentidos, quienes la otorgan para beneficiar a algunos y quienes la adversan para acusar al Estado de atentar contra la libertad de expresión.

En publicidad se avanza en consolidar un espacio para la producción y creación de nuevos valores técnicos y artísticos en el recurso humano que suite esta actividad. Es digno de destacar que en este período, el mercado publicitario se expande y diversifica, por el surgimiento de una serie de servicios nuevos que apoyan a la publicidad. En todo este panorama, hay un sello común dispuesto con la vacilación del Estado en mantener sus acciones. No hay una disposición que tome decisiones significativas y que se mantenga sin una modificación cambio contra propuesta y ceda ante lo conciliación y la negociación. Este fenómeno se produce hasta en los momentos de mayor tensión cuando el Gobierno instrumenta una medida y luego al bajar las aguas, su nivel se suspende o deroga lo medida (Roncagliolo 1996: 61). Ese hecho connota un aspecto importante para comprender la dinámica gubernamental. Hay una ausencia de planificación y por lo tanto, de un estudio prolijo de la situación comunicacional, que está presente en este período y que demuestra, salvo contados momentos, que no hay una hegemonía en el sector del estado hacia la sociedad civil para lograr el consenso en pos de un proyecto y de hecho este no existe a pesar del discurso programático contenido en el Artículo 85 de la Constitución Política.

3.8.2.4. El Período de Renovación Democrática

El 20 de diciembre de 1989, se produce en Panamá una invasión por parte de los Estados Unidos, que conlleva una nueva administración política, cuyo primer postulado es devolver al país su carácter de democracia civil. En ese sentido, se orientan las instituciones del nuevo gobierne que al tomar en cuenta los excesos, sobre todo aquellos de los últimos años de crisis, inicia una serie de acciones con la finalidad de devolver las garantías en materia de libertad de expresión y poner en vigencia esto como uno de los derechos ciudadanos. Meses después, el 12 de febrero de 1990, el Ministerio de Gobierno y Justicia, aprueba el Resuelto 16, que en atención de los muchos aspectos que fundamentaron medidas que sirvieron para coartar la libre expresión de la ciudadanía, logra convocar a todos los sectores involucrados en esta materia, para que se evalúe las medidas que sean necesarias para dictar una nueva regulación de los diferentes aspectos de la comunicación social. Este sentido de negociación y estímulo sostenido a través de esta resolución, crea una comisión presidida por el Director Nacional de Medios de Comunicación Social, formada por representantes de las universidades que tienen carreras de comunicación social, los medios de comunicación, las organizaciones periodísticas, de relacionistas públicos y agencias publicitarias.

Esta comisión trabajó y produjo en el tiempo esperado, una propuesta que recogía los aspectos fundamentales de las disposiciones anteriores, en un cuerpo de treinta y cuatro artículos. Este proyecto no pudo superar los

obstáculos de los muchos intereses que se veían involucrados y sólo llegó a la comisión respectiva de la Asamblea Legislativa pero no se discutió formalmente. (Sepúlveda 1982: 88) señala que unos días después de aprobada el anterior documento referido, el 20 febrero de 1990, el Órgano Ejecutivo expide el Decreto de Gabinete 57 por medio del cual se crea la Dirección de Radiodifusión Estatal (DNRE), dependencia del Ministerio de la Presidencia. La Misma, es el ente que otrora fuera conocido como Sistema Nacional de Radiodifusión, constituido por el conjunto de radioemisoras estatales, Radio Nacional en la ciudad de Panamá y otras subsidiarias conformada por varias provincias, entre las que se podrían mencionar:

- Colón (Radio Colón).
- Coclé (Radio Victoriano Lorenzo).
- Herrera (Radio La Voz de Herrera).
- Veraguas (Radio Urracá).
- Chiriquí (Radio Guaymí).
- Bocas del Toro (La Voz del Teribe).

Esta cadena estatal, iniciada desde 1974 se había desarrollado sin una pertenencia específica a ningún ministerio u organismo gubernamental. Durante la invasión norteamericana, muchas de estas estaciones fueron bombardeadas y el resto de las filiales quedaron cerradas o sin transmitir, pero con su personal a salvo y a la espera de reactivar el sistema. Por ello esta norma de 1990 crea oficialmente la DNRE, y le asigna funciones de divulgación

radial de las acciones estatales en el cumplimiento de sus objetivos, así como contribuir a la afirmación de la imagen pública y las políticas democratizadoras y civilistas del Gobierno Nacional (Roncagliolo, 1996: 81).

Determina igualmente, su política directiva, así como los requisitos que debe reunir quien ha de ser escogido como su Director General. Otros artículos, establecen las respectivas tareas que cumplirá la DNRE y exponiendo la política preliminar hacia el resto de las estaciones del sistema, que en ese momento están desorganizados y sin ninguna orientación. En 12 de maro de 1991, un fallo de la Corte Suprema de Justicia, analizó la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por varios abogados contra el Decreto Ejecutivo 66 de 22 de septiembre de 1988, que reglamentaba el Artículo 4 de la Ley 11. En este documento, se llega a la conclusión que los artículos 1, 2, 3 y 5 del mencionado decreto son inconstitucionales, ya que entre otros artículos, la garantía constitucional básica, representada en el ejercicio sin censura de la libertad de pensamiento. A partir de esta medida, una serie de decretos, sobre todo aprobados durante el período de crisis, van a ser derogados con la finalidad de superar su vigencia en contra de la libertad de expresión, pero estas acciones son particularizadas en forma de decretos y no de una Ley, los cuales como la propuesta, regulara todo el sistema de prensa.

El Decreto 137 de 21 de marzo de 1990, derogó los Decretos 61 y 61-A de 24 de julio de 1987, por coartar la libertad de expresión y violentar un derecho y garantía constitucional. La instancia municipal de la ciudad de

Panamá, ante estas circunstancias, aprobó el Decreto 327 de 28 de marzo de 1990, por medio del cual se reglamenta la instalación, construcción y control de anuncios y rótulos en el Distrito de Panamá. Aunque solo era circunscrito a la ciudad capital, por ser quien más anuncios y rótulos presentaba, este Decreto ordena, la instalación de rótulos y vallas pues la ciudadanía reclama el cese de la anarquía en esta materia y exige a las autoridades municipales que reglamenten de manera eficiente la materia (Roncagliolo, 1996: 81). Para esto, la norma presenta y describe todo lo relacionado a definiciones, tipos de anuncios, reglamentos sobre su ubicación, áreas de imposible instalación; dimensiones y normas de ubicación, requisitos y por último sanciones e inspecciones.

Este Decreto aunque es bastante amplio con respecto de los trámites y datos específicos que presenta sobre trámites y datos específicos que requieran quienes van a instalar estas vallas o rótulos. Unos meses más tarde, el 7 de junio de ese mismo año, se expide el Decreto 229 que reforma el artículo del Decreto Ejecutivo 13 del 9 de febrero de 1987, el cual ponía requisitos de nacionalidad a los dueños y principales ejecutivos de las empresas radiofónicas. En este nuevo decreto, se vuelve al espíritu del artículo 6 del Decreto 155 del 28 de mayo de 1962. Otro aspecto sobresaliente, es que aquí contrario a lo expuesto en el Decreto 13 de 1987, se establece que el cambio, en la dirección o propiedad de la empresa de radio, deberá ser notificado ante el Ministerio de Gobierno y Justicia.

Ayala (2002: 77) de igual manera ha señalado, que aunque parezca sencillo y de buena fe, esta última medida es contraproducente, ya que los cambios en la propiedad de las empresas cuando son solo notificados y no se consignen en una documentación más amplia, puede darse la situación de ser insuficiente, ya que en la Dirección Nacional deben reposar expedientes de cada radio o empresa y en ocasiones se requieren para efecto de procesos en tribunales, bancos y otras instancias judiciales, la respectiva certificación que amerita una información que arroje luz sobre aspectos delicados de la concesión o especificaciones técnicas.

El 21 de septiembre de 1990, el Ministerio de Educación promulga el Decreto 369 donde reorganiza la Televisora Educativo Canal Once, con el objetivo de adecuar su estructura, objetivos y funciones a las técnicas modernas en materia de televisión educativa y acorde a las políticas que demanda el sistema Educativo. El principal punto de esta norma, es que describe las funciones de esta planta televisiva estatal, al Ministerio de Educación y elimina cualquier vínculo con la Universidad de Panamá como hasta la fecha se habría desarrollado. Hay que hacer mención que los estudios de este sistema de televisión están ubicados en instalaciones de la Universidad de Panamá. Aunque este Decreto tiene un contenido bastante amplio en su formulación, se produjo tal controversia en lo opinión pública que a través del Decreto 510 del 15 de octubre del mismo año, se derogó.

Su derogación se organiza trabajando con antelación un nuevo

instrumento que sale a través del Órgano Ejecutivo y el Ministerio de Salud, el cual promulga el Decreto 45 que establece la autorización que requiere, quien desea ofrecer orientación, servicios médicos y tratamientos con fines terapéuticos en los medios de comunicación. Este reglamento obliga a quien desee hacer uso de los medios de comunicación para ofrecer servicios análogos a los médicos, a solicitar una autorización en la Dirección General de Salud. Se requiere la acreditación de la idoneidad médica respectiva como requisito para estos fines. La medida fue tomada ante la actividad de consejeros religiosos y brujos que invadieron los medios de comunicación para ofrecer servicios de curación mediante fórmulas no médicas o religiosas. Al parecer el Código Sanitario no contemplaba disposiciones específicas a esos problemas de divulgación. Los seis artículos que contiene este de Decreto son específicos sobre el objetivo de la norma y no entra en mayores detalles, ni establece elementos más amplios sobre esta materia, por lo que en noviembre de ese año, el Ministerio de Gobierno y Justicia creó una comisión que evalúe y recomiende con respecto a los Decretos vigentes que reglamentan la confección, importación y transmisión de anuncios comerciales para radio, televisión y otros medios audiovisuales de comunicación, mediante la Resolución 88 del 27 de noviembre de 1991.

Fundamentalmente, este decreto establece las funciones de la comisión, así como su composición, aunque esta trabajó algún tiempo, no presentó un informe o conclusión al respecto de esta materia. En el año de 1991, se inicia la normativa de comunicación, al promulgarse el Decreto Ejecutivo 87-A del 3 de

abril que regula el otorgamiento de permiso para la explotación de frecuencias de radiocomunicación. Este decreto se desarrolla al tenor del espíritu de la Ley 15 del 30 de junio de 1986, donde Panamá adopta las disposiciones contenidas en el Convenio Internacional de Telecomunicaciones y de esa manera desarrolla sus medidas, a través de este decreto. El mérito de este decreto, aparte de desarrollar el Convenio Internacional, es que expone toda la política estatal en cuanto a radiocomunicación estatal para separarla de la radiodifusión. Ambas materias fueron tratadas análogamente en virtud de que el Decreto 155 de 1962 no hacía mayor distinción. Este decreto concede al Ministerio de Gobierno y Justicia, la facultad de planificar, controlar y establecer el uso del espectro radioeléctrico que utilizan los sistemas de radiocomunicaciones nacionales e internacionales dentro del territorio nacional. Además puntualiza, que corresponde al Ministerio aludido la asignación de frecuencias y la administración de los trámites correspondientes para realizar los concesiones. Se explica el procedimiento para otorgar las concesiones, los requisitos son tanto para la persona natural como para la persona jurídica, los aspectos técnicos, prohibiciones, sanciones y las causales de cancelación de frecuencias, entre otros elementos.

Otra disposición que desarrolla una medida anterior, es el Decreto 615 del 30 de abril de 1991, en atención a la normas del Código Sanitario, donde se crea la Comisión de Publicidad y Propaganda del Ministerio de Salud que tiene carácter permanente y la responsabilidad de asesorar técnicamente a la Dirección General de Salud en materia de publicidad o propaganda, cuyo

contenido u presentación está relacionado con la salud. Esta Comisión bipartita estaba formada por varios departamentos y direcciones de ese Ministerio y por la Dirección Nacional de Medios de Comunicación Social del Ministerio de Gobierno y Justicia. En realidad esta comisión funcionaba desde los años setentas pero no contó con un ordenamiento que la estructurara y definiera específicamente su labor, salvo lo consignado de manera general en el Código Sanitario y el Decreto 601 de 1956.

En junio de ese año, la Corte Suprema de Justicia emite un fallo con a una advertencia de inconstitucionalidad interpuesta ante un procedimiento administrativo seguido por el Ministerio de Gobierno y Justicia en aplicación de la Ley 11 de 1978. El mencionado fallo se hace contra el Artículo 18 de la mencionada Ley y lo declara inconstitucional, en virtud de violar el Articulo 32 de la Constitución, pues el Órgano Ejecutivo, no puede administrar justicia en materia que afecte las libertades públicas o constitucionales. La Asamblea Legislativa promulgó entonces, la Ley 17 de 9 de julio de 1991 donde se dicta la política en materia de telefonía móvil celular. Esta Ley modifica normas anteriores sobre las funciones del Instituto Nacional de Telecomunicaciones, confiriéndole a esta institución, la competencia para administrar los servicios públicos de telecomunicaciones, aunque en materia de telefonía celular, podrá compartir la explotación, del servicio con empresas privadas y mixtas (Sepúlveda 1982: 94).

Otra de las Leyes que ha sido modificada es la Ley 36 de 1980 sobre

televisión, al hacer cambios en el espectro de frecuencias para el servicio de televisión, en beneficio de separar dos bandas para asignarlas a diferentes niveles de la telefonía celular. Presenta la misma, pautas sobre el procedimiento para la licitación pública, donde los interesados en explotar la otra mitad del servicios, así como el trámite correspondiente a la concesión de frecuencias para los usuarios, los condiciones de concesión, términos, causales de caducidad y otros detalles conexos, aunque no establece sanciones.

Las últimas disposiciones en este período están relacionadas con el área de salud y publicidad. El Ministerio del ramo emitió la Resolución 30 del 19 de noviembre de 1991, donde reglamenta la publicidad y la propaganda de cigarrillos y bebidas alcohólicas. Esta resolución contiene dos aspectos fundamentales relacionados con la publicidad de cigarrillos y bebidas alcohólicas. El primero, es de orden conceptual y establece que ningún anuncio debe tener imágenes y otros elementos visuales que involucren patrones, de conducta, valores y demás con los cuales se pueda identificar la población. El segundo tiene que ver concretamente con medidas o tomar en la publicidad en los medios, de agregar un cintillo con advertencias sobre el riesgo de consumir este tipo de productos.

Esta resolución causó una conmoción en la actividad publicitaria y uno de los debates más productivos que se haya generado en materia de comunicación en el país que culminó con la aprobación del Decreto 299 del 29 de abril de 1992 donde se reglamenta la publicidad y la propaganda de bebidas

alcohólicas, cigarrillos y tabacos. El decreto define las categorías de bebidas alcohólicas, las que contengan más de 0.5 % de su volumen en alcohol y la publicidad de aquellas no deberá estimular en el abuso del consumo, así como estar orientada a menores, utilizar elementos obscenos, incitar a actividades ilegales y relacionar el consumo de bebidas con la conducción de vehículos.

Medidas similares se toman con relación a la publicidad de cigarrillos y tabacos, estableciéndose un máximo de tiempo en televisión de 5% anual para los mensajes publicitarios que deben reducirse gradualmente en los quince años sucesivos a la aprobación del decreto. Esta norma derogó la Resolución 30 la cual había sido demandada ante la Corte Suprema de Justicia. Este ente en una respuesta a dicha solicitud, no accedió a la misma por considerar que no había motivo. Este criterio fue expuesto en el fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo del 2 de enero de 1992, estas dos últimas disposiciones sobre publicidad de bebidas alcohólicas y cigarrillos que paralizó toda publicidad de esos anunciantes por espacio de seis meses.

Este período se inició con la invasión norteamericana a Panamá y la instauración de un Gobierno civil que tenía en su agenda, algunos objetivos muy claros. De estos sobresale el relacionado con el respeto las garantías individuales y la libertad de expresión. El problema de la comunicación y los excesos del Gobierno anterior en materia de impedimentos a la libertad, indujo al nuevo equipo gubernamental a iniciar un proceso de modificación de la regulación que atentaba contra este principio. En ese aspecto, derogan varios

decretos conflictivos y se formaron comisiones para el estudio de la situación de la prensa y la publicidad. En el caso de la publicidad, el resultado fue más desalentador porque aquí no se, alcanzó ni siquiera a producir un documento analítico, Este esfuerzo se vio afectado por la situación posterior de medidas sobre publicidad de bebidas y cigarrillos.

En el campo de la radio se avanzó más en la dirección de políticas con la aprobación de un decreto sobre radiocomunicación y una Ley de telefonía celular que divide el espectro en dos para compartir su administración entre el Estado y el sector privado. Sin embargo, estas nuevas reglamentaciones no afectan la vigencia del decreto que regula la radiodifusión.

3.8.3. El Periodismo en particular y su Desarrollo en la Sociedad Panameña (1800-1903)

3.8.3.1. Introducción de la Imprenta en Panamá

La imprenta fue introducida en Panamá procedente de Jamaica por José María Goytía en el año 1820 cuando aún Panamá formaba parte de España. Su introducción se debió a la necesidad de un grupo de panameños, quienes al sentir que había sido inventada hacía unos trescientos años atrás y que se utilizaba en otros países latinoamericanos, también podía utilizarse para beneficiar a la sociedad panameña. Al respecto, Castillero (1994: 7) señala en su obra Más en el año de 1820, tocando a sus postrimerías el régimen monárquico en América, que fue cuando se introdujo en Panamá este

maravilloso invento que hizo posible en la Edad Media la propagación de las ciencias y las artes con la multiplicación de las copias de escritos y libros y su divulgación por el mundo. Otro aspecto a destacar es que Panamá fue el vigésimo séptimo lugar, cronológicamente hablando en adquirir la maquinaria, habiendo sido México quien ocupara el primer lugar en el año 1535.

3.8.3.2. Aparición de los Primeros Periódicos

Según datos históricos y tal como se ha descrito anteriormente, La Miscelánea Del Istmo fue el primer periódico publicado en el Istmo por los escritores Manuel María Ayala, Juan José Calvo, Juan José Argote, así como Gaspar y Mariano Arosemena. Según escritos de Miró (1976: 10) la Miscelánea del Istmo surgió como semanario dominical que recogía los anhelos separatistas de los panameños y que contribuyó notablemente a la causa de la nacionalidad aún después de materializada la Unión a la Gran Colombia. Nacida en 1821 y tan solo compuesta por cuatro páginas se le puede considerar como la primera publicación periodística aparecida cada semana, que existió en lo que hoy es Panamá. A partir de esa fecha aparecen otros periódicos como:

- **La Gaceta Oficial**. Publicada en 1822 se dedica a publicar actos administrativos del gobierno de Colombia.
- **El Fiscal y La Ley.** Este periódico vio la luz en 1824, fue el primer periódico publicado en el Istmo de Panamá y tuvo como director a José Ángel Santos.

- **La Unión.** Este diario fue fundado 1830, con la finalidad de combatir y luchar contra la tiranía emanada del jefe militar en el Istmo General José Hilario López. Tuvo un periódico de vida muy corto.
- **El Constitucional del Istmo.** Este periódico fue creado en 1831 para emitir los diversos actos gubernativos que se daban en el Istmo. Este periódico no publicó menos de ciento sesenta números.
- **Otros.** Entre otros periódicos que aparecieron en la época se pueden citar los siguientes: Comercio Libre 1833-1834; El Vigía del Istmo 1834; Los Amigos del País 1835-1841. Este periódico influyó mucho en la opinión de la sociedad de aquel entonces. Particularmente dejó de salir cuando se publica La Prensa y Gaceta del Istmo.

De la misma manera se pueden destacar otros periódicos como: La Libertad, fundado en 1849 se distinguió por ser un semanario que ayudaba a combatir con altura y orientaba en relación a aspectos políticos y sociales. El Movimiento fue otro periódico fundado en 1843 y presidido por Justo Arosemena. El mismo luchaba por los asuntos patrióticos. Luna (1970: 9) historiador panameño señaló que entre 1820 y 1899 se publicaron en Panamá no menos de 400 periódicos, en cantidad tal que la actividad periodística panameña es asombrosamente elevada en comparación a lo ocurrido en similar periodo en todo el continente americano.

El periodismo de la época se distinguió fundamentalmente por el interés de intelectuales panameños quienes por el interés de divulgar y de mantener

en los panameños la lucha y de avivar la libertad y la independencia del Istmo. Los contenidos incentivaban el sentimiento patriótico, la valentía de los istmeños en contra del gobierno colombiano. La Miscelánea, el Fiscal y La Ley propugnaban y se inspiraban en anhelos eufóricos de patriotismo y constante ideales de libertad.

Hubo otros intentos para esa época de más periodismo panameño. Sin embargo, no fue hasta la década de los años 40 del Siglo XIX, cuando aparecieron publicados, primero en inglés, el Panama Star el 24 de febrero de 1849 y que ose convirtió luego en “The Daily Star” el 31 de enero de 1853 y al día siguiente 1 de febrero aparece como un anexo en su tercera página, la que hoy continúa siendo La Estrella de Panamá, en español. La Historia de La Estrella de Panamá queda fijada para el 24 de febrero de 1849, cuando Panamá era un departamento de Colombia. A partir de ese momento comienza a editarse “The Panama Star”, dirigido por los norteamericanos J.B.Blideman, S.K.Honaire y J.F.Bachman, quienes atraídos por la fiebre de oro de California llegaron en el vapor “Oregon” a tierras istmeñas. Más tarde, los tres fundadores de “The Panama Star” siguieron sus caminos y en el transcurso de noviembre el diario fue conducido por los señores Peyton Middleton, quien consideró esto más como un pasatiempo y por su hermano Lewis A. Middleton. (http://www.laestrella.com.pa).

En marzo de 1851, uno de los hermanos Middleton, James H., quien trabajaba en “Panama Star”, decide abrir otro periódico junto al coronel Edmund

Green. Este periódico de habla inglesa se llamó “Panama Herald”. Luego Peyton se marcha y el Sr Lewis continuó solo como único propietario y editor del “Panama Star” hasta febrero de 1852 cuando se une como consorcio a Archibald Boardman Boyd. En estos momentos deja de ser un trisemanario, se convierte en un diario y pasa a llamarse “Panama Daily Star”, incluyéndose el 1 de febrero de 1853 una sección en castellano. Sale de esta forma “La Estrella de Panamá” como fragmento integral del “Panama Daily Star”. Uno otro medio (Panama Daily Star y Panama Herald) mantenían una constante rivalidad y en esa férrea lucha, el segundo publicó en 1852 la primera información ilustrada de ese entonces, que consistió en un mapa describiendo un proyecto del Canal. El 2 de mayo de 1854 y luego de tres años de altercado, ambos periódicos se fusionaron para darle vida al “Daily Star & Herald”, cuyos propietarios fueron James H Middleton, Archibald B Boyd y Jonh Power. Las últimas ediciones del “Panama Herald” y “Daily Panama Star” fueron el 27 de abril de 1854 y el 30 de abril de 1854, correspondientemente. Cabe destacar que La Estrella de Panamá se mantuvo inserta en el “Daily Star & Herald”. El estancamiento comercial de la época obliga a editar el “Star & Herald” tres veces por semana desde octubre de 1854. En marzo de 1855 se inicia la sección francesa convirtiéndose en el primer periódico trilingüe del continente americano y quizás del mundo, pero el 3 de julio de ese mismo año se cancela temporalmente la sección en lengua castellana, ya que las ideas del editor de ese entonces, el colombiano Dr. Bartolomé Calvo, distaban mucho con la mentalidad comercial de los propietarios del medio.

Era el primer acontecimiento que sufrió el periódico, ya que en el futuro ocurrieron otras tales como la suspensión bajo el gobierno del Gral. Santo Domingo Vila y Dr. Facundo Mutis por la participación política y por contrariar al Gobierno Colombiano, y la cesación por un periodo de tres meses nuevamente en marzo de 1886, del ya nuevamente diario “Star & Herald”, incluyendo su sección castellana “La Estrella de Panamá”, por intervenir abiertamente en los asuntos políticos del Istmo.

3.8.3.3. Periodismo en la Era Republicana (1903-1950)

Para finales de siglo se destaca el nacimiento del periódico La República, quien en sus columnas aboga y coopera con ideas separatistas, planes de independencia y la creación de un gobierno autóctono nacional. Este periódico estuvo dirigido una vez lograda la independencia por Don Antonio (Papi) Aizpuro. El primer número del periódico asomó en el mes de diciembre de 1904, publicando “Las adhesiones de los pueblos a la independencia” y se comenzaron a discutir las Cláusulas del Tratado Herran-Hay, recientemente re-chazado por el Congreso de Colombia y que fue una de las causas más poderosas de nuestra independencia. De allí en adelante y en los primeros diez años van surgiendo otros periódicos como: La Nueva Era, La Unión, El combate, El tiempo, La Prensa, El Constitucional, La Opinión, El Centinela, El País, El Nacional, El Eco, La Palabra y muchos otros, que se fundaron y desaparecieron para sostener aspiraciones políticas.

Un aspecto importante que se destaca es que en los siguientes decenios surgen otros periódicos que desaparecen rápidamente al lograr lo que buscaban. En ese sentido se encontraban: EL Oposicionista, El Garrote, El Liberal, La Defensa Social, La Patria, La Prensa Libre, La Idea, El Duende, La Crónica. El interior del país no se quedó atrás allá igualmente nacen otros periódicos destacándose: El Correo de Las Tablas, El Heraldo de Herrera, Ecos del Valle, El Valle de la Luna, El Sonaeño, El Eco Herrerano, El Comerciante de Colón, La Voz de Coclé, El Veragüense, El Eco del Darién, El santeño. Todos estos a lo largo de los dos primeros decenios, cerrando el primer cuarto de siglo.

Entre el quehacer republicano sobresalen algunos órganos que por sus ambiciosos planes publicitarios, bien pronto sientan cátedra y tribuna en la divulgación de las ideas. Tal es el caso de El Diario de Panamá, fundado por el periodista venezolano Dr. Odoardo León Ponte, el 5 de diciembre de 1904. Este periódico dejó de publicarse en 1930. A principios de la tercera década nace El Tiempo, fundado y dirigido por don Guillermo Andreve quien era un notable escritor y publicista, autor de otros escritos de gran interés nacional. El periódico llegó más tarde a manos del Licenciado Jepta B. Duncan, quien mantuvo una política editorial de gran altura. Este señor sostuvo encendidas polémicas que le crearon gran fama como periodista y escritor. Igualmente logró gran popularidad El Diario Nacional, fundado en 1920 por don Francisco Arias Paredes en compañía del Lic. Domingo H. Turner y de don Geo. Henry conocido tipógrafo de la localidad. Este periódico logró ardientes campañas

políticas que le dieron gran importancia. En 1940 germinó La Tribuna desapareciendo con el derrocamiento del Dr. Arnulfo Arias, floreciendo en su lugar La Nación.

3.8.4. Introducción y Desarrollo de la Televisión

La primera televisora que funcionó en territorio panameño inicia con el objetivo de brindar transmisiones de entretenimiento a las fuerzas armadas que residían en la pasada Zona del Canal de Panamá en 1941 bajo el gobierno de los Estados Unidos de América. Más adelante en 1943 la misma se transforma en parte del Servicio Radial de las Fuerzas Armadas, para luego convertirse en la Red de Transmisiones de las Fuerzas Caribeñas (CNF) en 1954. En 1955 formalmente queda establecida una televisora en la Zona del Canal cuando el embajador de los Estados Unidos en Panamá envía una nota al canciller panameño de aquel entonces informándole que el Comando del Caribe había separado los canales 8 que cubría el área del Pacífico y el 10 el área del Atlántico, para el uso del ejército. El 6 de mayo de 1956 sale al aire, el primer programa inaugural. Siete años después, en 1963 cambia de nombre convirtiéndose en el SCN-TV (Southern Command Network Television). La televisión de la Zona, fue muy exitosa motivando con ello entre los panameños a la adquisición de aparatos de televisión.

En vista de las diferencias culturales existentes entre los panameños y los norteamericanos, se hace necesario sentar las bases jurídicas para la conformación de transmisiones televisivas, lo cual da origen al establecimiento

de televisoras netamente panameñas. Es así como se transmite el primer ensayo de transmisión para los panameños a través de canal 10 en circuito en la Ciudad de Panamá en septiembre de 1959. La estación televisiva denominada HOA-TV2 es la primera en llevar a cabo pruebas de manos de los técnicos Stabile y José Rodríguez, la señal duró media hora ya que el Ejecutivo ordena su clausura. La programación de televisión se centraba en producciones extranjeras, compuesta de series y novelas estadounidenses y mexicanas y muy poca producción nacional. Los primeros programas nacionales eran transmitidos en vivo, como lo fue En el parque, del escritor cubano Tony Fergo y la actuación de Néstor de Icaza, Zelideth Rosales, Dalila Aguilar, Ramón García de Paredes. Rafael Chatroux y Aurelio Paredes, en el género comedia, otro dirigido por Aurelio Paredes será Luneta reservada. Los programas nacionales eran: Telenoticias, con Mario Velásquez, quien dirigió el primer programa de debates llamado Foro de opinión pública, La Mujer Opina, Sábados con Martínez Blanco y El Precio Exacto ambos de Víctor Martínez Blanco, Todo por la Patria producido por Ralph Smith, primer gerente de Canal 4, que se transmitía los domingos y con artistas extranjeros contratados para animar la programación, como los cantantes; Olga Guillot, Celia Cruz, Armando Manzanero, los hermanos Rigual, Cheo Feliciano, Carmen Sevilla, Marco Antonio Muñiz, Tony Moro estos y muchos otros actores y artistas se catapultaron en la TV panameña. Finalmente la preferencia de los televidentes panameños fueron los programas noticiosos y largometrajes.

Para inicio de los años 70, ya están en el mercado las cámaras portátiles ligeras y los registradores de video y se inicia con ello los programas nacionales Cocinemos con Rosita, Lo Mejor del Boxeo de Juan Carlos Tapia, Detrás de las Cámaras de Eduardo Frangias y los sorteos de la Lotería Nacional de Beneficencia que contaron con presentadores de la talla de Guillermo Antonio Adames, Maritza Diez de Morales, Pete Romero, elaborados por el escenógrafo y productor, Jorge Antonio Diez. Estas producciones nacionales se combinan con la exhibición de películas mexicanas y americanas en sesiones especiales que reciben los nombres de Gala, Gran Domingo y Éxitos de Hollywood con Eduardo Frangias. Los años 80, la revolución de la música típica y el disco/rock, se combinan y salen editados programas de concursos de baile y canto como: Disco con Baby, de José Raúl “Baby” Ramos y sus modelos Caroline Bahu y Querube Dutary. El 2 busca 1 de rating, producido por Aurelio Paredes, espectáculos, etc. Un primer estudio sobre el espacio televisivo panameño, arrojó que las telenovelas y las series de acción era lo que más se veía, el resto se repartía entre cómicas, noticiero, deportivos, musicales y educativo culturales, con espacio de 30 minutos cada emisión de serie (10 clases de programas). En los años 90, el Canal desarrolla una política agresiva de competencia con programas extranjeros, principalmente estadounidenses, como los premios Grammy, Emmy, Oscar, Miss Mundo, los espectáculos musicales y películas de ese país, aparte de las telenovelas venezolanas y brasileras.

A su vez, inician la programación de Tandas de 24 horas de películas en los días de su aniversario, y en el ámbito de la programación nacional, esta es casi nula. Se transmiten los carnavales, sobre la venta de juguetes y de cocina. Otro estudio de 1991, arroja cambios en la preferencia, producto de los cambios en la programación pero con una fuerte carga a los programas de corte infantil, telenovelas y finalmente los largometrajes (16 clases de programas). En 1995, la Gerente General de la Compañía Panameña de Radiodifusión TV, es Mercedes Eleta de Brenes. El Ingeniero Lloyd O'Meally, paso a ser Vicepresidente de RPC. Para esta fecha la programación toma un giro inesperado, salen al aire los programas nacionales; Son del Sabor y Sabor Latino productor Carlos Aguilar y la presentadora Ana Sibauste, Perspectiva de Milton Henríquez, Telenoticias Al medio Día de Lourdes Rivera, Telenoticias al despertar de Gabriela Gnazzo, Hugo Famanía y Alvaro Alvarado; Telenoticias RPC, Celiano Fonseca y Lissette Condassin, para entonces las preferencias del rating se reparten entre las noticias, las telenovelas y las cómicas infantiles.

Otros programas especiales de ese año fueron: Visión de Madelaine y Luis, La Tía Zoila Lumbrera de Nuria Mateu y Musik de Miguel Esteban y Ana Lucía. Detrás de las Cámaras (nuevamente retomado por Eduardo Frangias, de promoción y comentarios cinematográficos). Encontremos Soluciones con Julio Miller, quien dejó de transmitirlo en 1995. El 4 y el 2, se enfrascaron en una carrera competitiva por vender, a través de productos enlatados, acompañados de una programación de baja calidad importada de Estados Unidos. Los llamados programas enlatados son los elaborados por las

publicitarias y consisten en vender productos industriales como latas de leche Klim, cerveza Milwaukee, pastas Maggi, sardinas Star, en fin todo lo que era enlatado se presentaba en TV y cada canal competía a ver quien exhibe más comerciales de enlatados, en esa competencia salió vencedor RPC.

En la segunda mitad de la década del 90 aparecen nueva programación nacional que va a inyectar nuevos bríos, como: Teletrastadas con la presentadora Melissa Velarde, productor Ricardo Aguilar, el cual hace mofa de los errores de otros animadores, presentadores de otros medios y personalidades pero eso no es todo, hoy el cuatro es el transmisor oficial del Concurso Señorita Panamá. Básicamente, dentro del toda la extensión de la segunda mitad del Siglo XX, los contenidos de la prensa escrita no fueron más que lograr que la sociedad panameña conociera y se informara adecuadamente sobre el devenir histórico, social, político, científico, tecnológico, cultural y económico acontecido en el país.

RPC Televisión Canal 4 es actualmente el iniciador o pionero en la historia panameña, de las transmisiones televisivas. Inicia operaciones en el año 1958, cuando luego de dos años de arduo trabajo, se pudo concretar ese sueño que estuvo listo para hacer realidad este acontecimiento el 14 de marzo de 1960, estableciendo en la sociedad panameña el cambio en la vida y la cultura nacional. La pantalla chica, desde el principio causó un impacto que repercutió positivamente en el desarrollo cultural y socio económico del país, dando pie al nacimiento de nuevos canales de televisión.

Televisora Nacional Canal 2 surgió producto del liderazgo y la visión de la familia Chiari, que con la ayuda de la Cadena Norteamericana de TV ABC (American Broadcastin Corporation), aparece en el acontecer patrio con el nombre de Televisora Nacional, S.A. Canal 2. Sus logros fueron creciendo en forma positiva, adentrándose en el mercado panameño de la televisión y el entretenimiento variado, ofreciendo a partir del 23 de abril de 1962 una opción atractiva y dinámica que buscaba hacer competencia con la que hasta ese momento liderizaban y acaparaba el mercado de la producción televisiva en Panamá es decir, la Compañía Panameña de Radiodifusión o RPC TV. González (2001:4) sobre el particular ha expresado que TVN instala una repetidora del Kilowatt y un sistema de antena de seis paneles en el Valle de Antón en 1965, que le permite expandiendo su cobertura a las provincias centrales (Coclé, Veraguas, Herrera y Los Santos).

En 1967 adquiere su primera unidad móvil de producción para la transmisión de programas en vivo. Un año más tarde, instala una repetidora de transmisión en Chiriquí de 500W en Cuesta de Piedra cubriendo los hogares chiricanos. Ya para 1969, aumenta la capacidad del transmisor de Cerro Azul a 20 kilowatts iniciándose también las transmisiones vía satélite. En 1972, TVN es el primer canal del país que ofrece a la teleaudiencia una señal con imágenes a colores. En 1983 la Compañía Teleinversiones S.A. compra a manos de la familia Chiari Televisora Nacional, S.A. Canal 2. En 1990 siguiendo un período de inestabilidad administrativa en TVN y de crisis política y económica en Panamá, un grupo de inversionistas privados, Península Holding

Inc. adquiere Televisora Nacional. En 1994, un nuevo transmisor es instalado en Cerro Azul ofreciendo una nueva imagen, siendo el primero en implementar los nuevos avances tecnológicos, enviando una señal nítida y de audio en estéreo o Sap (Sistema de Audio Alterno) que permite escoger uno de los dos idiomas en los que se puede escuchar un determinado programa.

Sistema de Televisión Educativa – Canal Once, cuyos inicios se registran un 22 de enero de 1978, llamándose Canal 6, estuvo destinada estrictamente para el área universitaria en formato de circuito cerrado, con una programación educativa y cultural que alcanza al área metropolitana de la ciudad de Panamá. Variadas han sido las inversiones económicas y técnicas que en ella se han efectuado, lo que hoy día le hace contar con un estudio muy completo, el cual maneja una inversión entre donaciones (Agencia de Cooperación Internacional del Japón) y del propio Estado por el orden aproximado de 3 millones de dólares en equipos. Paulatinamente este canal busca aumentar la programación nacional con programas que ayuden a elevar el nivel educativo y cultural en todo el territorio nacional.

Telemetro Canal 13 surge el 13 de octubre de 1981 bajo la guía de Nicolás González Revilla. Fue positivo y beneficioso para la vida y la cultura nacional pues motiva y ejerce una nueva posibilidad de establecer el desarrollo y estímulo de los talentos profesionales y artísticos directamente relacionados con la industria. La proyección de la señal se emite el 15 de octubre de 1981, con una planilla de 20 empleados. Su programación iniciaba a las 5:00 p.m. y

consistía en tres (3) espacios de películas: Inmortales del Cine, Festival Cinematográfico y Cine Estelar.

FETV Canal 5 surge el 26 de abril de 1990, tras una gran iniciativa que reunió los esfuerzos y las directrices de la Iglesia Católica, Síndicos del Comité Ecuménico de Iglesias Cristianas y de las Comunidades Hebreas de panamá, surge en la República de Panamá Canal 5, cuyo enfoque era la cultura y la educación científica, religioso, informativo y recreativo, surge la Fundación para Educación en la Televisión. Para el 15 de noviembre del mismo año, se asigna a FETV provisionalmente las frecuencias necesarias para su operación y no fue hasta el 4 de julio de 1991, que logra la asignación de frecuencias en forma definitiva, adquiriendo a los ex trabajadores de Panavisión del Istmo y los de Telecinco. Actualmente su producción es amplia variada y de un público receptor que está entre niños, jóvenes y adultos de todas las edades.

Hossana Visión: Canal 37 UHF y 56 (Cable) Panamá es la última televisora en entrar al circuito comercial de esta industria, en agosto del 2003, luego de dos años de trabajos para que saliera la señal y cumpliera con los requisitos jurídico-económicos. La misma ofrece los servicios en vivo y pregrabados, anuncios clasificados, cuñas publicitarias, infocomerciales, reportajes espaciales, gacetillas, trabajos de post producción, servicios sociales, promociones, transmisiones especiales, reproducciones de audio y video. La misma se crea con apoyo de filiales en Estados Unidos que contribuyeron económicamente a través de sus accionistas y voluntarios. Su

misión es rescatar los valores morales y espirituales de la sociedad. La programación de Hosanna Visión y su repetidora radial Sistema Radial Hosanna, trata de ser amena, basándola en la educación y cultura, informativos, de consejería familiar, deportivos, de opinión-comentarios, musicales, películas, series infantiles aparte de las transmisiones en vivo desde sus estudios principales. Todo procesado a través de servidores digitales de radio y televisión, equipos de edición no lineal y en formatos DVC PRO y betacam. Su agente corporativo es el pastor Marco A. Gómez L y su presidente es el predicador Edwin Álvarez, este último transmite su mensaje evangélico a través de la empresa.

Teleinversiones Metropolitanas: Canal 23, 24 horas de música, popularmente conocido como +23, su gerente general es Alma Orillac y laboran en base a las necesidades que demande la teleaudiencia, con 24 horas de videos musicales. El proyecto lo inicia el periodista Guillermo Antonio Adames, Olmedo Miranda hijo y Santiago Purcell.

3.8.5. Introducción y Desarrollo de la Radio

Son muchos los programas emitidos, por lo que resultaría extenso abordarlos en su totalidad. Los programas emitidos a través de las diversas emisoras de radio fueron matinales, de mediodía, de tarde y nocturna. Así mismo fueron programas variados, informativos, musicales, para todo tipo de género. La programación emitida tuvo mucho que ver con temas muy específicos como: economía, música, hogar, deportes y otras cuestiones

concretas. También se emitieron programas en vivo. Con el advenimiento de este medio, se elevó la comunicación oral a un nivel de información de masas, con una serie de ventajas sobre la prensa; entre ellas, la de una mayor simultaneidad en el mensaje, así como el estar al alcance de personas analfabetas (Hernández 2007: 56).

Como otras tecnologías que surgieron en el Siglo XX, la radio tuvo un desarrollo vertiginoso. En solamente unas décadas ésta se convirtió en un valioso medio para la transmisión de toda clase de mensajes y una compañía permanente para varias generaciones que crecimos escuchando la música, comentarios y anuncios radiofónicos a lo largo de nuestra vida. Todo comenzó en diciembre de 1901 con Guillermo Marconi, quien, buscando desarrollar un sistema para transmitir la señal del telégrafo sin el uso de cables, culminó sus experimentos para lograr transmisiones electromagnéticas a larga distancia. Durante las dos primeras décadas del Siglo XX se realizaron los avances tecnológicos que permitieron que la radio se convirtiera en un medio eficiente de comunicación masiva y que surgieran las primeras estaciones radiodifusoras experimentales. De esta manera la situación era propicia para el establecimiento de la radiodifusión tal como la conocemos actualmente.

Según Hernández (2007: 4) la radio produjo muchos beneficios, el 28 de agosto de 1922, la compañía americana *Telegraph and Telephone* inauguró en su estación *WEAF* un servicio que tendría repercusiones insospechadas. Ese día comenzó a anunciar la venta de unos departamentos propiedad de la

Queensboro Corporation. Por este servicio la empresa pagó cincuenta (50) dólares por diez minutos de publicidad. Un mes después, otras dos empresas *Tidewater Company y American Express*, anunciaron a la comunidad industrial que sus ventas habían aumentado sustancialmente, debido a que habían utilizado la nueva "publicidad radial". En octubre de ese mismo año la WEAF se anotó un nuevo éxito radial transmitiendo dos partidos de fútbol desde Chicago, vía telefónica de larga distancia. De esta manera se abrió el camino para la transmisión de los grandes espectáculos de interés masivo como parte integral de la programación radiofónica y la publicidad comercial como medio de sostenimiento y desarrollo de las estaciones radiodifusoras. La historia política de nuestra nación se mantiene ligada a la historia de las comunicaciones puesto que la misma durante mucho tiempo estuvo controlada por el gobierno de Estados Unidos. La radio comercial cada vez lograba más su expansión a nivel mundial. América Latina no escapaba a esta realidad ya que en todos los países de la región se creaban estaciones de radio, no así en nuestro país, donde esto era ilegal según los norteamericanos. Después de la separación de la Gran Colombia en el año de 1903 Panamá logró una parcial separación, ya que durante mucho tiempo las comunicaciones del país estuvieron bajo el poder y dominio de los Estados Unidos, todo esto mediante la premisa de que ellos eran los encargados de la administración y defensa del canal de Panamá. Las comunicaciones en nuestro país estaban totalmente controladas por mar agua y tierra por las Fuerzas Armadas Norteamericanas. Durante este año también se estableció una Ley a cargo de Roy Tasco Davis, con la finalidad de

expedir permisos legales para la instalación de servicios de radiodifusión en la ciudad de Panamá.

La radio propiamente dicha nace en Panamá para la década de 1930, con la ayuda de un grupo de empresarios nacionales, que instalan las primeras radioemisoras panameñas en la capital, dando inicio a la Radiofonía en Panamá. En 1932, más o menos para los meses de julio y agosto un grupo de hombres emprendedores iniciaron el primer intento Radiofónico en Panamá con el nombre de “La Primera Radio Experimental”, o mejor conocida como Radio Tembleque, operando por primera vez con un transmisor de onda corta, de manera clandestina, con el objetivo de burlar el yugo estadounidense. A tres días de estar operando Radio Tembleque, los dueños de esta radioemisora recibieron una orden del Secretario de Gobierno y Justicia de Panamá, la cual ordenaba el cierre de la emisora puesto que el Jefe de Telecomunicaciones de Panamá aseguraba que la emisora estaba operando de manera ilegal, sin licencia ni autorización para a la utilización de frecuencias que eran otorgadas por el gobierno de los Estados Unidos.

A pesar de las amenazas liderizadas por el gobierno norteamericano Radio Tembleque siguió operando por 15 días. Luego el Secretario de los Estados Unidos envío una nota al gobierno de Panamá, la cual ordenaba el cierre definitivo de la emisora clandestina, puesto que según ellos interfería con las transmisiones de la Zona del Canal y las Emisoras del Ejercito de los Estados Unidos. Finalmente La Policía Nacional como a eso de las ocho de la

noche, con una orden de cierre de la emisora firmada por José A Ramón Cantera, Comandante y Jefe de ese cuerpo, envío a que irrumpieran en el recinto (Luna 1970: 18). Después de este suceso emergieron las primeras emisoras legalmente establecidas, por un lado “La Voz de Panamá” y por el otro “Radio Miramar”. Las más de 30 personas que estaban en la estación fueron conducidas hasta el cuartel de la Policía.

La importancia de la radio como medio de difusión, se concentra principalmente en la naturaleza de lo que ésta representa como medio en sí, ya que, posee una calidad íntima de tú a tú, que la mayoría de los otros medios no tienen. Uno de los factores más importantes de la radio es que su costo de producción es menos elevado que el de los otros medios, estas características, a su vez, permiten utilizar diversos elementos creativos como voces, música y anunciadores en los comerciales. El comercial de radio no es más que una pieza publicitaria preparada para ser escuchada por este medio. Es la extensión de la campaña creada para ser colocada en la radio. El mismo necesita de imágenes que vayan desde los ojos hasta la mente, sólo se necesita persuadir al consumidor con un fuerte mensaje que a su vez, genere en el mismo, sentimientos positivos, con respecto al producto, esto es lo que constituye el éxito de un comercial de radio.

La radio es masiva porque llega simultáneamente a un gran número de personas, pero también es el medio de comunicación más selectivo, ya que cada emisora dirige sus mensajes a grupos perfectamente identificables de

radioescuchas. Sostiene Hernández (2007: 22) respecto a la radio como medio personal, que la misma permite elegir los segmentos específicos a quienes queremos alcanzar, lo cual resulta muy conveniente para fines publicitarios y campañas de interés social dirigidas a estratos particulares de la población. Además, la producción de un programa de noticias, de comentarios o de un anuncio publicitario, tiene un costo relativamente bajo si se compara con los costos de producción de otros medios como la televisión, los periódicos o las revistas. Producir radio requiere, más que otra cosa, de creatividad, ya que no necesita costosas escenografías, modelos importadas, estrellas famosas o genios de la cinematografía. La radio cuenta con el recurso extraordinario que es el sonido.

En general, los programas radiofónicos aprovechan la amplia gama de posibilidades que nos brinda el sonido, lo cual nos permite utilizar recursos originales, novedosos y sugestivos para dar a los mensajes una gran fuerza de persuasión. Cada estímulo auditivo procesado adecuadamente pone a trabajar la imaginación y la conciencia. Cada persona los identifica de acuerdo con su muy particular experiencia previa. Por eso se dice que la radio es un medio "personal", porque mediante el sonido se consigue la participación directa del radioescucha en la captación de los mensajes radiofónicos, ya que cada persona activa su imaginación en respuesta al impacto de la estimulación sonora que recibe.

Castillo y Roncal (2004: 15) definen un programa radial como un producto que debe comprarse y venderse en el buen sentido de la palabra, evidentemente por los anunciantes y los oyentes. Es indiscutible encontrarse en una era completamente tecnológica, en el que se tiene el cine, las computadoras, los celulares entre otros. En base a ello se desprende que la imagen se instala en adolescentes desde muy tempana edad, sin embargo el medio de comunicación radial nos ofrece una mayor interacción cultural, lo anterior según estudios de otros países, ha sido más notable en los adolescentes, donde aún no han formado del todo sus costumbres y la inserción del medio radial es más fácil.

El proceso de elaboración de programas y mensajes en soporte radiofónico no deja de ser una actividad creadora. La capacidad del medio para recrear y transmitir una sensación de veracidad, para ser testimonio de los hechos, hace del soporte radiofónico el instrumento idóneo para la información: origina en la audiencia una imagen de la radio como actual e informada, pegada a lo cotidiano. La fugacidad de los mensajes radiofónicos explica que, desde un punto de vista lingüístico, el periodismo radiofónico aparezca caracterizado por dos rasgos específicos que dan su propia personalidad a esta modalidad del lenguaje informativo: Laconismo y estilo comunicativo peculiar. Estos dos rasgos llevan asociadas dos diferencias también específicas para el medio: la claridad y un sonido propio de los mensajes radiofónicos que se diferencian y se despegan, cada vez más, de la forma de comunicar de otros medios, como la prensa o la televisión. La radio es un medio de comunicación

con un solo soporte para trasmitir mensajes: el sonido. Es, por tanto, un medio de comunicación uni sensorial. Un medio exclusivamente sonoro, que está sólo y puede ser percibido por el sentido del oído. (Hernández 2007: 27).

Esta un sensorialidad se convierte en la principal referencia que hay que tener en cuenta para entender tanto las particularidades del lenguaje y la comunicación radiofónica, como las circunstancias de atención y comprensión de su mensaje. La radio fundamenta su capacidad de comunicar, de transmitir sensaciones, en la combinación de cuatro recursos sonoros: la palabra, la música, los ruidos y el silencio. Combinados entre sí o individualmente, estos recursos conforman el discurso, el mensaje radiofónico, cuya característica esencial es, como se dijo uní sensorial.

3.8.6. Desarrollo de los estudios de Periodismo

3.8.6.1. Universidad de Panamá

La Universidad de Panamá fue fundada bajo la administración del Presidente de la República, Dr. Harmodio Arias Madrid. Fue su fundador y primer Rector el insigne forjador de juventudes el Dr. Octavio Méndez Pereira. Es una institución estatal de educación superior, autónoma, inspirada en los más altos valores cívicos, morales y éticos; lugar donde se piensa, se crea y se transmite cultura autóctona y nacional, y abierta a las corrientes del pensamiento Universal.

La Facultad de Comunicación Social cuenta para su funcionamiento, con cuatro escuelas constituidas legalmente. Estas son:

- Escuela de Periodismo.
- Escuela de Publicidad.
- Escuela de Relaciones Públicas.
- Escuela de Comunicación Audiovisual.

Las escuelas son unidades académicas que tienen a su cargo una o más carreras profesionales a fines. Los primeros cursos de periodismo que se dictan en la Universidad de Panamá, se remontan a la década de 1940, cuando el Doctor Octavio Méndez Pereira y el Doctor Jeptha B. Duncan implementaron la carrera de periodismo a nivel superior, pero los cursos son cancelados en 1948. En 1954 en el Instituto Justo Arosemena, bajo la administración del profesor Federico Velásquez, por segunda vez se intenta crear la Escuela de Periodismo, lo cual no tuvo el éxito esperado. En 1959 era presidente del Sindicato de Periodista de Panamá Don Ricardo Lince y la idea de crear una Escuela de Periodismo ganó adeptos, y el 13 de noviembre de este mismo año con motivo de la toma de posesión la nueva directiva presidida por el Lic. Jorge E. Turner impulsó el proyecto de Ley Nº 46 presentado a la Asamblea Nacional, aprobado el 24 de noviembre de 1959, por el cual se crea la Escuela Nacional de Periodismo de la Universidad de Panamá. Sin embargo, fue el 29 de julio de 1961, que inician formalmente los estudios de Periodismo a nivel de licenciatura en la Universidad de Panamá, al amparo de la Facultad de

Filosofía, Letras y Educación, siendo su primer director, Don Gil Blas Tejeira, autodidacta, maestro del humorismo panameño y periodista por vocación.

En 1970 se crea el Departamento de Ciencias de la Comunicación Social, y se incorpora la Escuela de Relaciones Públicas como carrera. Para 1972, la Junta de Facultad y el Consejo Académico de la Universidad de Panamá aprueban la carrera de Publicidad y la carrera intermedia de Radiodifusión. No obstante hay que señalar que continuaron los problemas financieros que obstaculizaban el crecimiento y actualización de las infraestructuras del Departamento. Años después, en 1978 el Gobierno Nacional aprueba un Decreto Ejecutivo mediante el cual se grava un impuesto a las cuñas producidas en el exterior y que se transmiten en Panamá. En ese Decreto se establece que el fondo que produzca el impuesto sería entregado al Departamento de Ciencias de la Comunicación Social de la Universidad de Panamá, para la formación de nuevos comunicadores sociales, publicistas y productores.

Esta escuela tiene el objetivo de formar profesionales de periodismo, dentro de un marco de conocimientos científicos y éticos, para desempeñar actividades relacionadas con la búsqueda, elaboración, difusión de materiales informativos y de opinión, en los medios de comunicación social.

El logo de la Facultad de Comunicación Social, fue diseñado por el profesor Marcial Andrade Camargo, el mismo consta de dos tipos de identificaciones gráficas, el símbolo y el color. El símbolo está estructurado

circularmente, consiste en la realización circular concéntrica de mayor a menor; repetida dos veces, el círculo más pequeño contiene el diseño de una serie de líneas sinuosas que generan un movimiento de mayor a menor, repetida dos veces, creando así una perspectiva. Estas líneas reflejan o se refieren al movimiento de ondas hertzianas utilizadas en la difusión de mensajes hacia el espacio atmosférico. En el espacio circular se lee el texto “Facultad de Comunicación Social/Universidad De Panamá”. El color del símbolo es verde naturaleza y el color oficial de la Facultad de Comunicación Social lo representa el color gris.

La carrera de periodismo ofrece el título de Licenciado (a) en Periodismo. Como requisitos de admisión exige lo siguiente:

- Cumplir con las disposiciones generales de ingreso a la Universidad de Panamá.
- Poseer algunos de los siguientes títulos de segunda enseñanza: bachiller en letras, comercio, ciencias y magisterio.
- Prueba escrita para medir sintaxis y ortografía.
- Dominio de la máquina de escribir.

El plan de estudio tiene una duración de 4 años (8 semestres), cuenta con turnos diurno, vespertino y nocturno con una totalidad de 169 créditos. A continuación se presentan las asignaturas de la carrera por semestres.

CUADRO N°2 PLAN DE ESTUDIO
FACULTAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL
UNIVERSIDAD DE PANAMÁ. MARZO - AGOSTO 2011.

ASIG. No. DENOMINACIÓN
I SEMESTRE Y II SEMESTRE ANUAL

PRIMER AÑO
FIL 110AB Introducción a la Lógica y al Método Científico
SOC 120AB Sociología de la Comunicación
CS 100AB Introducción a la Comunicación
ING 100AB Inglés General
HIST160AB Historia de las Relaciones entre Panamá y EE.UU
PER 100AB Introducción al Periodismo y periodismo en Panamá.

SEGUNDO AÑO
PER 200AB Técnica de la Información I
PER 210AB Psicología Social
GEO 260AB Geografía Política y Económica
PER 220 Fotografía Periodística
CS 260AB Metodología de Investigación (Análisis de Contenido e Investigación de Campo)
CS 230AB Teoría de la Comunicación
ING 110AB Inglés Especial I

OPTATIVAS (Una es obligatoria)
ESP 250 Literatura Universal
FRA 150 Francés Especial para Periodismo
PSIC 310 Relaciones Humanas

TERCER AÑO
PER 300AB Técnica de la Información II
PER 320AB Radioperiodismo y Periodismo Audiovisual
CS 330AB Opinión Pública
PER 340 Periodismo Especializado I (Deportivo, Agropecuario, Judicial, Económico y Policial)
ING 210 Inglés Especial II
PER 350 Propaganda

CUARTO AÑO
PER 400AB Técnica de la Información III
PER 410AB Periodismo Especializado II
PER 430AB Ética y Legislación Periodística
PER 440AB Periodismo Interpretativo y Periodismo de Opinión
PER 450 Práctica Profesional
PER 460AB Trabajo de Grado

SEMINARIOS (Uno es obligatorio)
PER 415 Nuevo Orden Informativo Internacional
PER 425 Periodismo Alternativo
PER 445 Perspectivas y Tendencias del Periodismo
PER455 Apreciación y Análisis Cinematográfico
CPOL 220 Estructura Gubernamental

TOTAL DE HORAS = 217
TOTAL DE CRÉDITOS = 169

PRE-REQUISITOS DE ASIGNATURA
PRIMER AÑO
La parte A de cada materia, se convierte en pre-requisito para la parte B

SEGUNDO AÑO
Técnica de la Información I.....CS 110ab Lenguaje de la Comunicación
Inglés Especial I.....ING 100ab Inglés General
Metodología de la Investigación....FIL 110ab Introducción a la Lógica y al Método Científico

TERCER AÑO
Técnica de la Información II.....PER 200ab Técnica de la Información I, Radioperiodismo y Periodismo Audiovisual..PER 220 Fotografía Periodística
Técnica de la Información III.....PER 300ab

PER 360AB Diagramación PER 310 Literatura y Periodismo **OPTATIVA (Una es obligatoria)** CPOL 300 Pensamiento Político Contemporáneo CS 310 Semiótica ECO 100 Principios de Economía **SEMINARIOS (Ambos son obligatorios)** BIO 305 Ecología y Medio Ambiente PER 315 Derechos Humanos	Técnica de la Información Periodismo Especializado II.....PER 340 Periodismo Especializado I Práctica Profesional.....Haber aprobado todas las asignaturas del año anterior. Trabajo de Grado.....Haber aprobado todas las asignaturas del pénsun académico **NOTA:** La parte **"A"** de cada materia se convierte en pre-requisito para matricular la parte **"B"** de todos los años de estudios.

Fuente: Archivo de la Escuela de Periodismo.

3.8.6.2. Universidad Santa María la Antigua (USMA)

La USMA surge de la iniciativa del Padre Benjamín Ayechu (director del Colegio San Agustín, en 1965. Fue apoyado por la Federación de Padres de Familia de Colegios Católicos, Mons. Francisco Beckman de la (Arquidiócesis de Panamá) y Mons. Tomás Alberto Clavel (Arquidiócesis de Panamá). Esta universidad inició actividades el 27 de Mayo de 1965 en el Antiguo Palacio Arzobispal en Parque Catedral. Al principio contó con 232 alumnos, 9 carreras y 21 profesores. Tiene como visión y misión: Destacar sus principios y valores con un sentido ético, crítico y consciente de su papel como ente transformador de la sociedad, fomentando el liderazgo, la cultura de calidad y el respeto por el medioambiente, así como desempeñar la profesión con idoneidad y ser consciente de su responsabilidad ética como líder generador de actitudes frente a los problemas de la nación y el mundo, y promover una relación

comunicativa que permita una expresión libre y sincera de las ideas, de manera que las aplique en forma eficiente y humana en su área de especialidad.

La Facultad de Comunicación Social fue fundada en 1978 y su la 1ra. promoción fue en 1982. Ha ofrecido durante más de treinta años un sin número de profesionales de la comunicación social; aptos para ejercer periodismo, publicidad, relaciones públicas y producción de radio y televisión, virtudes que en su conjunto hacen de esta unidad, la pionera en esta modalidad académica que llena de orgullo a sus directivos y estudiantes que hoy por hoy valoran esta vasta trayectoria. Con el compromiso expresado a través de un decálogo y el correspondiente canto de cumpleaños, la familia de la escuela de comunicación social de la USMA, inician como quien dice, una edad madura que como entidad, pocos pueden ostentar.

Como ente educativo tiene los siguientes objetivos:

- Formar profesionales debidamente capacitados para laborar en los medios de comunicación, organismos, instituciones y empresas públicas y privadas.
- Formar profesionales de la comunicación con las más altas normas de excelencia académica, capacitándolos de manera adecuada para desempeñarse profesionalmente y comprometidos en la construcción de una sociedad más justa y más humana.
- Preparar profesionales de la comunicación que desarrollen y pongan en práctica, a lo largo de su desempeño y de su trabajo un sentido

crítico en el momento de visualizar y entender los problemas de la nación y los problemas del mundo.

- Formar un profesional de la comunicación comprometido con los cambios generados por la globalización y con un conocimiento más profundo del entorno cultural, social, político y económico en el que se producen estos cambios.

El plan de estudios de la carrera se realiza cuatrimestralmente, tal como se presenta.

CUADRO N°3 PLAN DE ESTUDIO
FACULTAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL
UNIVERSIDAD SANTA MARÍA LA ANTIGUA
ENERO - AGOSTO DE 2011.

1ER AÑO	
Primer Cuatrimestre	
2412	Desarrollo Personal y Relaciones Interpersonales
2427	Curso de Orientación Universitaria
4083	Comunicación Social
4127	Sociología de la Comunicación Social
4107	Comunicación Verbal
5291	Fotografía
5292	Laboratorio de fotografía
Segundo Cuatrimestre	
2413	Expresión Oral y Cultura Literaria
1580	Panamá: Nación y Sociedad
4084	Tecnología para la Comunicación
5293	Técnicas de Comunicación Gráfica Digital I
5294	Laboratorio de Técnicas de Comunicación Gráfica Digital I
4124	Psicología de la Comunicación
5295	Fotografía e Imagen Digital
5296	Laboratorio de Fotografía e Imagen Digital I
4114	Consejería I
Tercer Cuatrimestre	
595	Ecología
4128	Teoría de la Comunicación Social
4092	Lenguaje Televisivo
5297	Técnicas de Comunicación Gráfica Digital II
5298	Laboratorio de Técnicas Comunicación Gráfica Digital II

4660	Comunicación Creativa: Lectura y Redacción
5299	Periodismo Televisivo
5300	Laboratorio de Periodismo Televisivo
2DO AÑO	
Primer Cuatrimestre	
5301	Edición: Post Producción de Videos
5302	Laboratorio de Edición: Post Producción de Videos
5303	Economía para Comunicadores Sociales
5304	Identidad Nacional y Folclore
4661	Ceremonial y Protocolo
2039	Semiótica I
4129	Medios de Comunicación Social
1919	Relaciones Públicas I
Segundo Cuatrimestre	
5305	Plataforma Gubernamental y Términos Jurídicos
5306	Introducción a los Derechos Humanos
2041	Semiótica II
2322	Estadística
1920	Relaciones Públicas II
4113	Periodismo
4662	Apreciación Cinematográfica
Tercer Cuatrimestre	
4765	Principios de Publicidad
4086	Práctica II
4115	Consejería II
5307	Producción Televisiva I
5308	Laboratorio de Producción Televisiva I
5309	Redacción para Medios Impresos
5310	Laboratorio de Redacción para Medios Impresos
4130	Metodología y Técnicas de Investigación I
4132	Opinión Pública
4085	Práctica I
3ER AÑO	
Primer Cuatrimestre	
4131	Metodología y Técnicas de Investigación II
4097	Redacción para Medios Audiovisuales
884	Fundamentos del Cristianismo
5311	Producción Televisiva II
5312	Laboratorio de Producción Televisiva II
5313	Técnicas Publicitarias I
1597	Pensamiento Social y Político
Segundo Cuatrimestre	
5314	Técnicas Publicitarias II
2461	Materia de Libre Elección
2461	Materia de Libre Elección
4133	Administración de Empresas I
5315	Antecedentes y Desarrollo de la Radio

4101	Comunicación y Opinión I
Tercer Cuatrimestre	
754 4102 4134 5316 5317 2461 2461 274	Ética y Moral Comunicación y Opinión II Administración de Empresas II Producción Radiofónica Laboratorio de Producción Radiofónica Materia de Libre Elección Materia de Libre Elección Comunicación en la Organización
4TO AÑO	
Primer Cuatrimestre	
4087 2461 2461 4103 2270 5318	Práctica III Materia de Libre Elección Materia de Libre Elección Ética y Legislación de la Comunicación Trabajo de Graduación Comunicación Estratégica

Fuente: Universidad Santa María La Antigua (USMA).

3.8.6.3. Universidad Latina de Panamá

La Universidad Latina de Panamá tiene su origen en la Universidad Latina de Costa Rica, la cual se establece en Paso Canoas en la Provincia de Puntarenas en 1989 (Escobar 2001: 5). En mayo de 1992, un número plural de panameños logran obtener su título de Máster en Ciencias de la Educación. De allí surgió el interés de muchos profesionales de este país, de que se estableciera en suelo panameño. Luego de estudios realizados, el 13 de enero de 1992 inicia sus actividades académicas la Universidad Latina de Panamá en su Sede Central ubicada en la ciudad de Panamá y la Sede Regional de David, en la Provincia de Chiriquí. Posteriormente y tomando en cuenta la gran aceptación que tuvo esta nueva universidad, se abren dos nuevas sedes

regionales: la Sede de Santiago ubicada en la Provincia de Veraguas y que inició operaciones el 7 de septiembre de 1992 y la sede de Chitré, en la Provincia de Herrera, la cual inicia labores el 17 de enero de 1994. Asimismo y con el interés de proporcionar a la juventud panameña las mejores alternativas de estudio, la Universidad Latina de Panamá abre a la comunidad la Facultad de Ciencias Médicas y de la Salud, el 26 de septiembre de 1999, como uno de sus programas prioritarios.

La Facultad de Comunicación Social de la Universidad Latina de Panamá nace con el propósito de formar integralmente el recurso humano, con un carácter emprendedor y creativo a través de su especialización en las ramas de las Ciencias de la Comunicación, como la Publicidad, la Producción de Video Digital la Gerencia de Ventas y el Diseño Gráfico, dentro de un marco humanístico, académico y tecnológico, actualizado y basado en las necesidades del mercado laboral nacional e internacional, complementado por un cuerpo docente con experiencia profesional y con planes de estudios adecuados a la excelencia y actualidad que requiere la comunicación masiva del Siglo XXI. Esta unidad académica se origina para dar respuesta a la sociedad en cuanto a la formación de nuevos profesionales de la Comunicación Social y sus diferentes especialidades, a fin de que, los egresados sean instrumentos de desarrollo, justicia y orden constitucional dentro y fuera de la nación panameña.

La tecnología disponible con que cuenta la Facultad de Comunicación Social de esta universidad está conformada por lo siguiente: Dos laboratorios de diseño gráfico Macintosh g-4, equipados con software de última generación, como: Photoshop, ilustrator, quark xpress, final cut y adobe after effect. También, laboratorio de producción con editoras avi, macintosh y dps velocity, cámara de vídeo profesional dvx-a100 panasonic y dcr-vx 2000 Sony y kits de luces Lowell. Adicionalmente cuenta con trípodes, cableado de vídeo y audio y un switcher con entrada para 4 cámaras y consolas de audio y micrófonos de solapa (lavalier) y direccionales de gran calidad.

La Licenciatura en Periodismo tiene como objetivos los siguientes:

- Formar integralmente a nuevos los profesionales de las Ciencias de la Comunicación, haciendo de ellos profesionales emprendedores, creativos, actualizados y respetuosos de la ética, la moral y la vida humana.
- Contribuir al desarrollo nacional de los medios de Comunicación, publicitarios, creativos y a través de ellos, “al ser social de la familia panameña” y ser un marco académico y social de referencia, para la exposición, debate y concertación de temas de interés nacional, a través de la “visión creativa” de los estudiantes.

El plan de estudios se detalla a continuación para tener con ello una idea clara del mismo.

CUADRO N°4 PLAN DE ESTUDIO
FACULTAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL
UNIVERSIDAD LATINA DE PANAMÁ
ENERO - AGOSTO DE 2011.

Código	Descripción	Nivel	Créditos	Tiene Laboratorio
PER-001	Inglés I para Periodismo	1	3	No
PER-002	Redacción Periodística I (Medios Impresos)	1	3	No
PER-003	Computación Gráfica para Periodismo	1	3	No
PER-004	Periodismo Educativo	1	3	No
PER-005	Teoría de la Comunicación	1	3	No
PER-006	Inglés II para Periodismo	2	3	No
PER-007	Fotografía	2	3	No
PER-008	Redacción Periodística II (Medios Radiales y Televisivos)	2	3	No
PER-009	Análisis Geográfico e Histórico de Panamá	2	3	No
PER-010	Producción Audiovisual para Periodismo	2	3	No
PER-011	Inglés III para Periodismo	3	3	No
PER-012	Historia del Periodismo	3	3	No
PER-013	Evolución y Análisis Cinematográfico	3	3	No
PER-014	Editoración y Diagramado para Periódicos y Revistas	3	3	No
PER-015	Periodismo Informativo	3	3	No
PER-016	Inglés IV para Periodismo	4	3	No
PER-017	Periodismo Radial	4	3	No
PER-018	Taller Creativo para Periodismo	4	3	No
PER-019	Psicología del Comportamiento Humano	4	3	No
PER-020	Periodismo Cultural y Económico	4	3	No
PER-021	Periodismo Televisivo	5	3	No
PER-023	Panorama Histórico Mundial: Siglos XX y XXI	5	3	No
PER-024	Estrategia Publicitaria Periodística	5	3	No
PER-025	Edición de Video Digital	5	3	No
PER-022	Técnicas de Publicidad	5	3	No
PER-026	Periodismo Investigativo	6	3	No
PER-027	Ética del Periodismo	6	3	No
PER-028	Estudio de la Ecología y el Medio Ambiente	6	3	No
PER-029	Técnicas de Investigación Periodística	6	3	No
PER-030	Periodismo Informativo en Internet	6	3	No
PER-031	Estadística	7	3	No
PER-032	Arte, Estética y Creatividad	7	3	No
PER-033	Periodismo Especializado	7	3	No
PER-034	Periodismo Informativo en Circuito en	7	3	No

	Cerrado de Televisión I			
PER-035	Estudio y Análisis de los Derechos Humanos	7	3	No
DGRAC-037	Lingüística	8	4	No
PER-036	Asignación, Reportajes y Sala de Redacción	8	3	No
PER-038	Periodismo Informativo en Circuito Cerrado de Televisión II	8	3	No
PER-039	Publicidad en Multimedios Informativos	8	3	No
PER-037	Métodos de Investigación Científica I	8	3	No
PER-040	Formulación y Evaluación de Proyecto	9	3	No
PER-041	Planificación de Medios	9	3	No
PER-043	Teoría y Práctica de la Imagen	9	3	No
PER-042	Sociología aplicada a la Publicidad	9	3	No
ADN-038	Proyecto Final de Graduación	10	8	No
ADN-039	Práctica Profesional	10	8	No

Fuente: Universidad Latina de Panamá.

3.8.7. El Ejercicio del Periodismo y las Nuevas Tecnologías en Panamá

La tecnología hoy en día ocupa un lugar preponderante en todos los sectores laborales que puedan existir, caso que ocurre también con la prensa escrita. La tecnología evoluciona a pasos agigantados, cada día llega a más personas y con esto entrega mejores opciones de información en tiempo real. Internet es sólo un factor más, de entre una larga lista de nuevas tecnologías de la información disponibles al público, quienes en algún momento solo eran lectores asiduos de revistas y periódicos. La tendencia apunta a una división de los lectores en una multitud de grupos pequeños que buscan fuentes más eficientes y más especializadas de información. Periódicamente aparecen en los medios, estudios y reflexiones de académicos y comunicólogos sobre la

crisis de la prensa escrita, acosada por las nuevas tecnologías multimedia y por los cambiantes hábitos de no-lectura de los más jóvenes. Faus Belau (2008: 12) catedrático de Periodismo en la Universidad de Carolina del Norte, va todavía más lejos y en su último libro, Técnicas de la Información Audiovisual, indica que el año 2043 será el momento exacto en que la última rotativa dejará de imprimir el último periódico para el último lector de diarios. Hoy, los diarios más importantes de Panamá tienen cierta tendencia tecnológica hacia un incremento de la automatización. Entre ellos se pueden citar los siguientes:

- Diario La Prensa: Diario de tipo estándar, de excelente calidad y de varias secciones. Su mercado objetivo está dirigido a la clase media y alta.
- Diario La Estrella de Panamá: Diario de tipo estándar, de buena calidad y pocas secciones. Es el Diario más antiguo del país, fundado en el Siglo XIX.
- Diario El Panamá-América: Diario de tipo estándar, de atractiva calidad y de varias secciones. Su mercado objetivo es la clase media y alta.
- Diario Crítica Libre: Diario de tipo tabloide, de tendencia sensacionalista y de varias secciones. Su mercado objetivo es la clase popular (baja y media-baja).
- Diario El Siglo: Diario de tipo tabloide, de tendencia sensacionalista y de varias secciones. Su mercado objetivo es la clase popular (baja y media-baja).

Todos estos diarios en la actualidad, realizan trabajos rutinarios utilizando métodos de medición automáticos y estándares técnicos. La tendencia hacia la automatización ha llegado a un desarrollo tal que aspectos como la regulación de la densidad de la tinta, de la conducción de la banda o del registro están ya siendo utilizados. Por otro lado, manejan la nueva figura del optimizador de procesos cuya tarea consiste en perfeccionar los perfiles de color y los ajustes del RIP para la pre-impresión y en desarrollar y mantener curvas de aceleración y estándares de proceso para la rotativa. Hay que destacar que todos los periódicos panameños deben siempre tratar de considerar la tecnología, la usabilidad, las infografías, el software y las comunidades de usuarios como su principal función.

En Panamá existen muchas emisoras, entre las que podemos citar las siguientes:

- Radio Nacional de Panamá: Es una cadena radial del Estado. Durante el gobierno militar jugó un papel importante en su defensa. Fue bombardeada durante la invasión norteamericana, cuando llamaba a la resistencia. Fue abierta poco después por la nueva administración gubernamental. Hoy es parte de SER-TV (Canal 11).
- K.W. Continente: Propiedad de la Gobernadora de la Provincia de Panamá Omayra Correa.
- Radio 10: Propiedad de Carlos Iván Zúñiga Jr., especializada en música juvenil.

- Radio Hogar: Es una radioemisora de la Iglesia Católica.
- Radio Cadena Exitosa: Propiedad del periodista Aris de Icaza.
- Radio Mía (música, noticias, programas de opinión, deportes).
- Radio Onda Popular (noticias, música, programas de opinión).
- Radio Metrópoli (música, noticias, programas de opinión, deportes).
- Radio Omega Estéreo (música juvenil).
- Radio Estéreo Panamá (música juvenil).
- Radio Mariana (católica).
- Radio La Voz del Canajagüa (Interior del país).
- Radio La Voz del Barú (Chiriquí).
- Radio Ondas de Azuero (Provincias centrales).
- Radio FM Corazón (música romántica).
- Radio 1000 (música romántica).
- Radio Tropic Q (música latina y juvenil).
- Radio Mega (música latina y juvenil), entre otras emisoras más.

Como medio de difusión masiva, la radio, que llega al radio-escucha de forma personal, es el medio de mayor alcance, ya que llega a todas las clases sociales. Este medio en Panamá está muy actualizado, manejando nuevos equipos tecnológicos, gracias a la inversión que los dueños de emisoras y corporaciones han hecho para ser que este medio se maneje con buena tecnología. Uno de los avances más excitantes ha sido la puesta en marcha del la radiodifusión de Audio Digital conocida también como Digital Audio Broadcasting (DAB), que provee la misma calidad del disco compacto a la

recepción de la señal y puede trabajar con satélites y transmisores terrestre convencionales. La señal mejora notablemente la entrega de los servicios radiales a los oyentes, mientras que el espectro radial puede ser utilizado con mucho más eficacia incorporando cinco o seis servicios en FM en el mismo espacio que antes ocupaba sólo uno. También mejora la confiabilidad, ofreciendo una recepción radial libre de interferencias a los oyentes al usar portátiles y radios en los automóviles. Las nuevas tecnologías liberan a la radio de la escasez de frecuencias y todos sus compromisos administrativos. Este es un cambio radical. La técnica ha superado esta limitación, más acusada en Europa que en América. (Faus Belau 2008: 19) Los satélites, la red y las nuevas tecnologías propugnan usos nuevos que sitúan a la Radio y a los demás medios ante un futuro diferente. La diversificación de los modos de difusión viene acompañada por el acceso gratuito a muchos servicios a través de proveedores que no exigen ninguna contraprestación económica por la suscripción a los mismos: el más sofisticado sistema de correo electrónico es gratuito; muchos de los software utilizados para el tratamiento de la música en la red son también gratuitos y de gran calidad, como los “player” de cualquier marca.

Faus Belau (2008: 19) sobre el tema ha señalado que el acceso global a la información, ha ampliado las posibilidades de selección y ha abierto horizontes insospechados. El objetivo principal de la tecnología es el de derribar, una tras otra, las barreras existentes entre los distintos sectores de la industria. La tecnología no intenta unir empresarialmente los medios, sino

integrar los sistemas técnicos de los medios sobre bases tecnológicas idénticas, para que, de este modo, puedan circular todos ellos a través de un mismo soporte técnico. Con ello queda garantizada la dependencia del medio y su contenido respecto de la técnica y se sientan las bases para una nueva configuración de los medios. Hoy a este efecto claramente perceptible se llama convergencia.

La tecnología se encuentra en la base del medio televisivo y más allá de los contenidos, determina de manera decisiva su funcionamiento y su desarrollo. La imagen de la televisión es una imagen electrónica, la evolución tecnológica del medio televisivo, su paso de lo analógico a lo digital, hoy es un hecho también en Panamá como en otras latitudes. La televisión digital ocupa la misma anchura de banda que los canales utilizados por la televisión analógica, pero gracias al uso de técnicas de compresión de las señales de imagen y sonido (MPEG), pueden albergar un mayor número de programas de televisión. Así, dependiendo de la velocidad de transmisión: desde un único programa de televisión de alta definición, con máxima calidad de imagen y sonido, hasta cinco programas que alcancen calidad técnica actual, o incluso un número mayor de programas con una calidad similar al vídeo. Por otro lado, la televisión digital, en combinación con líneas de retorno tipo ADSL, ofrece una serie de nuevos servicios impensables para la televisión analógica: televisión a la carta con canales temáticos; video bajo demanda, es decir, la posibilidad de elegir el momento en el que queremos recibir el programa en nuestro receptor; pago por visión, elegir pagar para visionar un programa concreto; realización

compartida del telespectador, que puede elegir entre varias tomas ofertadas el ángulo de visión que más le satisface; menús interactivos, una guía de programación exhaustiva. La digitalización de las herramientas de producción de programas de televisión ha permitido reducir drásticamente el tamaño de los equipos y su coste, de manera que se ha potenciado el desarrollo de canales de televisión en Panamá (Fernández 2008: 55).

Panamá posee Leyes que norman los medios de comunicación, sin que precisamente se obstaculice la libertad de expresión. Sobre la base de estas regulaciones se hacen esfuerzos para que cada medio mejore la emisión de programas que vayan dirigidos a educar para el bien común. Durante los últimos años han aumentado los medios de comunicación de radio y televisión, en su mayoría, orientados hacia la opinión pública sobre temas políticos, culturales, educativos, de entretenimiento y deportivos, entre otros.

Diariamente en Panamá tal como se ha explicado anteriormente, se publican periódicos estándares y tabloides. El aporte de los periódicos estándares, en cuanto a la publicación de temas educativos, se considera significativo, ya que las diferentes secciones así lo permiten, mientras que los tabloides constituyen los diarios de mayor circulación del país y sus aportes a la educación no llenan las expectativas de muchos lectores. La suma del tiraje de los periódicos arroja una cifra superior a los 205,000 ejemplares diarios, que son distribuidos principalmente en los centros urbanos de la capital y del interior del país.

La radio es el medio de mayor difusión en Panamá y cuenta con un gran número de receptores, superando así a la televisión y a los medios impresos. De acuerdo con informes de la Dirección Nacional de Medios de Comunicación Social del Ministerio de Gobierno y Justicia, en el país funcionan 273 radioemisoras: 119 utilizan la frecuencia de onda media (hectométrica) y 164 la frecuencia modulada (métrica), lo que permite que las estaciones de radio lleguen hasta las áreas más apartadas del territorio. Cabe destacar que la radio juega un papel de gran importancia en la educación de los panameños, ya que ofrece gran variedad de programas educativos, recreativos, culturales, entre otros, los cuales contribuyen al crecimiento de la sociedad.

Así como existen diarios impresos y la radio, también hay televisoras que funcionan en Panamá. Son más de 6 canales de televisión y 5 empresas de televisión. Si se trata de cable, las empresas que brindan el servicio cuentan con más de 300 canales internacionales. Entre los canales nacionales encontramos: Telemetro, RPC canal 4, Canal 7 y 9 de la Corporación Medcom, Televisión Canal 4, Televisora Nacional, TVN Canal 2, TVmax canal 9 , FETV Canal 5, SERTVE, canal 11, RCM canal 21, 33, entre otros más. Estos canales presentan una variada programación que incluye temas culturales, educativos, recreativos y de interés general, y que contribuyen a la formación integral del individuo, por ende, de la sociedad panameña.

Hoy en día cada medio de comunicación panameño cuenta con una página web. Si se habla de las televisoras o de los diarios, estos cuentan con

página web desde donde transmiten algunos programas en vivo como noticieros, o emiten videos grabados. En el caso de los diarios se pueden leer vía Internet. En cuanto a las radioemisoras, existen variedades que se sintonizan desde cualquier lugar del mundo, siempre y cuando el cibernauta tenga instalado un reproductor de sonido en el ordenador. La Internet ha logrado imponerse en la sociedad panameña con mayor rapidez en comparación a la escritura y la imprenta de tal manera que las sociedades que se resistan a este medio están condenadas al medievalismo informativo. Este ciberespacio ha acabado con el concepto de distancia para la obtención de la información de tal manera que todos vean la "infinita globalidad" que representa. Algunos teóricos consideran a la este medio como un nuevo medio de comunicación, sin embargo, otros lo consideran como un soporte para los medios masivos tradicionales, aduciendo que no se puede considerar como un nuevo medio de comunicación de masas, por cuanto haría falta una masa de receptores que reciban el mismo contenido y es evidente que Internet no funciona de esa manera, en consecuencia, se puede considerar como un nuevo canal de comunicación donde convergen los medios de comunicación tradicionales.

Resistirse a evolucionar no es una buena idea, ya que con la transformación del mercado también se impone un reciclaje de los medios para asumir los nuevos retos que proponen las nuevas tecnologías. Ser digital se ha convertido en un hecho diferenciador, en un argumento de modernidad e innovación. (Peiro 1998: 16) Las tendencias muestran que aunque en el ámbito

de los medios de comunicación se puede diferenciar entre los llamados medios analógicos o tradicionales (prensa escrita, televisión, radio) y los medios electrónicos o digitales (distribuidos básicamente a través de Internet), la red se ha convertido en una herramienta imprescindible y ampliamente generalizada, positivamente catalogada como una fuente de información primaria y secundaria.

Como fuente primaria sirve de ejemplo, los gabinetes de comunicación de empresas e instituciones que han hecho del correo electrónico y de sus páginas web, un sistema hábil de transmisión de la información y de los comunicados oficiales. Cada día se ofrecen a los periodistas, todos los comunicados de prensa con sus correspondientes enlaces a documentos oficiales o de interés de cada ente gubernamental del mundo, hasta con posibilidad de asistir mediante videoconferencia en directo a las ruedas de prensa más importantes del momento, con posibilidad de participar con preguntas a través del correo electrónico.

Los efectos de la computación se refieren elementalmente, a la visión que vincula los medios de comunicación con aquellas tecnologías que inciden en la productividad y eficiencia de sus cometidos. Puede comenzarse a hilar este engranaje de conocimiento y contestar esta pregunta, haciendo una lista de categorías que son comúnmente discutidas bajo este tópico, en la prensa popular: internet, sitios web, multimedia, video juegos, cd-roms, dvd y realidad virtual (rv). Estos ejes positivos son los nuevos medios, sin embargo, deben

incluirse los programas de televisión que son grabados en video digital y editados en computadora, o qué hay de las películas que usan animación 3D y composición digital, que igual son medios de comunicación con mensajes duales consideramos esto como nuevos medios ante la sociedad y los actores que en ella interactúan como personas, corporaciones, Estado, conciencia general y estereotipos diversos. En este caso, qué hay de todas las imágenes, que son creadas en la computadora, y después impresas en papel, en donde resulta ser una compleja y basta la forma de comunicar los mensajes de una u otra corriente del pensamiento humano. Todos estos ejemplos componen una popular forma de extender los Nuevos Medios que identifica el uso de una computadora para la distribución y exhibición, más, que con la producción.

Por lo tanto, los textos distribuidos por computadora (sitios web y libros electrónicos), son considerados como Nuevos Medios, pasando los textos distribuidos en papel a segunda opción de comunicación lo son. Del mismo modo, las fotografías que se ponen en un cd-rom y requieren de una computadora para verlas son consideradas nuevos medios, hecho este que debe entenderse bajo efectos de la computarización que como un todo, no establece límites y se presenta como una herramienta privilegiar con cada vez nuevos roles en el que una máquina exhibe, distribuye nuevos de medios, por medio una computadora usada como una herramienta de producción de medios, o como un soporte de almacenamiento de medios. Todo tiene el mismo potencial de cambiar los lenguajes culturales existentes y todo tiene el mismo potencial de dejar la cultura tal como está.

El último escenario es, sin embargo, improbable. Lo que es más probable es que, tanto la imprenta en el Siglo XIV, como la fotografía en el Siglo XIX, tuvieran un impacto revolucionario en el desarrollo de la sociedad y la cultura moderna. (Sánchez 1995: 53) Ello ha replanteado la idea de que en el medio existe una nueva revolución de los Medios, cambio este que ha experimentado toda nuestra cultura, en las formas de producción, distribución y comunicación, mediadas por la computadora. Esta nueva revolución es discutiblemente más profunda que las anteriores, y recién estamos empezando a percibir sus efectos iniciales.

En verdad, la introducción de la imprenta afectó solamente a una etapa de la comunicación cultural; en el caso de la fotografía, su introducción afectó solamente un tipo de comunicación (las imágenes fijas); sin embargo la revolución de la computadora afecta a todas las etapas de la comunicación, incluyendo la adquisición, manipulación, almacenamiento y distribución, esto también afecta a todos los tipos de medios formatos, entre estos texto, imágenes fijas, imágenes en movimiento, sonido y construcciones espaciales. La computación y medios de hoy, se complementan con los nuevos medios que representan la convergencia de dos trayectorias históricamente separadas: computación y tecnología de medios. Sánchez (1995: 56) señaló que ambas empiezan en 1830, con la Máquina Analítica de Babbage y el Daguerrotipo de Daguerre. Con el tiempo, en la mitad del Siglo XX, una computadora digital moderna es desarrollada para realizar cálculos con información numérica, de manera más eficiente; adopta numerosos tabuladores mecánicos y

calculadoras, ya ampliamente utilizadas por compañías y gobiernos desde el cambio de siglo. En paralelo, somos testigos del ascenso de las modernas tecnologías de los medios, que permiten el almacenamiento de imágenes, secuencias de imágenes, sonidos y textos, usando diferentes tipos de materiales: placas fotográficas, rollo de película, discos de gramófono, etc. La traducción de todos los medios existentes en información numérica accesible para computadoras, trajo como resultados nuevos medios: gráficos, imágenes en movimiento, sonidos, formas, espacios y texto que se tornan computables. Es decir, simplemente otro conjunto de información para computadora.

El 19 de Agosto de 1839, el Palacio del Instituto en París, estaba completamente lleno de parisinos curiosos, que iban a escuchar la descripción formal del nuevo proceso de reproducción, inventado por Louis Daguerre. Daguerre, ya famoso por su Diorama, llamó al nuevo proceso “daguerrotipo”. De acuerdo con un contemporáneo, unos días más tarde, las tiendas de los ópticos estaban repletas de imágenes amateurs de aparatos de daguerrotipo, y en todas partes las cámaras eran apostadas en los edificios. Todos querían grabar la vista desde sus ventanas, y era afortunado aquél que al primer intento conseguía la silueta de los techos contra el cielo. El delirio de los medios había comenzado. En cinco meses, más de treinta descripciones de técnicas diferentes eran publicadas alrededor del mundo: Barcelona, Edimburgo, Halle, Nápoles, Filadelfia, San Petersburgo, Estocolmo. Al principio, los daguerrotipos de paisajes y arquitecturas dominaban la imaginación pública; dos años más tarde, después de varios progresos técnicos en el proceso, las galerías de

porta-retratos estaban abiertas por todas partes, y todos se precipitaban para tener su imagen tomada por un nuevo medio-máquina.

En 1833, Charles Babbage comenzó el diseño de un dispositivo que llamó la Máquina Analítica. La Máquina contenía la mayoría de los rasgos distintivos de la computadora digital moderna. Las tarjetas perforadas eran usadas para ingresar tanto información como instrucciones. Esta información era guardada en la memoria de la máquina. Una unidad de procesamiento, a la que Babbage se refería como “Mill”, efectuaba operaciones en la información y escribía los resultados en la memoria; los resultados finales estaban listos para ser impresos en una impresora. La máquina estaba diseñada para ser capaz de realizar cualquier operación matemática; no solamente seguiría el programa alimentado por tarjetas, sino que también decidiría qué instrucciones ejecutar después, basado en resultados intermedios. Sin embargo, en contraste con el daguerrotipo, ni siquiera una simple copia de la máquina fue completada. Entonces, mientras la invención de esta moderna herramienta de los medios para la reproducción de la realidad, impactó inmediatamente a la sociedad, el efecto de la computadora todavía iba a ser mesurado. De modo interesante, Babbage tomó prestada la idea de usar tarjetas perforadas para almacenar información de una máquina realizada anteriormente. Alrededor del 1800, J. M. Jacquard inventó un telar que era automáticamente controlado por tarjetas perforadas de papel. El telar era usado para tejer intrincadas imágenes figurativas, incluyendo un retrato de Jacquard. Esta computadora especializada en gráficos, para decirlo de algún modo, inspiraron a Babbage en su trabajo en

la Máquina Analítica, una computadora general para cálculos numéricos. Como Ada Augusta, la ayudante de Babbage y primera programadora de computadoras, expresó: “la máquina analítica teje patrones algebraicos como el telar de Jacquard teje flores y hojas” (Castañedas 2006: 59). De este modo, una máquina programada ya estaba sintetizando imágenes aún antes de dedicarse a procesar números. La conexión entre el telar de Jacquard y la máquina analítica, no es algo a lo que los historiadores de la computadora le hayan dado mucha importancia, ya que para ellos, la síntesis de imágenes de computadora representa sólo una aplicación de la computadora digital moderna entre miles de otras, pero para un historiador de los nuevos medios está lleno de significado.

Todas estas trayectorias, no deben presentar mayores sorpresas al estudio de las nuevas tecnologías aplicadas, ya que el desarrollo de los medios modernos y el desarrollo de las computadoras, comenzaran al mismo tiempo. Ambas, las máquinas de los medios y las computadoras eran absolutamente necesarias para el funcionamiento de la moderna sociedad de masas, ya que la habilidad de diseminar los mismos textos, imágenes y sonidos a millones de ciudadanos, garantizaba en esto términos ideológicas, la habilidad de contener los registros de nacimientos, de empleo, médicos y de la policía.

La fotografía, el cine, la máquina offset 2, la radio y la televisión, hicieron posible lo dicho en primer lugar, mientras que la computadora hizo posible lo último. Los medios de comunicación de masas y el procesamiento de

información, son tecnologías complementarias de una sociedad moderna de masas; aparecen juntas y se desarrollan codo a codo, haciendo esta sociedad posible. Por mucho tiempo, las dos trayectorias corrían en paralelo sin cruzar nunca sus caminos. A lo largo del Siglo XIX y a comienzos del Siglo XX, numerosos tabuladores y calculadoras mecánicas y eléctricas eran desarrolladas, fueron volviéndose gradualmente más veloces y su uso se hizo más expandido. Simultáneamente, somos testigos del ascenso de los nuevos medios que permiten el almacenamiento de imágenes, secuencias de imágenes, sonidos y textos en diferentes tipos de materiales: placas fotográficas, rollo de película, discos para gramófonos. En un histórico espiral, la computadora regresa a sus orígenes. Ya no es sólo una Máquina Analítica, apropiada únicamente para tragar números, la computadora devino en el telar de Jacquard – un sintetizador y manipulador de medios.

La programación en línea consta de informar a quien vea ya sea un diario en Internet o un canal en la Web de todos los eventos de índole cultural, educativo, de entretenimiento, ocio, informativo, noticioso, vinculados a la actualidad, entre otros, que son de producción propia del medio. Todos ellos se renuevan cada jornada ya sea día a día o se mantienen por cierto periodo de tiempo. Los contenidos ofrecen el protagonismo a sus autores sin censuras ni cortes. En la web se almacena un catálogo de los contenidos de mayor calidad ya emitidos para que el usuario pueda confeccionar su propia programación. Un ejemplo de ello es: un reportaje a modo de noticia, enfocado a proporcionar a la audiencia información de lo que está sucediendo en la ciudad. Puede que

también sea un estreno destacado de la cadena de producción propia. Novedades audiovisuales de larga duración del canal, como películas de ficción, documentales y conciertos, así como series documentales, entre otras. Para la puesta en marcha del portal, los promotores del medio recurren a una serie de recursos tecnológicos como posicionamiento web, en tal sentido, una empresa informática se encarga del posicionamiento en los principales buscadores de Internet.

3.8.8. Inserción de las Nuevas Tecnologías en los Planes de Estudio de las Escuelas de Periodismo

Dado los cambios que actualmente ocurren en con el periodismo tradicional frente a la evolución de la sociedad de la información y la nuevas tecnologías, se hace necesario adecuar los planes de estudios de las universidades panameñas para que estén más acordes con el actual siglo en que vivimos, donde la tecnología juega un papel importante. (Castañeda 2006: 64). El desarrollo de los medios de comunicación digitales y la aplicación de las nuevas tecnologías a los medios tradicionales demanda una formación específica de los profesionales del periodismo y la comunicación. Al respecto, se proponen los siguientes contenidos para impartir académicamente:

- **Periodismo Multimedial y Nuevas Tecnologías**

Incluir una revisión de las formas de hacer periodismo en el tiempo, condicionadas por los avances tecnológicos, desde la imprenta y el telégrafo

hasta las NTIC. En este contexto se plantea el periodismo multimedia y no sólo como la aplicación de Internet, sino más bien en tanto nueva dimensión que condicionan tanto los formatos y estilos hasta las nuevas formas de narración y reconstrucción de la realidad, particularmente, la relación con el público.

- **Ética Periodística**

El planteamiento de esta línea se relaciona directamente con la anterior por cuanto la ética, si bien descansa en principios permanentes, enfrenta desafíos renovados a propósito de las nuevas tecnologías y su aplicación en la búsqueda o creación de acontecimientos noticiables con métodos controvertidos, como las cámaras ocultas, las grabaciones no autorizadas, etc. En esta línea se debe incluir desde el conocimiento de Leyes de prensa y otras legislaciones, hasta el reforzamiento de los preceptos éticos con base en las libertades de expresión e información y los derechos humanos.

- **Periodismo de Investigación**

Íntimamente ligado con las líneas anteriores su introducción en los contenidos académicos responde a objetivos particulares en la perspectiva de actualizar conocimientos en el ámbito de las técnicas y géneros periodísticos con propuestas surgidas en el último tiempo. En este sentido, el periodismo de investigación se hermana con los periodismos de Análisis, Sistémico, Prospectivo, entre otros.

- **Teoría de la Comunicación y Debates Actuales**

Se trata de conocer y problematizar algunos enfoques que actualmente matizan o cuestionan los modelos clásicos, tanto administrativos como críticos en ámbitos tales como: homogeneización masiva/ segmentación de audiencias; lo público, lo privado; integración y diversidad informática/ discurso social de la tecnología; la relación comunicación / cultura en contextos globales, etc. Lo anterior exige, sin embargo, sustentar el análisis en el conocimiento previo de los enfoques y modelos clásicos.

- **Metodología de la Investigación en Comunicación**

Se relaciona con el reconocimiento de los instrumentos y herramientas conceptuales y metodológicas necesarias para el diseño y realización de un trabajo de investigación en el ámbito de la Comunicación Social: delimitación de un objeto de estudio, construcción de un marco teórico, diseño de una perspectiva metodológica, conocimiento de las normas comúnmente reconocidas para la elaboración de una tesis de grado, etc.

- **Comunicación Organizacional**

Analizar las formas de estructuración organizacional y las fundamentales teorías, escuelas y enfoques que definen las organizaciones internamente. Incorporar conceptos como emoción, lenguaje y reingeniería con los sistemas de flujos internos y sus respectivas redes de mensajes. Establecer las fases de toma de decisiones e innovaciones ligándolas a la planificación estratégica, las

cuales permitan una adecuada evaluación de proyectos periodísticos y comunicacionales. Lo anterior logra un adecuado diseño de propuestas y soluciones en los ámbitos señalados.

- **Narrativa Audiovisual**

Tiene relación con las estrategias y las prácticas de narrar con imágenes, más aún, cuando hoy estamos inmersos en una cultura en donde la imagen construye relaciones y sentidos desde los géneros y formatos, permitiendo la gestación de espacios simbólicos y perceptivos, en el cual la construcción audiovisual interviene y participa en el espacio público y político constituyéndose como una nueva forma de ver, de contemplar y relacionarse.

- **Tecnología Audiovisual**

Da cuenta de las nuevas tecnologías, de los manejos y el comportamiento, de las novedosas figuras del lenguaje y sus aportes a la narrativa audiovisual, de los emergentes escenarios creativos, pero también de la estrecha brecha entre lo técnico, lo estético y lo ético. Propiciar una concepción instrumental de lo técnico en virtud de un dominio discursivo consciente.

- **Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación**

Que el estudiante trate de comprender el alcance de las nuevas tecnologías en los procesos comunicacionales y el impacto de estas

herramientas en el ejercicio del periodismo actual. Se busca combinar el dominio de las destrezas técnicas junto con conocer las características fundamentales del lenguaje hipertextual, el formato multimedial, la prensa electrónica y las particularidades de Internet como medio de comunicación. La propuesta es intensa y se ruega para que las autoridades universitarias acojan los comentarios insertos en pro de la mejora y educación del profesional ligado con la comunicación y los medios audiovisuales.

3.8.9. Periodismo Tradicional Vs Periodismo Digital

El periodismo tradicional se relaciona con la estrechez de conceptos como fuentes o noticias circunscribiendo su eje a los llamados frentes noticiosos, a la lógica de la parcialidad. Es inflexible y directo. En el periodismo tradicional la noticia generalmente narra la información mediante el uso de la estructura de la pirámide invertida, donde los hechos de mayor relevancia y citas más destacadas se colocan en los primeros párrafos y se responde a los interrogantes.

El Periodismo Digital se define como aquella modalidad del periodismo cuyo principal medio para la investigación, elaboración y sobre todo, la difusión de la información es el ciberespacio, con Internet como principal exponente. Este ha recibido ha recibido múltiples denominaciones en los últimos años, como pueden ser: Periodismo Electrónico, Periodismo Multimedia, Periodismo en Internet o Periodismo Digital. Sin embargo, todas estas expresiones profundamente señaladas y estudiadas de diferente denominación, aluden

también a otras variantes audiovisuales del periodismo, así que cada vez más investigadores y profesionales optan por la denominación también acogida de "ciberperiodismo". La red se ha convertido en el vehículo más rápido de difundir información y se perfila como el vehículo idóneo para una formación a distancia eficaz por sus posibilidades de interactuación en tiempo real. La Internet, es una autopista de la información que puede convertirse en autopistas de la formación. Por ello, el periodista no puede quedar fuera de este proceso de formación en las redes. Para este profesional, las nuevas tecnologías de la información son a la vez un campo de estudio y una herramienta imprescindible de trabajo. La rápida evolución en el campo de las tecnologías de la información hace que el periodista sea un sujeto de formación especial en el campo de las nuevas tecnologías, el cual no es un mero receptor en la formación, es a la vez emisor de los contenidos aprendidos.

Lange (1988: 94) sobre ello ha señalado que con la entrada de la redacción digital, el periodista no sólo redacta la información, es responsable total de la noticia que produce, también selecciona las imágenes y edita el vídeo que se emitirá en el informativo. Una realidad particular es que el periodista del Siglo XXI no podrá escapar de la red. Internet se ha convertido en una fuente de información y en un nuevo medio de transmisión de comunicación, por ello es una herramienta de trabajo inevitable. Ser digital se ha convertido en un hecho diferenciador, en un argumento de modernidad e innovación.

El periodista digital no es sólo el que produce información para emitir en formato digital, también es el que trabaja con medios digitales en la confección de su información, ya que este es un medio que precisa de un periodista polivalente. En Internet se consigue la escritura y la fotografía de los diarios panameños, las imágenes de video de la televisión y el sonido de la radio, sumado a lo anterior, la interacción y personalización del mensaje, del cibernauta o lector de tal manera que la prensa, la radio y la televisión, están presente en la red en su forma tradicional, surgiendo así la prensa, radio y televisión en línea dedicada a la Web. La prensa tradicional tiene el reto, más allá de utilizar la Web como un medio de publicidad, ineludiblemente debe sustentarse en la prensa en línea con características muy especiales.

En principio debe responder a un uso ilimitado de recursos, siendo un periódico no podrá sustentarse en texto y fotografía exclusivamente, debe contener además audio y video. Los diarios en línea por su parte, deben responder a la interactividad con el usuario lector y al servicio personalizado, es decir permitir la individualización, leer, ver y escuchar las noticias, mensajes y publicidad que desee y por último en cuanto a la noticia, ésta debe actualizarse constantemente al momento de suceder, sin la limitación física de los medios tradicionales.

Sintetizando se puede decir, que el periodismo digital incide en la comunicación social, es un medio de nueva tecnología no sólo como medio o canal de comunicación o herramienta de investigación para un periodismo de

excelencia, se presenta como un espacio profesional poco explorado que obliga a los todo profesional del periodismo a plantearse la forma de abordarlo con éxito para encarar el desarrollo noticioso comunicativo y tecnológico del nuevo Siglo XXI en que nos encontramos.

La velocidad de cambio de nuestra sociedad y de las tecnologías de la información afectan directamente a la profesión del informador, éste está viviendo la evolución de su propio trabajo y por ello precisa de una formación más específica y concreta orientada a la formación en la tecnología mediante la tecnología. Por consiguiente, se puede mencionar a la Internet como elemento particular de acción ante estas circunstancias actuales por elementos como:

- Es el medio específico para formar a los periodistas que necesitan un reciclaje urgente en nuevas tecnologías de la comunicación.
- El periodista es a la vez emisor y receptor de la información y eso lo compromete a un espacio constante e instantáneo que le abra la oportunidad ipso facta de transmitir al instante lo efectivo y real de nuevos temas de actualidad.
- Es un medio valioso porque permitirá una formación continuada eficaz al periodista, que le enseñe cómo acceder a los nuevos medios que tiene a su alcance, que le capacite para ser competitivo en un mundo digital, para que aprenda a utilizar una herramienta de trabajo que a su vez será su medio de expresión, para que asimile los

nuevos lenguajes y narrativas de algo que hoy por hoy le es imprescindible.

La principal diferencia entre ambos radica en su soporte. En el periodismo tradicional se trata de algo material y tangible (periódicos, revistas…); mientras que en el periodismo online se trata de tener acceso a las nuevas tecnologías (Internet) para así poder obtener esa información. Por otro lado, en relación al periodista profesional versus reportero ciudadano, se puede decir que el periodista profesional es aquel que ha logrado investirse con el nombre una vez ha culminado estudios universitarios. Es la persona profesionalmente dedicada en un periódico o en un medio audiovisual a tareas literarias o gráficas de información o de creación de opinión. Según las labores u objeto para lo que han sido contratados, puede que investigue personalmente consultando a fuentes especializadas o ajenas a los cauces habituales de la información, aportan datos conseguidos personalmente y finalmente elaboran la información o aportan los datos para que sea redactada por otros periodistas.

El periodista debe tener algo de profesor porque debe tener claridad, algo de carpintero porque debe saber dónde, cómo y cuándo golpear, algo de mago para generar interés y algo de vendedor para que le crean todo lo que dice. Lange (1988: 100). En un sentido muy amplio el periodista abarca al reportero o informante, que recoge la noticia, al redactor que la produce escribiéndola, y al columnista que la comenta. El editor luego revisará la noticia, la seleccionará y la publicará. Se trata de roles más que de personas, porque

un periodista puede al mismo tiempo ser editor. El periodista entrega su noticia a los medios masivos de comunicación que los difundirán a mucha gente cada determinado tiempo: cada hora (noticiero radial), diariamente (diario), semanalmente (revista), etc.

Los reporteros ciudadanos son personas comunes y corrientes, realizan un trabajo periodístico. Estos recogen la información en los lugares donde se produce la información y la hace llegar al medio para su divulgación. Ejercen las funciones del periodista sin tener formación ni experiencia y sin recibir remuneración por su actividad. Puede llamárselo periodista amateur, periodista aficionado o hasta periodista ciudadano, un término que se popularizó en los últimos tiempos. (Armentia Vizuete 2007: 259). Los reporteros ciudadanos expresan sus ideas con toda la libertad que les permite un medio sin control como Internet pero, como contrapartida, pueden no cuidar los aspectos formales del lenguaje como la sintaxis o la ortografía, o no respetar el código de ética que rige para el periodista profesional como no difamar, no venderse al mejor postor, citar las fuentes, proteger el anonimato de las fuentes y no plagiar ni publicar falsedades, entre otras normas.

El lector puede tener una tendencia a desconfiar de la información que suministra este periodista ciudadano, acostumbrado (para bien o para mal) a la confiabilidad de los medios profesionales. Sin embargo, la información que ofrece puede resultarle interesante porque es algo que los medios masivos no han dicho, o algo que el periodismo ciudadano, en tanto publica en Internet,

puede ahora controlar al periodismo profesional porque su queja puede hacerse pública en forma más masiva que antes.

CAPÍTULO 4.

LA TEORÍA Y ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN

4.1. Generalidades

A través de la historia de la humanidad, el hombre ha ido perfeccionando los medios que le permiten establecer un proceso de relación expresiva con sus semejantes. La comunicación que desde un principio se constituyó en una necesidad para consolidar aquellas aspiraciones de la vida en sociedad, ha estado ligada al hombre a través de toda su evolución y en la medida en que aquél ha logrado un mejor dominio de la ciencia y la técnica los avances en materia de divulgación de sus ideas, de extensión de sus conocimientos se han ramificando y haciendo cada vez más complejos. Engels (1989: 8) al respecto señaló que gracias a la cooperación de la mano de los órganos del lenguaje y del cerebro, no sólo en cada individuo, sino también en la sociedad, los hombres fueron aprendiendo a ejecutar operaciones cada vez más complicadas, a plantearse y a alcanzar objetivos cada vez más elevados.

La UNESCO (1980) citado por Mac Bride (1989: 8) enfatizó también ese papel de la comunicación en la vida del hombre cuando resalta que a lo largo de la historia, el ser humano ha procurado mejorar su capacidad de recibir y asimilar información sobre el medio circundante y de aumentar al mismo tiempo la rapidez, la claridad y la diversidad de sus propios métodos de transmisión de la información. Durante el Siglo XX en el que han nacido la mayoría de los nuevos medios de comunicación, se ha dado una verdadera revolución. Los descubrimientos más novedosos han tenido lugar en los últimos años y han aportado tal cantidad de categorías que prácticamente puede hablarse de la

comunicación como una ciencia. Paradójicamente a esto, la comunicación que pudiera estar al servicio del ser humano en la satisfacción de su bienestar cotidiano; no ha podido cumplir dicha finalidad con un carácter homogéneo en todos los países. La libertad de pensamiento y la libertad de expresión que va unida a ella han suscitado siempre enfrentamientos entre autoridades, cualesquiera que éstas sean y los espíritus independientes (Mac Bride 1981: 25).

Existe, una virtual división entre las naciones del planeta. Por un lado unas cuantas satisfacen sus necesidades en todos los aspectos y por el otro, muchas que viven en una situación por debajo de los índices mínimos de subsistencia. Un caso análogo sucede en el establecimiento de los sistemas de comunicación existentes en cada país y que tienen como meta que una mayor cantidad de ciudadanos cuente con los medios que le permitan exteriorizar su visión del mundo y sus tradiciones culturales. Hay en la actualidad una desigual distribución de esos sistemas y se percibe que en muchas naciones, su desarrollo no ha traído como consecuencia el avance y progreso de los respectivos países.

Preciso es reconocer que como resultado esencial, la comunicación está repartida de un modo desigual en el mundo. Ciertos países tienen toda la capacidad necesaria para producir la información que necesitan; a otros no les ocurre esto, lo cual coarta gravemente su desarrollo (Mac Bride 1981: 55). En lo internacional este esquema social concibe una división entre los países que

va a estar determinada por el potencial productivo de cada uno; lo que brinda a unos la posibilidad de satisfacer sus requerimientos y a otros no. Esto lleva a una desigualdad en las relaciones internacionales, donde los menos desarrollados que son las mayorías, dependen de los más avanzados y se establece lógicamente una dependencia a todos los niveles. La existencia de sistemas de comunicación en cada Estado refleja las características esenciales del mismo. Es decir que la satisfacción de las necesidades de comunicación corre pareja con la resolución de las principales carencias sociales, económicas, culturales y políticas. Por esa razón mientras en unas naciones existe una infraestructura comunicativa capaz de llegar hasta los últimos rincones; en otras no se logra resolver necesidades vitales ni siquiera en los sectores suburbanos.

En Latinoamérica se encuentra hoy día uno de los ejemplos más ilustradores de lo que hemos esbozado con anterioridad. Sociedades con altas tasas de recursos naturales, que sin embargo no alcanzan a estructurar un programa de desarrollo económico y social y por lo tanto no logran consolidar un sistema completo, homogéneo de comunicación que contenga dentro de sí la extensión total de la nación. Tal es la situación que las organizaciones internacionales han incluido entre sus cartas constituyentes el derecho del ser humano de tener acceso a la comunicación y por lo tanto de estar informado, como medio para que individual y sobre todo socialmente, comparta los logros que en esa disciplina se obtengan.

De igual manera se ha establecido que para llegar a estas metas comunicacionales, es imprescindible se planifiquen políticas, corno sucede en otras ramas de la vida social y económica, que involucren a la comunicación con las aspiraciones del desarrollo integral de las naciones.

En Panamá también se dan situaciones similares a las de otros países del Continente Americano y su sistema de comunicación confronta iguales deficiencias que tienen que ver con la naturaleza general del sistema sociopolítico vigente, el cual se caracteriza por una economía dependiente. El sistema de comunicación en Panamá no ha sido estudiado globalmente y se aspira a dar los pasos iniciales que permitan proponer algunos elementos para el establecimiento de una Política Nacional de Comunicación (PNC). Este intento es un paso inicial hacia una investigación más abarcadora. Por lo cual se ha dejado de lado algunos aspectos que inciden en la problemática. Para ubicar el objeto estudiado se ha tenido que rebasar algunas consideraciones teóricas que enmarcan a la comunicación como una relación lineal entre dos elementos, así como otras que se inscriben en una concepción funcionalista del problema.

Estas ideas mantienen el proceso a un nivel mecánico, lo explícito como estrictamente apegado a manifestaciones de la conducta y le extraen su contenido eminentemente social. Por el contrario, el sistema de comunicación se le puede definir como la elaboración, intercambio y recepción de experiencias transmitidas en forma de mensaje, que expresan el papel que

cada uno de los participantes posee en lo sociedad, teniendo en cuenta el ámbito cultural que le es propio. De esta manera se inserta dicho proceso en el marco de las relaciones sociales que envuelven al hombre.

Para estudiar el fenómeno en Panamá se piensa que es indispensable verlo en su relación con el desarrollo del Estado en tres momentos diferentes: Periodo Colonial del Istmo, Periodo de Unión a Colombia, Periodo Republicano impregnado de cambios tan radicales y profundos en todos los estratos sociales, políticos y económicos del país, que tienen incidencias de manera cualitativa en el sistema de comunicación. De todos es conocido que la comunicación social forma parte del estamento cultural de una sociedad y éste a su vez corresponde o la parte no material de las relaciones sociales; es decir está vinculada a la ideología. Si esto es así, podría surgir la interrogante ¿hasta qué punto las transformaciones político-económicas y sociales panameñas tanto en el período del proceso revolucionario como en la etapa iniciada en diciembre de 1989, han afectado realmente el sistema de comunicación en el país, tal como se menciono anteriormente? Pues, se sabe que lo ideológico es un reflejo de lo material.

Tal como expresó (Marx y Engels 1979: 25) la producción de las ideas y representaciones de la conciencia, aparece al principio directamente entrelazada con la actividad material y el comercio material de los hombres como el lenguaje de la vida real. Otra interrogante que surge de esta primera es ¿hasta dónde los procesos políticos suscitados en Panamá, han tomado en

cuenta la comunicación y su infraestructura de medios? porque el Estado desempeña un papel creciente en la orientación, el control y la organización de las actividades de comunicación. Es responsable de las condiciones de la comunicación en el país (Mc Bride 1999: 213). Esto nos lleva a cuestionar la existencia de una política nacional de comunicación en Panamá a juzgar por el elevado número de disposiciones legales y la diversidad de medios de comunicación existentes en el país.

Con la finalidad de proponer fórmulas que permitan que los medios de comunicación en Panamá y el sistema tengan una creciente función social y que redunden en las necesidades comunicacionales de la sociedad civil y el Estado, se procura investigar la mayor cantidad de elementos posibles que inciden en la actual situación, por lo cual se revisan algunos conceptos que serán utilizados; luego se abordan consideraciones teóricas que permitan configurar un marco al problema que ocupa y posteriormente se trata de responder a inquietudes de diversos sectores académicos, burocráticos y hasta privados que en Panamá, se han ocupado de analizar el proceso de comunicación en su escala nacional. A partir de aquí se desprenden algunas variables que es necesario esclarecer como la naturaleza de una política nacional de comunicación, la relación entre Estado y medios y cómo se manifiesta; así como cuáles son los requerimientos para satisfacer las necesidades comunicacionales de la sociedad. Para tal efecto se analiza el régimen legal de los medios de comunicación, que es el nexo que caracteriza las relaciones entre Estado y medios de comunicación para continuar de

proponer los elementos que deben tenerse en cuenta, con la finalidad de adoptar una política nacional de comunicación exponiendo la necesidad de vincularla con las políticas nacionales de desarrollo.

Desde que el hombre se constituyó en núcleos sociales requirió de la comunicación para instituir las relaciones que surgieren en el contexto de las principales actividades de su vida cotidiana. Al establecerse las formas más primitivas de Estado, sobre todo en la cultura occidental; se produjo una interrelación entre sociedad gobierno y correspondió a este último dictaminar cuáles eran los discursos que de acuerdo a la moral ciudadana debían circular. En ese sentido los más grandes tratadistas, entre ellos Platón y Aristóteles dan cuenta del fenómeno en sus obras. El primero, en sus diálogos por ejemplo establece la postura de Sócrates sobre la responsabilidad del Estado en permitir la circulación de algunos tipos de contenido de los mensajes que llegaban a la población.

Uno de los casos es cuando se habla de algunos pasajes escabrosos de la Teogonía del autor Hesiodo y comenta que aún cuando todo esto fuera cierto, no son cosas que deban contarse delante de niños desprovistos de razón; es preciso condenarlas al silencio o si se ha de hablar de ellas, sólo debe hacerse en secreto delante de un corto número de oyentes, con prohibición expresa de revelar nada. Por lo mismo no deben oírse nunca en nuestro Estado (Platón 1989: 88). La última frase implica la necesidad de imposición de una censura por las autoridades.

Los géneros primitivos de lo que fue la comunicación masiva establecieron una concreción entre los Estados del clasicismo y los pobladores de las ciudades, en algunos casos con claras repercusiones sociales. En este sentido, McQuail (1985: 7) señala sobre un análisis del historiador canadiense Harold Innis, quien atribuye a algunos aspectos del determinismo tecnológico en esa época, el afectar hasta la situación política: de ahí que considere que el paso de le piedra al papiro es la causa de la sustitución del poder de los reyes por el poder sacerdotal. En la antigua Grecia, la tradición oral y un alfabeto flexible favorecieron la imaginación y la diversificación e impidieron la aparición de una casta sacerdotal que monopolizara la educación.

Durante el auge del Imperio Romano hubo disposiciones que denotan una política del Estado sobre la comunicación. Vásquez (1980: 13) explica cómo en las plazas públicas habían claras normas que regulaban las noticias y los anuncios. Estaba rigurosamente controlada la escritura sobre los álbumes (muros blanqueados a la cal, divididos en rectángulos iguales situados en las plazas) y prohibida y gravemente reprimida la escritura clandestina sobre las paredes. Esta circunstancia denota que el poder establecido entendía o al menos tenía una concepción de hasta donde competía a los particulares desarrollar procesos de comunicación públicos. Sobre toda posibilidad de comunicación se cernía el control del poder con armas iguales a las actuales: el control estructural (monopolio de los medios de comunicación), el control legal (creación de una norma de conducta para los comunicados de particulares). (Vásquez 1980:14). Esta política de Estado en materia de comunicación, está

alejada de la realidad actual. Es entonces el Estado el ente encargado de regular la vida y sobre todo las relaciones de comunicación en la sociedad con una idea también del Estado, productor de mensajes.

Vázquez (1980: 18) expresa que para conseguir este edificio tan bien trabado, Roma no hizo otra cosa que utilizar la comunicación social, desde las normas griegas importadas o de desarrollo paralelo (discursos y comunicados) hasta el embrión de "diario oficial" que fueron las Actas Diurnas. Más tarde durante la vigencia del feudalismo como sistema político económico, hubo un oscurantismo caracterizado por una ilustración restringida a otros sectores y tolerada sólo a la nobleza y el clero e imperó uno rígida censura a la producción de los pensadores lúcidos del período. Como política de Estado, las obras no circularon y determinadas manifestaciones eran prohibidas por la Santa Inquisición so pena de castigo, en muchos casos, capital. Al respecto, Vázquez (1980: 24) señaló que la Edad Media llega con una división arbitraria de un mismo proceso de perpetua lucha entre avance y retroceso en el que la comunicación, desde la palabra escrita o hablada hasta las banderas, se habían revelado como un factor de fundamental cambio histórico. La Iglesia lo sabía bien; sabía cuánto debía su victoria al apostolado y a la simbología y entraba en la dialéctica de poder conquistado, asumido y defendido en contra del ataque de cualquier idea nueva y sustitutiva.

Es la invención de la imprenta y la circulación masiva de cartas libros y luego el surgimiento del periódico que cambia el sentido a la circulación de las

ideas, primero las pone en manos de un mayor público pero que particularmente sirve de base a un individualismo que se genera y tiene su acicate en las grandes revoluciones burguesas. Aquí se inicia una relación entre el moderno Estado naciente y el primero de los grandes medios de comunicación, la prensa. Desde un principio, la prensa ha sido un adversario real o potencial desarrollo de los procesos comunicacionales, dio un salto en la configuración de los grandes medios; sobre todo la prensa y sentó pautas para el surgimiento de otros como la radio y la televisión (McQuail 1985: 21).

El síntoma más sensible de la Revolución Industrial es la contradicción entre dos clases sociales: el proletariado y la burguesía que comparten en ambos extremos el quehacer económico y la generación de la riqueza; uno con su fuerza de trabajo y la otra, con el capital. Por otro lado, en Estados Unidos donde los nacionalistas habían establecido una Federación y consolidaban una democracia, pese a su pasado de colonia dependiente de la corona británica; es digno de destacar las relaciones entre los medios de comunicación y el gobierno naciente. Esta fase estuvo dominada por una amplia, profunda y a veces cruenta discusión sobre el papel del Estado en la orientación y control de la prensa. Los antecedentes referenciales fueron el derecho ingles y su propia concepción de esta relación Estado - medios. O'Brien (1983: 36) señaló que casi no hay duda de que los colonos y posteriormente los miembros del Congreso Constituyente estuvieron de acuerdo en que hoy una vinculación íntima entre la libertad de información y las exigencias de un gobierno libre. Aunque los legisladores aprobaron una

primera enmienda a la Constitución estadounidense que consagra una separación entre el Estado y los medios de comunicación a lo sumo se puede afirmar que para los fundadores de la nación el derecho a la información fue un derecho político abstracto que subrayaba y daba significación a las libertades de palabra y de prensa (O'Brien 1983: 36). El principio de este debate surge de la discusión e interpretaciones de un concepto expuesto por Sir William Blackstone que dice que no hay duda de que la libertad de prensa es esencial a la naturaleza de los estados libres; consiste en no poner restricciones previas a las publicaciones, no en la libertad de censura de índole penal cuando ya se haya publicado el material. Todo hombre libre tiene sin duda el derecho de expresar públicamente, los sentimientos que le plazcan, pero si publica lo que es impropio, malicioso o ilegal debe sufrir las consecuencias de su propia temeridad (O'Brien 1983: 30).

El proceso constituyente y el derecho consuetudinario norteamericano han discutido por más de un siglo sobre el espíritu de la primera enmiendo constitucional y su alcance en resalar una independencia de la gestión de los comunicadores sociales en el quehacer de sus medios de comunicación social. Al menos en la práctica se desarrolla esa independencia como un paradigma de la democracia y la multitud de los casos sometidos a consideración de jueces, pues el derecho estadounidense no posee códigos (no han sido fallados de acuerdo a este principio). Dice así la Primera Enmienda que el Congreso no hará ley alguna respecto al establecimiento de alguna religión, ni prohibiendo su ejercicio o limitando la libertad de palabra o

de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente (O'Brien 1983:38). La interpretación y aplicación de esta enmienda constituyó toda la infraestructura legal que regula las relaciones entre el Estado y los medios de comunicación; así como el impedimento al primero de mayor injerencia en el control o usufructo de la comunicación; lo cual deja al libre ejercicio del individuo. Este concepto es totalmente opuesto al europeo donde el Estado dirige dicha política hasta el punto que se convierte en un monopolizador de la comunicación. Sin embargo, es digno de precisar que el ideal político surgido de las revoluciones burguesas y el proceso económico imperante a fines del Siglo XVIII y el siguiente, dieron una función muy específica al Estado naciente.

Las funciones del Estado estaban limitadas debido a que éste reconocía al individuo, una serie de derechos, por lo tanto la acción del Estado se restringía a la prestación de servicios no lucrativos y a actividades de orden policial (Pinto 1977: 19). Esta visión del Estado, sus instituciones y el papel que juegan en la sociedad decimonónica fue analizada por Marx. En La ideología alemana expuso el origen de la siguiente tesis: Las ideas de la clase dominante son las ideas caminantes en cada época; o dicho en otros términos, la clase que ejerce el poder material dominante en la sociedad es, al mismo tiempo su poder espiritual dominante (Marx y Engels 1979: 49). Estos enunciado son expuestos por Marx y Engels en una época cuando los grandes medios de comunicación apenas nacían pero hay una imagen predictiva de la relación entre el Estado y los sectores que detentarían los medios y su

coincidencia en la captación de “conciencias” con la finalidad de construir una ideología hegemónica.

Los medios de comunicación, al ser una institución de la forma predominante de la sociedad de clases, transmitirán uno visión del mundo acorde con los intereses de la clase dominante y más o menos coherente con el saber (o ideología) que producen y difunden otras instituciones (McQuail 1985: 70). Si bien es cierto que estas ideas de los autores mencionados no tuvieron una aplicación inmediata pues en otra parte de su extensa obra, ellos apuntan en la necesidad que las clases dominadas rescataran para sí los medios de producción con esto darían un vuelco a las relaciones sociales, a su favor y las instituciones se pondrían a su servicio. No es hasta la instauración de la Revolución Bolchevique y la fundación del Estado soviético cuando esta postura se conviene en política central del nuevo sistema socialista de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Al respecto Lenin enfoca el papel que cumple la prensa en una sociedad socialista como agente de cambio que en su propia estructura y contenido dejo de ser vínculo de información de “pequeñeces” para “distraer la atención de las masas populares de los problemas realmente serios, profundos y fundamentalmente en la vida”. Enfatiza en la misión que debe tener, es decir, a la tarea de transformar la prensa, de órgano exclusivo de información de las noticias políticas del día, en un órgano serio para la educación económica de las masas de la población (Lenin 1978: 209).

Lenin concibe el papel del partido como la vanguardia de la sociedad en todos sus aspectos, fundamentalmente en lo que corresponde a la ideología y por lo tanto la educación y la agitación permanente tanto la educación y la agitación permanente. La prosecución de la lucha política es imposible sin que el partido se exprese en todos los problemas sin que dirija las manifestaciones aisladas de esa lucha (Lenin 1978:22). Este concepto es el que le lleva a plantear la necesidad de integrar toda infraestructura de comunicación al servicio del partido y por lo tanto del Estado. Los periódicos que en último análisis no son más que empresas privadas en un régimen capitalista, hay que convertirlos en monopolios de Estado, igual que las demás empresas (Worontzoff 1979: 73). A partir de este enfoque en los años que duró el gobierno encabezado por Lenin se produjo una profunda conversión de los medios de comunicación al Estado y sus principales artífices desarrollaron una teoría al respecto. La filosofía leninista convierte la comunicación en una herramienta de acción histórica dirigida por los sectores más lúcidos Vázquez (1980: 234).

La práctica del desarrollo de una política donde es el Estado el principal gestor y regulador de la comunicación en la esfera nacional fue desarrollada por todos los países que siguieron una vía del socialismo; entre otros, Polonia, Checoeslovaquia, Rumania, Bulgaria y luego por Yugoeslavia y la República Democrática de Alemania. Al analizar el fenómeno del “centralismo democrático” propuesto por los socialistas, lo relacionan con el enfoque de la propaganda que más tarde diseñó y aplicó el gobierno alemán del Tercer

Reich; llamado nazista. Vásquez Montalbán cita a Domenach quien concibió que el nazismo se limitara a corromper el sentido leninista de la propaganda. Si bien es cierto que tanto el fascismo italiano, como el nazismo alemán desarrollaron técnicas y una política de comunicación; está no estaba en contradicción con el desarrollo del capitalismo y lo contradicción de clases que le era inherente. Vázquez (1980: 239) planteó que Goebbels crea un sistema de control de empresas y un sistema de control de profesionales de la comunicación, en función de resaltar las ideas propias del régimen, su personalidad y la del jefe de Estado. Los teóricos que a partir de la década de los años treinta orientan el estudio de lo comunicación en los Estados Unidos, configuran una serie de paradigmas primero técnico, luego con ayuda de disciplinas como la psicología, sociología y las ciencias sociales, crean un entramado que permite una explicación de lo que es el proceso de la comunicación social. Hay algunos aportes que resaltan el aspecto social de la comunicación masiva, así como el papel de los medios, el Estado, la sociedad y cada uno de los componentes.

Es digno destacar que la mayoría coincide en que los medios de comunicación corresponden a instituciones que resuelven o satisfacen determinadas necesidades sociales de información, educación *y* entretenimiento. Ellos desarrollan, en esta concepción un papel totalmente alejado de la relación con el Estado y hasta en oposición a este instrumento para vigilar al gobierno y encontrar otras necesidades de la sociedad. Sin embargo esta imagen aparentemente distanciada; no lo es tanto pues los

medios de comunicación social tienen un sistema de control y tenencia, cuyos responsables pertenecen o al menos coinciden en los intereses de clase con el poder económico y político. Al respecto Wright (1978: 292) dice que asimismo, cuentan también entre los instrumentos de poder más importante que están ahora a la disposición de la minorías ricas y de las élites de poder; por otra parte, algunos de los altos agentes de dichos medios se encuentran ellos mismos entre las minorías o entre sus primeros servidores. Esto quiere decir que la ausencia de una política o conjunto de mecanismos de control que pudiera existir en un Estado como el estadounidense no requiere tener esa presencia o fuerza ostensible típica de otras naciones porque hay una perfecta armonía de clase entre los sectores que detentan el poder político y los círculos económicos que son el soporte de la actividad comunicacional. Lo que sucede es que el grado de desarrollo de la sociedad norteamericana ha llegado a un punto donde coexisten, innumerables pequeños grupos y los consensos nacionales se logran por una acción compleja que desarrollan precisamente esos medios de comunicación que se convierten en generadores de opinión a través de un complejo sistema que crea hasta profesionales en la formación de opinión.

En este punto es esclarecedor el punto de vista de Wright (1978: 288) cuando apunta que en sectores políticos, militares y económico, el poder se siente inquieto, en distintos grados, ante las presentidas opiniones de la masa y en consecuencia, la elaboración de opiniones pasa a ser una técnica aceptada, para la conquista y la conservación del poder. De esa manera, los

medios de comunicación actúan como la pantalla hacia, la realidad y han logrado, según este autor, una transformación del público estadounidense en una masa nacional que se identifica con la belleza o con valores que son consecuentes con sus propias aspiraciones. Pero poco o nada de lo que se refleja en dichos medios, retrata realmente los problemas públicos y los vincula con los trastornos que sufre el individuo (Wright (1978: 292).

Los objetivos primarios de la industria cultural estadounidense y de un sistema semejante, son el reproducir el capital económico; en la medida que esto se logre, habrá aspectos concomitantes como darle un perfil a esa infinidad de grupos diseminados en la sociedad nacional o local para lograr un consenso hacia la vigencia del sistema y no tanto del gobierno pues este es, un instrumento político del conjunto de fuerzas que controlan la hegemonía. El Estado no requiere controles económicos o políticos sobre los medios; ellos obedecen a una lógica impuesta por el sistema. Los últimos cien años han sido testigo de un cambio subterráneo de la estructura de las economías capitalistas avanzadas, por el cual la propiedad de los medios de producción se ha ido haciendo cada vez más concentrada en manos de relativamente pocas grandes corporaciones (Aaronovitch y Sawyer (1983) citados por Curran (1981, p.34).

En Estados Unidos, el Estado puede tener sistemas de comunicación propios como lo es el “Public Broadcasting System (PBS)” o Radio La Voz de América que presentan la voz de la nación, fundamentalmente hacia el exterior

pero la gestión de estas instituciones no compite en el mismo campo que la infraestructura de medios de comunicación privados. En el aspecto legal que es donde hay una mayor relación; todo el sistema descansa sobre consideraciones civiles que son atendidas por los tribunales y cuando se trata de delitos u otro tipo de faltas, hay autoridades estatales que toman conocimiento pues las disposiciones constitucionales impiden al Estado legislar sobre la materia de comunicación. Con estas ideas se cierra el panorama considerado necesario explicar para conocer el alcance de la presencia del Estado en la realidad de los medios de comunicación y la base teórica que ha orientado los grandes sistemas en la evolución histórica de la sociedad. Para seguir adelante y comprender en esencia el problema que se enfoca, sería necesario hacer un acercamiento conceptual y revisar algunos términos que serán empleados con posterioridad.

4.2. Marco conceptual

El establecimiento de una relación entre el Estado panameño y los medios de comunicación social, por lo general se produce por la presencia de una política explícita o implícita. Como ese término ha de ser utilizado en adelante, se debe delimitar conceptualmente al igual que la palabra Estado y otras, claves para los objetivos propuestos.

4.2.1. Política

La palabra política en su sentido más amplio está asociada con el arte

de gobernar, con los asuntos relacionados al Estado. Su etimología así lo señala y en esto coinciden casi todos los autores es una actividad en la esfera de las relaciones entre los grandes grupos sociales, ante todo, entre las clases, así como entre las naciones y Estados (Onikov y Shishlin 1983: 341). Tal corno lo expone esta definición, la política es la forma que adquieren las relaciones que sostiene el Estado o una institución para con un, sector específico o con la sociedad en su globalidad. Un concepto más específico, considera que es el conjunto de decisiones o acciones que sigue un Estado parca atender cada uno de los aspectos en que se involucra, tendremos en este sentido una política agraria, otra educativa, también económica, social exterior, aquella que se refiere a las relaciones internacionales; interior, la que se ocupa de los problemas nacionales. Como lo explica Quintero (1973: 27) la palabra política ha recibido variaciones en su significado a través del uso y se prestaría a ambigüedades usar dicho término sólo para indicar el estudio sistemático del Estado.

Política, según el Diccionario de la Real Academia Española, es la orientación o directriz que rige la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado. Según Montviloff, (1990) es una serie de principios y estrategias que orientan un curso de acción para alcanzar un objetivo determinado. Considera asimismo, que el concepto de política de comunicación se encuentra aún en una fase inicial de su desarrollo; las teorías no están plenamente aceptadas y las opiniones se prestan, con frecuencia, a controversia. Las políticas se diseñan para encontrar las necesidades y regular

las actividades de los individuos, la industria y el comercio, de todos los tipos de instituciones y organizaciones y de gobiernos nacionales, locales o supranacionales. Deben regular la capacidad y la libertad de adquirir, poseer, guardar, usar y transmitir la propia información. Deben interactuar estrechamente, no sólo con las dirigidas hacia archivos y bibliotecas, sino también con políticas de campos convergentes como la informática y las telecomunicaciones.

Suelen responder a estímulos concretos en un período de tiempo y por consiguiente deben ser flexibles. Tradicionalmente han sido la respuesta gubernamental directa a la emergencia y desarrollo de una tecnología específica, ejemplo la imprenta, el teléfono, la radio o la Internet. Igualmente su finalidad es el acceso y la utilización óptima de los conocimientos especializados y profesionales, la información científica, técnica, social, económica y las técnicas desarrolladas o disponibles en el país y en otras partes del mundo como recurso destinado a resolver problemas para el desarrollo de todos los sectores de la sociedad. Para trazar una política se hace necesario un análisis detallado de las necesidades individuales y globales en forma tal que se tengan en cuenta los requerimientos y expectativas de aquellos que estarán regidos por tales políticas. Del mismo modo deberán abarcar todos los sectores de la sociedad y la economía, que de una forma u otra estén vinculados a la investigación, innovación, producción, tecnología, docencia, comercialización, etcétera.

4.2.2. Política de Comunicación

En el campo de la comunicación hay un conjunto de relaciones que se producen. Es así como se tiene la del Estado con los medios de comunicación masiva; la de éstos con la sociedad; la del Estado con la sociedad y por lo general es el Estado quien se ocupa de regularlas. Es aquí donde entra lo que se denomina política de comunicación, cuyo concepto ha sido estudiado por varios autores. Luna Parra (1981: 120) por ejemplo, sin exponer explícitamente el concepto adelanta que política es una línea general, criterios, pautas, intención para guiar la acción o una alternativa para seleccionar un curso determinado de evolución. Este criterio establece que es una serie de lineamientos que conducen a la acción; si bien no se especifican en la definición, más adelante la autora expone que compete al Estado dicha responsabilidad frente al tipo de comunicación dominante impuesta por la empresa privada.

Otra definición más abarcadora es la que esboza Roncagliolo y Ávila (1982: 2) al considerar la política nacional de comunicación como los modos en que las sociedades y los Estados organizan o desorganizan los sistemas nacionales de comunicación y por esta vía, afectan las culturas nacionales. En este concepto hay dos elementos importantes, por un lado las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) son instrumentos utilizados tanto por las sociedades como los Estados; es decir, entre ellos existe una relación hasta cierto punto dialéctica que posibilita la acción necesaria para llevar adelante

dichas políticas; por otro lado la finalidad última de esta concertación de acciones es afectar las culturas nacionales, o sea los valores intrínsecos que tiene internamente esa sociedad y que en conjunto definen a la nación como lo que es. Otro intento se encuentra en la introducción de Schenkel (1981: 8) al libro Políticas Nacionales de Comunicación del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL) él utiliza una definición de Ramiro Beltrán que dice que es un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación organizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidas a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de la comunicación de un país.

El mismo autor agrega más adelante, que estas políticas existen de manera explícita de acuerdo a la existencia o no de documentos legales que la constaten y al tipo de aplicación que ellas tengan. En la misma obra, Cremilla Araujo de Medina opina simplemente que la política de comunicación, se entenderá como la relación entre el Estado y el sistema social de comunicación colectiva (Schenkel 1981:8). En último término se presenta una definición considerada como la primera esbozada por la UNESCO en 1972 y citada por Hancock (1982: 19) en donde se establece que las políticas de comunicación son el conjunto de normas y de principios establecidos para dirigir el funcionamiento de los sistemas de comunicación. Su orientación juega un rol fundamental y largo plazo, aunque haya incidentes operacionales importantes a corto término. Ellas se conforman en función de la actitud

general de la sociedad con respecto a la comunicación. Al proceder de ideologías políticas, de condiciones socioeconómicas del país y de los valores sobre los que ellos reposan tienden a hacerles corresponder con las necesidades reales y con las posibilidades futuras de la comunicación. En principio esta definición un poco extensa considera que las políticas implican normas y principios que den coherencia al funcionamiento de los sistemas de comunicación. Este ordenamiento sigue el rumbo que manifieste la sociedad en su conjunto y toma en cuenta sus aspiraciones, su cultura y tradiciones. Este, aspecto de la presencia de la cultura y su ínfima relación con los sistemas generales de comunicación en una determinada sociedad, ha sido desarrollado con profundidad por Pasquali (1986: 47) quien analiza la realidad latinoamericana para conocer cómo son sus procesos de comunicación colectiva.

En otro trabajo más general de la UNESCO se establecen principios al respecto del diseño y planificación de las políticas en esta materia y puntualiza que ellas tienen el propósito fundamental de facilitar a la sociedad el cumplimiento de sus objetivos generales de desarrollo, impone la necesidad de formular unas políticas de comunicación que no se limiten a la información y menos todavía a los medios de comunicación social, sino que tomen en consideración todos los medios que puede utilizar una sociedad para alcanzar sus objetivos generales de desarrollo (Mc Bride 1999: 351) y aquí entra en juego otro concepto, al hacerse uno la presunta ¿a quién corresponde esta función de organizar, diseñar o poner en práctica las políticas? Evidentemente

que cada configuración o formación social tendrá sus instrumentos adecuados para el logro de tal fin. En la mayoría de los casos es el Estado a quien corresponde dicha responsabilidad.

Se puede decir que las políticas de comunicación en general, están constituidas por aquellas directrices que rigen a un país hacia la consecución del derecho a la información por parte de todos sus ciudadanos. Es un plan para el desarrollo de los datos, recursos y servicios de información y su uso óptimo, o sea, un conjunto de principios que guían el curso regular de la acción y que consiste en: una imagen del estado deseado, como una meta o conjunto de metas que deben alcanzarse, medios específicos a partir de los cuales se encamina la realización de las metas, la asignación de las responsabilidades para la implementación de las vías y un conjunto de reglas o lineamientos que regulan la implementación de las vías.

Hay un conjunto de reglas formales e informales que directamente, mediante la restricción o el impulso o de otra manera, forman flujos de información. Son estas las directrices que orientan la gestión en el campo de la información, esto es: la colección, organización y suministro de la información, en su más amplio contexto y en su variedad de relaciones multisectoriales, dentro de la perspectiva de su desarrollo futuro. Ellas proporcionan orientaciones para la concepción de una estrategia y de programas destinados al desarrollo y uso de recursos, servicios y sistemas de información. Son muchas las definiciones que existen, depende del enfoque de cada autor, es

decir según desee destacar uno u otro aspecto del tema, sin embargo, fundamentalmente se destaca las directrices, planes, principios, reglas u orientaciones, relacionadas con la información.

4.2.3. Estado

El término Estado resulta de imperiosa necesidad explicarlo. En un principio algunos autores definen como tal la Nación, es decir la Nación organizada jurídicamente; Quintero (1973: 77) expone la inconveniencia de unir estos dos conceptos puesto que si bien son semejantes, sus características no coinciden en todos los casos. Por otra parte Osorio y Florit (1977: 845) llegan a exponer que simplemente es la organización jurídica de una comunidad. Pero en esta definición no se establecen condicionamientos sociales de más explícitos que requeriría dicha figura para llegar a ser un concepto.

De acuerdo a Carré de Malberg (1998) citado por Osorio y Florit (1977: 848) se integra en la definición otros elementos condicionantes donde todo Estado es una comunidad de individuos asentados en un territorio y organizados de forma tal que el Estado constituido posee una potestad superior de mando, de acción y de coerción en las relaciones con sus miembros. La definición de Quintero se asemeja a la anterior pero en su última parte no es tan específica sobre la entidad que regula las relaciones dentro del Estado; apunta que es el gobierno. Señala el autor que Estado es una numerosa sociedad humana jurídicamente independiente de cualquier otra,

que ocupa de manera estable un territorio definido, dentro del cual mantiene un gobierno (Quintero 1973:67).

Kelsen (1960) citado por Osorio y Florit (2007: 843) por su lado denomina Estado al ordenamiento jurídico de una comunidad, cuando ese ordenamiento ha alcanzado cierto grado de centralización en el proceso funcional de producción y ejecución de las normas jurídicas. Por su parte la Enciclopedia Omeba citada por Osorio y Florit (1977: 843) adelanta un concepto ecléctico que dice sobre el Estado que en el primer sentido y con diferencias de concepciones doctrinarias, el vocablo alude ya a una comunidad política jurídicamente organizada; ya a una corporación formada por un pueblo, dotada por un poder de mando originario (Jellinek); ya a una agrupación humana fijada en un territorio donde los más fuertes imponen su voluntad a los más débiles (Duguit); ya en fin, al conjunto de las acciones sociales consideradas en su unidad y ordenación (Heller). Como puede verse, para formar el concepto de Estado, aquí se ha hecho uso del aporte de varios tratadistas que han desarrollado una teoría del Estado y que incluyen en su visión algunas condiciones para llegar a definir este nivel de organización social.

Un Estado consiste entonces en la existencia de una sociedad civil organizada con un conjunto de instituciones que regulen las relaciones de los diferentes grupos o intereses dentro de dicho conglomerado. Pero las relaciones suponen la aceptación de un grupo o de varios de la hegemonía de

uno de ellos sobre los demás, Hay un consenso entre todos ellos al respecto de liderazgo y como lo define Gramsci (1975: 108) Estado es todo el complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio, sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados. Dicho consenso, se logra precisamente con la aplicación de una política de comunicación y que los medios de comunicación masiva, vano ser sus instrumentos. Lo importante aquí es resaltar cómo el Estado en su conjunto logra una armonía con la relación de los grupos de la sociedad civil que lo conforman.

El Estado panameño al crearse en 1903 recibió toda una infraestructura legal, producto de su status anterior de departamento colombiano. Conforme fueron pasando los años, dicho régimen fue sustituido por otras disposiciones que a su vez, se vieron afectadas por la nueva situación contractual sostenida con los Estados Unidos de América; país con el que se asoció Panamá para la construcción del Canal de Panamá. Los medios de comunicación social; nacieron y se consolidaron al calor de esta asociación entre ambos países. Pero su desarrollo y no obstante existir abundante materia legal al respecto, se efectuó de acuerdo a los propios intereses de dichos medios sin una mayor intervención del Estado porque en la mayoría de los casos, la política de comunicación, emanó de ellos mismos y no del Estado.

4.3. El Marco de Acción de las Políticas de Comunicación

Las políticas de comunicación se encuentran delimitadas por una doble disyuntiva: por un lado la infraestructura y por el otro lado, los contenidos. Es decir, los Estados nacionales tienen la obligación de dotar a sus pueblos de la infraestructura de comunicación necesaria para mantener comunicado al país, para proveerlo de la infraestructura de interconexión e información que le permita desarrollarse en todos los órdenes; económico, político, social y cultural, pero por otro lado también tienen la responsabilidad de tomar una postura definida en torno a los contenidos que se transmitirán a través de dichos canales de comunicación: o bien asumen una postura de respeto a la libre expresión, o bien se preocupan por ponderar y en todo caso calcular y asignar directrices de política cultural y de comunicación respecto de los contenidos que se transmiten.

La importancia relativa que los Estados nacionales asignan a cada uno de estos principios, es en mucha medida, responsable del tipo y naturaleza de la política de comunicación que cada uno aplica en un momento dado. Los criterios en la asignación de recursos o las decisiones de política que se toman, en muchos sentidos responden precisamente a la evaluación ponderada que cada país hace de estos factores. Por otro lado, la presión internacional también juega un papel fundamental en todo el proceso, ya que la mayoría de los organismos internacionales miden el grado de desarrollo de un pueblo en función del crecimiento de su infraestructura de comunicación. El número de

estaciones de radio o de televisión que posea un país, el número de periódicos, sus redes de telecomunicaciones, el número de computadoras por habitante, su densidad telefónica y otras categorías, normalmente se utilizan como indicadores de su desarrollo por parte de los organismos internacionales, sin embargo, estos datos no son representativos de la autonomía e independencia comunicativa de un pueblo. A fin de evaluar las políticas de comunicación que merece un pueblo, es necesario trabajar sobre la base de un análisis prospectivo hacia el tipo de infraestructura y de contenidos que necesitará para desarrollarse en un mundo competitivo y convulso como el actual. En otras palabras, se hace necesaria una reflexión y un planteamiento profundo acerca de las políticas públicas que cada país merece en materia de comunicación y de cultura.

4.3.1. Los Estados y las Políticas de Comunicación

Se ha insistido en que el asunto central en el diseño de políticas de comunicación debe ser el del acceso a la infraestructura básica para las comunicaciones. Esta es la argumentación fundamental detrás incluso del mandato de los organismos internacionales en términos de promover el desarrollo de infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones que haga posible el acceso de la población a los bienes y servicios básicos de la comunicación. El número de televisoras, radiodifusoras, computadoras, líneas telefónicas, etc., se convierte así en una de las piedras angulares de las políticas de comunicación. Para garantizar la existencia de esta infraestructura,

cuando el presupuesto estatal no es suficiente, normalmente lo que sucede es que para el financiamiento los gobiernos recurren a la iniciativa privada o a la inversión extranjera. Por otra parte, una vez montada la infraestructura de comunicaciones, se cree que el acceso a bienes y servicios vendrá por sí solo. Es decir, se cree que los consumidores de bienes y servicios culturales tendrán igual oportunidad de acceder a los mismos. Se olvida, sin embargo, que el consumo de bienes y servicios culturales es una cuestión de economía de escala y que no todos los ciudadanos tienen el mismo poder adquisitivo, lo cual produce un fenómeno de consumo diferenciado en la cultura.

Algunos gobiernos, por ejemplo, pretenden solucionar el problema del acceso a través de la instalación de centros comunitarios de aprendizaje en los cuales es posible la recepción de contenidos a través de medios no accesibles a la generalidad del público. Por otro ladoe, se olvida frecuentemente que independientemente de la capacidad económica, existen otras diferencias que muy probablemente alterarán la capacidad real de la apropiación de contenidos, especialmente por lo que se refiere a nuevos medios de comunicación. Se piensa, por ejemplo, que a través de instalar centros comunitarios equipados con computadora, será suficiente para que los ciudadanos se incorporen a navegar a las autopistas de la información olvidando que se requiere una cierta “alfabetización tecnológica” a fin de hacer viables y útiles esos recursos de comunicación para la ciudadanía.

La propiedad de los medios es otro aspecto que frecuentemente se olvida, o que quieren olvidar los encargados del diseño de las políticas públicas en un país; esto es, cómo olvidar la posibilidad de una representación equitativa y justa de los contenidos, y garantizar una pluralidad de voces presentes en los medios de comunicación si los contenidos de los medios son producidos de manera exclusiva por un número finito de agentes sociales y económicos con alta capacidad de incidencia política, y es que, principalmente en nuestros países latinoamericanos, los medios se encuentran concentrados en unas cuantas manos que son las que por acuerdo con los gobiernos mismos, tratan de manera informal el rumbo que habrán de seguir las políticas de comunicación en cada caso.

El problema de la diversidad y el pluralismo en los contenidos se deriva, de manera natural, de la cuestión anterior. Es evidente que si el control de los medios de comunicación se encuentra en manos de unos cuantos grupos, la visión que éstos tengan acerca de determinados temas se privilegiará de manera natural en el tratamiento de los contenidos. Esta preocupación se deriva directamente del principio democrático de garantía a la libre expresión de todos los actores sociales. No obstante, en la medida en que no hay apertura a la entrada de nuevos contendientes al juego de la competencia mediática, en esa medida la representación de los diferentes géneros e identidades sigue siendo una interpretación de los grupos de control de los medios.

Esto nos guía al siguiente punto que es, por un lado la participación de la sociedad civil en la construcción de una política de comunicación específica para cada nación y por otro, la presencia de los diferentes grupos y su representación social en los medios tanto a nivel nacional como internacional. Es un hecho además, que en un contexto de globalización este último punto reviste especial importancia en la medida que se considera a los medios como factores esenciales en la defensa de las minorías, de los géneros y de las identidades culturales. Ahora bien, de la postura que se asuma en la articulación de las problemáticas antes mencionadas, dependerá la naturaleza y la dirección de la política de comunicación asumida por una determinada nación. La cuestión no es menor y ha desatado una multiplicidad de interpretaciones conceptuales a nivel internacional en términos de lo que debe constituir una política de comunicación justa y deseable.

Freedman (2004: 76) explica cómo en algunas naciones la política de comunicación se orienta hacia la diversidad, como en el caso de la política norteamericana, mientras que otras como las europeas, se orientan al objetivo de mantener la pluralidad en las informaciones. Por su parte Napoli (1997: 59) considera que la diversidad es valiosa solamente cuando emana directamente de una voluntad de las audiencias por recibir contenidos que les son distintos porque ningún sentido tendrá una política que promueva la diversidad en la medida en que las audiencias no deseen recibirlos.

Busterna (1988: 65) argumenta que la restricción en el control de los medios podría ser uno de los factores que garantizaría la diversidad de los contenidos, no obstante reconoce que la industria no permite una rotación en la propiedad de los medios y que de manera natural quienes mayor experiencia tienen en su operación serán quienes terminen por dominar la industria. Por otro lado Entman y Wildman (1992: 42) argumentan que existe una posibilidad real de reconciliar el problema de la diversidad de opciones con el de la responsabilidad social de los gobiernos, a fin de no dejar a las industrias culturales a merced de las fuerzas del mercado. Sin embargo, parece seguir habiendo una imposibilidad conceptual de reconciliar ambas perspectivas: o bien los Estados promueven la libre competencia que viene como resultado de la liberalización de los mercados, o bien se enfrascan en una feroz defensa de sus identidades y la soberanía de sus pueblos. Desafortunadamente algunas de estas premisas son condicionantes unas de otras y no pueden asumirse ni resolverse de igual manera en términos de un diseño eficiente.

Por ejemplo, el problema del acceso a la infraestructura o el acceso a los bienes y servicios de la industria cultural se resuelve de una mejor manera abriendo el sistema a la competencia, de manera que cada una de las industrias de medios participe de manera irrestricta ofreciendo una variedad de bienes y servicios tal que el consumidor tenga oportunidad de elegir. Esta condición misma implica la delimitación de la competencia a aquellas industrias que por su carácter son más grandes, o más competitivas y en términos de eficiencia, excluye a los demás agentes de la comunicación. En otras palabras,

restringe la participación con bienes servicios y contenidos y por tanto la propiedad de los medios a aquellas industrias trasnacionales o nacionales con mayor poder económico. Esa misma posición genera otras limitantes para los problemas arriba mencionados, esto es la participación plural y diversa de los contenidos y la representación equitativa de las minorías e identidades culturales heterogéneas.

Al abrir la comunicación a la libre competencia, las industrias optan por entrar al juego casi con el mismo tipo de productos y servicios que sus competidoras, es decir, solamente aquellos productos que les brindan una mayor utilidad económica, por tanto, en esta lógica de maximización del beneficio, de manera natural restringen la participación de otras voces o bien las someten a los espacios mediáticos menos favorecidos por las audiencias. Por su parte, las expresiones alternas, si es que llegan a presentarse, no emanan de una política que exija a los medios la difusión plural de contenidos sino que se convierten en el subproducto del altruismo de los dueños de los medios, en una resultante de las presiones ejercidas sobre ellos para cumplir con su responsabilidad social, o en la emanación de su voluntad de autorregulación en la operación objetiva de la labor informativa que desarrollan. Así el esquema como tal excluye de entrada a la participación de grupos diversos, quienes podrían tener voz en los medios, pero que de hecho la obtienen solamente en la medida en que éstos les dan cabida, o en la medida en que la política de comunicación correspondiente se los exige. Lo anterior lleva a revisar el concepto de sistema de medios mixto, es decir un sistema

compuesto por medios privados y medios públicos, en donde la política de comunicación tendrá que ser sumamente clara en términos de determinar cómo es que cada uno de los actores del proceso (privados y públicos) contribuirá a alcanzar los objetivos integrales de una política de comunicación articulada alrededor de un mandato específico; sin embargo, para ello existiría el prerrequisito de definir con precisión cuáles serán los objetivos y alcances de dicha política, cómo intervendrá cada uno de los actores, medios, gobierno y sociedad civil en ella, y de qué manera puede dicha política irse articulando de manera consensada, a fin de responder a las necesidades de un entorno cada vez más complejo y cambiante.

El problema del diseño de una política de comunicación que tome en cuenta todos estos aspectos radica, primordialmente, en la definición que cada pueblo haga de sus prioridades y del mandato que la sociedad le haga a sus instancias gubernamentales. En la medida que haya una definición social de los objetivos a alcanzar y que estos objetivos hayan sido delimitados por la sociedad civil y no exclusivamente por quienes detentan la operación de los medios, en esa medida sería posible exigir comportamientos específicos por parte de los actores sociales y económicos que normalmente participan en la industria y que participarían no solamente en la gestión de la política, sino también en su ejecución. Desafortunadamente, dado que la sociedad civil no se involucra en la definición de dichas prioridades como sería deseable, las políticas terminan por definirse al ritmo de los intereses de quienes tradicionalmente han tenido el control y la dirección de los medios.

Los impactos de la comunicación generada por las grandes industrias de la cultura a nivel internacional sobre las ofertas mediáticas de los diferentes países no representan un asunto de menor consideración, al contrario, no en balde la preocupación de las organizaciones internacionales por representar adecuadamente a la diversidad cultural. Por tanto, otro de los aspectos centrales a tomar en cuenta en el desarrollo de las políticas públicas tiene que ver con la mejor manera de representar la diversidad cultural a través de los medios. Consecuentemente, este es un aspecto que debe ser considerado en la discusión. De las decisiones que tomemos hoy en materia de políticas públicas para el renglón de la comunicación y la cultura dependerá la calidad y la naturaleza de los intercambios informativos que se tengan con el resto del mundo. Ese debe ser el verdadero sentido de las políticas públicas.

La Declaración Universal de la diversidad Cultural de la UNESCO, establece la necesidad de proteger la diversidad de los contenidos culturales en todas las formas de expresión artística. Desde esa óptica, los gobiernos están obligados a proteger, promover y salvaguardar la diversidad cultural y convertirla en uno de sus objetivos esenciales. Este es el sentido y la expresión de uno de los organismos internacionales más importantes para la protección de la cultura cuyo objetivo es la protección de la diversidad cultural en un mundo globalizado. No obstante, además de las políticas para la protección cultural que desarrollan algunas instituciones, están también las presiones de los otros organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Mundial OCDE, el Banco Internacional para el

Desarrollo BID, el Fondo Monetario Internacional FMI, o la Unión Internacional de Telecomunicaciones UIT, en términos de ampliar la infraestructura de comunicaciones de los países.

Nuevamente, una cuestión no lleva necesariamente a la otra y por el contrario, muchas veces pone a los gobiernos en la imposibilidad de definir con claridad la ponderación que habrán darle a uno u otro de estos sentidos aparentemente opuestos de la política, en términos de garantizar la diversidad o el acceso. Si a nivel nacional es difícil que la política de comunicación de un país garantice equidad en la presencia de las diversas expresiones culturales, esto es aún más complicado a nivel internacional. El juego de fuerzas de la industria de medios en el ámbito mundial también dificulta la presencia de identidades culturales minoritarias en el mercado internacional del intercambio de los productos culturales. La desmedida oferta de productos de comunicación provenientes de las grandes industrias a nivel mundial dificulta la presencia de contenidos culturales diversos en la escena internacional.

¿A qué intereses debe responder la definición de las políticas públicas de un país? Porque si vemos que la capacidad de un país de aumentar su infraestructura consiste en recurrir a la iniciativa privada, a los financiamientos externos o a las empresas internacionales entonces coincidiremos en que será mucho más difícil convenir en la defensa de las identidades culturales autónomas, de la diversidad cultural y de la representación libre de los pueblos. Por el contrario, al tomar esta última bandera los gobiernos deben de

responsabilizarse con defender esta política de manera irrenunciable sin responder a las presiones de las industrias producto de su necesidad de competir en los mercados internacionales.

Si entendemos a la comunicación como una actividad de interés público, es lógico entonces exigir que las políticas de comunicación no emanen exclusivamente de las instancias gubernamentales sino que, nuevamente apelando a la consigna de que el Estado somos todos gobierno y sociedad civil, aparezca una figura en que los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales, además de los grupos interesados directamente en la actividad de los medios de comunicación, participen en el proceso de definición de las políticas públicas. Este proceso requiere de esquemas de participación democrática.

La colaboración en el diseño de políticas requiere de un cierto nivel de desarrollo en términos democráticos. Ningún país puede aspirar al libre ejercicio de la sociedad sin pensar en términos de participación social. Mientras los esquemas políticos no atraviesen por el debido proceso de modernización política, las anquilosadas estructuras gubernamentales imperantes no permitirán la inserción de nuevos actores políticos en los procesos decisionales que antiguamente se monopolizaban. Se requiere de un proceso de modernización integral, que suponga como correlato natural la presencia de mecanismos modernizadores igualmente importantes en la arena política.

Los mercados económicos y la globalización han conseguido la posibilidad de consumir nuevas mercancías, el consumo de productos y nuevos patrones de vida; los sectores sociales se recomponen, o dicho de otra manera, la modernización enfrenta formas nuevas y viejas de reconstitución de la movilización y subjetivación de los actores sociales. Sin embargo, frente a la racionalidad de la globalización económica que amenaza con invadirlo todo, estalla la multiplicidad de las "racionalidades locales", es decir, minorías étnicas, religiosas, culturales, etc., que reclaman procesos de liberación de las diferencias, precisamente contra la posibilidad de una identidad cultural unitaria impuesta por una comunicación intensificada. Es precisamente esta variable, la de la comunicación, la que representa el centro y sentido mismo de los procesos de modernización, o por lo menos su catalizador más inmediato. Son los discursos de los medios los que rápidamente parecen estar reemplazando la retórica de la unicidad de las ideologías, para proponer un nuevo discurso que lo reemplaza y lo elimina todo: la ideología del mercado.

De acuerdo a Yúdice (2004:21) se vive aparentemente en un mundo en donde pareciera que el epítome de la libertad es el mercado, no la política. Por lo tanto, pareciera ser que buena parte del discurso mediático y de la élite mundial considera que el Estado y las políticas estatales constituyen un escollo para la democracia. En esta lógica, cualquier cosa que provenga del Estado suena a estatización, censura o control gubernamental. Nada más alejado de la realidad, cuando desde un sentido completamente político, en stricto sensu la sociedad civil es parte del Estado. Pero en fin, existe una dicotomía, planteada

de manera rígida, entre lo que constituye sinónimo de progreso y de libertades que es el individuo y su extensión simple que es el mercado por un lado, y el Estado o las políticas gubernamentales por otro. Esta constituye una concepción simplista de lo que debe ser una política cultural y de comunicación, ya que ambos términos son dependientes uno del otro y su relación es irrenunciable. Esto es, ni el individuo puede soslayarse de la actividad del Estado, porque a él pertenece y a él contribuye, ni el Estado puede operar de manera independiente a las necesidades de los individuos. Cualquier enfoque que separe de manera tajante la empresa del Estado del individuo o de la cultura que éste produce resulta limitado (Yúdice, 2004: 54).

Los sistemas de comunicación que anteriormente podían ser analizados al interior de una estructura nacional, han de ser ahora revisados bajo la compleja óptica de una nueva fase de transnacionalización caracterizada por algunas de las novedades de la globalización. Por un lado, lo que permite hablar de una nueva fase trasnacional es la ruptura de las funciones de los Estados al disminuir la capacidad que éstos tenían para intervenir en la economía (Barbero, 1988: 9) pero por otra parte, tenemos que considerar que la supuesta globalización que prometía una cierta homogeneidad cultural a nivel planetario, se ha visto confrontada por la aparición de imaginarios opuestos a las narrativas hegemónicas. Por tanto, hacer políticas públicas en medio de estos nuevos contextos exige repensar tanto al Estado como al mercado, así como la relación de ambos con la participación social (García 2000: 33). Desde la aparición del paradigma de la globalización, Latinoamérica

se ha debatido entre la disyuntiva de integrarse a las grandes tendencias del mercado internacional o resistirse. Por lo mismo, no obstante que lo globalizante, se nos presentaba como la alternativa más viable al desarrollo del capitalismo internacional, lo nacional comenzó a sufrir una serie de contradicciones internas, al punto de generar discursos e imaginarios alternativos y contrapuestos.

Hoy en día, las contradicciones en nuestros países son cada vez más evidentes. Las antiguas identidades nacionales ya no explican la evolución de nuestros pueblos, ya no identifican a quienes somos miembros de sus comunidades, ya no satisfacen a los Estados nacionales y ya no nos facilitan las promesas de la evolución hacia mejores modos de vida. La cultura por tanto, ya no puede defenderse de manera unitaria, anclada a una identidad nacional única, y tampoco ésta puede ponerse como parapeto en la discusión por las políticas públicas sobre la comunicación y la cultura. Estos nuevos conflictos se sitúan precisamente en la intersección entre las culturas políticas y las políticas culturales, específicamente las políticas culturales de comunicación. Se trata de una percepción nueva del problema de identidad y del sentido social y del peso político de las identidades.

Es así que, ante este mundo aparentemente ideal, ante la posibilidad de sociedades permanentemente comunicadas, aparece la conciencia y el cuestionamiento de si esta nueva manifestación de la vida social traerá los tan ansiados cambios y transformaciones de la modernidad o si finalmente

habremos de sumirnos en una nueva era, producto de la instantaneidad de las informaciones, en donde las manifestaciones culturales pasen a ser meros destellos del anterior resabio esencialista que distinguía a las comunidades culturales unas de otras (Clifford 1991: 214). No cabe duda, por tanto, que las condiciones de la globalidad han alterado las circunstancias en las que de manera tradicional nos concebíamos unos a otros, y los medios de comunicación han contribuido a acelerar el proceso. Lo más probable es que en las próximas décadas continuemos siendo testigos de estos increíbles cambios.

4.3.2. Objetivos de la Política de Comunicación

La comunicación ha demostrado su utilidad en muchos programas y proyectos de desarrollo. No obstante, la experiencia ha puesto de manifiesto que para alcanzar el éxito son necesarios ciertos requisitos previos. Si se desea obtener los mejores resultados, hay que aplicar un método sistemático. La comunicación logra sus objetivos cuando forma parte de la estrategia básica cuya finalidad es establecer las prioridades del desarrollo y la planificación, ejecución y evaluación de los programas, así como la mejor de la capacitación a todos los niveles. La misma alcanza sus objetivos cuando se planifica en el marco de una estrategia global. Para ello es necesario investigar, fijar con claridad los objetivos, determinar los diferentes grupos de oyentes, formular los mensajes y elegir los canales cuidadosamente, procediendo con el seguimiento e intercambio de información.

La utilización conjunta de múltiples medios, que usan diferentes canales de comunicación, en coordinación y con criterio de mutuo apoyo, permiten obtener buenos efectos. Por el contrario, el componente de comunicación que se añade en el presupuesto del proyecto a último momento, a menudo se limita a ser sólo un aporte para elaborar materiales de publicidad destinados al proyecto o para producir algunos elementos audiovisuales y no es ni eficaz ni rentable. Para que la comunicación surta efecto es necesaria una masa crítica de personal, equipo y actividades que tengan continuidad. Establecido lo anterior, es necesario determinar los objetivos, las necesidades y la capacidad de la infraestructura local, puede que sea necesario adquirir un equipo de comunicación. Es preciso asegurarse un servicio adecuado de mantenimiento a nivel local y de personal capacitado para utilizar ese equipo. La experiencia demuestra que el presupuesto global para la comunicación suele representar el 10 por ciento del presupuesto total de un programa de desarrollo. Sin embargo, puede que en el caso de programas en gran escala se reduzca al 1 por ciento, y que en el de pequeños programas sea algo superior al 10 por ciento.

La comunicación para el desarrollo es un sector especializado, por lo tanto si no se disponen de servicios locales de expertos será necesario solicitar asistencia técnica a los países vecinos, a los organismos internacionales y a los programas de ayuda. El punto de partida debe ser la toma de decisiones políticas y ejecutivas de desarrollo, que contemplen las reales necesidades de la población e involucre a ésta en todas las etapas del proceso. Una vez que se haya adoptado esta decisión al más alto nivel y que se haya reconocido que es

necesario utilizar la comunicación para fortalecer y sostener el proceso de desarrollo, habrá que abordar diversos problemas normativos de carácter más práctico con el fin de determinar el ámbito de acción de la comunicación, establecer un marco institucional y atender a sus necesidades operacionales.

Con el fin de detallar su función en el desarrollo se deberá elaborar una política nacional de comunicación, la cual podría exigir, por ejemplo, que la comunicación y los procesos de planificación ayudarán a establecer necesidades y prioridades para la formulación de nuevas propuestas de desarrollo, esencialmente las que afectan a las comunidades rurales. Una política menos ambiciosa podría limitarse a garantizar el uso sistemático de las actividades y medios de comunicación para orientar y promover sus objetivos.

En cualquier caso, la comunicación para el desarrollo deberá concebirse como un ámbito intersectorial, análogo a otros ya existentes, como la información, la educación y la planificación, y abarcar aquellas disciplinas en que es necesaria la participación popular, como la agricultura, ganadería, silvicultura, medio ambiente, pesca, demografía, integración de la mujer, salud y nutrición. Esta política nacional debería establecer mecanismos intersectoriales en materia de comunicación a fin de evitar que cada departamento ministerial ejecute sus actividades de comunicación y extensión por separado, resulte costoso, y cree confusión. Puede que sea necesario promulgar una nueva normativa, en virtud de la cual se establezca, por ejemplo, un servicio de radio rural con estaciones de radio que incluya

estaciones privadas y comunitarias en las cuales la población local cree y difunda sus propios programas. Del mismo modo, puede que sea necesario regular las atribuciones y relaciones de los diversos ministerios, instituciones y Organizaciones No Gubernamentales en materia de comunicación. Por ejemplo, que un ministerio dedique más tiempo a los medios de comunicación masivos, a los programas sociales y educativos o a suplir las necesidades de la población rural. Del mismo modo, se debería supeditar la concesión de licencias a las emisoras de radio y canales de televisión privados a que dediquen una parte emisión a programas de desarrollo.

En algunos países del mundo aunque las emisoras sean estatales está previsto que los ministerios paguen una contribución para producir programa ligados al desarrollo por lo cual se establecen nuevas relaciones financieras dentro del gobierno. Para sufragar las actividades de comunicación y capacitación se puede también considerar la posibilidad de recurrir a empresas patrocinadoras. También es necesario un marco institucional que proporcione una estructura logística para organizar las actividades de comunicación. Los grandes programas de desarrollo han dispuesto a veces de servicios de comunicación propios, integrados por planificadores, investigadores, instructores y productores dotados de capacidad para utilizar medios múltiples de comunicación. En otros casos, se ha recurrido a una unidad central perteneciente al ministerio técnico en cuestión, como por ejemplo la infraestructura del ministerio de información.

Podría crearse un servicio de programación y políticas de comunicación para el desarrollo, en un organismo público. Este servicio se encargaría de traducir las políticas y los objetivos nacionales de desarrollo en términos de comunicación y establecer las prioridades de las actividades en este sector. La principal función del servicio consistiría en orientar y apoyar a los ministerios, a las diferentes instituciones que se ocupan del desarrollo, organizaciones populares y otros participantes en el proceso de desarrollo la planificar, poner en marcha y evaluar su labor en materia de comunicación. Este servicio permitiría asegurar la coordinación entre todos los participantes involucrados en el proceso de desarrollo, evitando que la opinión pública reciba mensajes contradictorios. Podría analizar permanentemente los resultados, reacciones, problemas y oportunidades planteados por el proceso de comunicación e informar a las autoridades competentes del país. El servicio deberá contar con un personal reducido pero de alta calidad profesional y también convendría establecer un marco normativo que le diese el prestigio necesario para que pueda desempeñar sus funciones de planificación y coordinación.

Por otra parte los servicios de investigación, planificación, producción y uso de los medios de comunicación podrán organizarse de diversos modos, según de las circunstancias. En muchos países los ministerios de mayor peso cuentan ya con servicios para producir programas destinados a los medios de comunicación y materiales audiovisuales de capacitación. En algunos casos, puede que estos servicios deseen seguir funcionando de modo independiente pero recibiendo apoyo, asesoramiento, capacitación y coordinación del servicio

central de comunicación. En otros casos, puede que los servicios ya existentes deseen fusionarse y constituir un organismo paraestatal, pero también puede que los ministerios decidan estipular un contrato con alguna Organización No Gubernamental o sector privado para cubrir las necesidades de investigación y producción en materia de comunicación, como sucede en sectores ligados con la salud. Tal vez los países pequeños decidan establecer un sólo servicio de comunicación para atender a todas las necesidades de desarrollo. En ciertos casos esta labor podría confiarse a las ONG's.

Son muchas las posibilidades, cualquiera que sea la elegida, lo substancial es que los servicios de comunicación aspiren a ser financieramente autónomos o semi autónomos, sin permitir que los criterios de rentabilidad desvirtúen el carácter esencialmente público y social de los servicios suministrados. Es importante destacar que para que estos servicios generen ingresos, sería necesario un plan de comercialización con miras a vender su capacidad y competencia en ámbitos como la investigación sobre el terreno, el análisis de la situación, la formulación de estrategias de comunicación, la producción de medios audiovisuales y la capacitación de personal en técnicas de comunicación y como posible clientela pueden tener a ministerios y entidades gubernamentales y no gubernamentales, inclusive a sectores comerciales.

Básicamente se trata de que bajo la autonomía financiera con los ingresos se cubran las necesidades operativas, como: nómina, capacitación

para el personal en técnicas de comunicación con la finalidad de impulsar la creatividad y las competencias profesionales. Un buen especialista en comunicación debe poseer una combinación singular de conocimientos y aptitudes tanto en el sector de las ciencias sociales, como en el de la producción y uso de medios de información.

Habitualmente se ofrecer a sociólogos o personas con experiencia campo en comunidades rurales y capacitarlos en el uso de medios de comunicación y en el concepto de desarrollo rural. Una práctica menos frecuente consiste en capacitar a especialistas en medios de comunicación con el fin de que utilicen su competencia para cubrir las necesidades de la población rural. También es posible que el personal directivo deba recibir capacitación para seleccionar a contratistas externos, como por ejemplo agencias de publicidad que prestan especial atención a los temas sociales y estar en condiciones de supervisarlos debidamente.

A menudo es preferible que la capacitación del personal nacional en técnicas de comunicación para el desarrollo se realice en el propio país, basándose en las necesidades concretas de éste y con los medios, y el equipo disponible. Sin embargo, la necesidad de introducir técnicas muy especializadas de producción de medios de comunicación o de ofrecer una capacitación de nivel superior puede en algunas ocasiones justificar y aconseja un estudio en el exterior.

Puede que sea necesario conferir a quienes llevan a cabo actividades de comunicación atribuciones en el marco de la legislación y la política nacional sobre comunicación con el fin de que sean reconocidos por los demás y de que su ámbito de actuación esté bien definido. Por ejemplo, sería conveniente establecer atribuciones claras con respecto al uso de técnicas, conocimientos especializados y medios de comunicación para que la población participe en la planificación y capacitación al servicio del desarrollo sostenible. Esto contribuiría a aclarar cualquier posible confusión entre la comunicación para el desarrollo, las relaciones públicas, la labor periodística e incluso la propaganda política.

Martín Barbero (2001: 82) estimó que las propuestas para establecer políticas hechas con patrocinio de la UNESCO no llegaron a materializarse no solamente debido a la oposición del sector privado sino también a que no dieron apropiada consideración a la sociedad civil y porque atribuyeron sólo al Estado la responsabilidad de formularlas y aplicarlas. Afirmó que ellas tienen sentido en una realidad tan distinta como la de hoy a condición de que asuman que su espacio real es más amplio y complejo ya que involucra a la diversidad de las culturas locales y a la construcción del espacio cultural latinoamericano. Además de que no sean pensadas como meras políticas gubernamentales de medios y de tecnología sino que formen parte de las políticas culturales, que sean diseñadas para el ámbito privado y el público de los medios y que se proyecten hacia la educación. Por su parte, Cañizales (2002: 143) comparte las críticas del autor anterior y critica la ausencia de políticas porque en el rechazo

a la regulación es drástico. Aboga por la participación del pueblo en el ejercicio normativo.

4.3.3. Países Latinoamericanos que han Desarrollado Esfuerzos para Instaurar Políticas de Comunicación

En el marco del establecimiento de políticas de comunicación son muchos los países que han trabajado en ello, en tal sentido se citan algunos.

- **Cuba**

La experiencia cubana data desde inicios de la década de los años sesenta. La creación en febrero de 1962, de la Academia de Ciencias de Cuba, marcó un momento substancial para el desarrollo de la actividad de investigación en el país y para todo lo relativo a la generación y difusión de la información por diferentes vías. La política nacional de comunicación del país está sentada porque ante todo se trabaje por un desarrollo del país y existe la voluntad de usar al máximo la información disponible. Los medios de comunicación en Cuba constituyen un medio a través del cual se genera comunicación pública; su programación general, y fundamentalmente los espacios informativos, brindan un tratamiento diferenciado de la información que afecta a la comunidad en su conjunto. Es por ello que por ejemplo, en la política editorial de la radio cubana se ajusta al concepto de comunicación pública que plantea forma social de comunicación en la cual la información se produce y distribuye por el recurso de sistemas de comunicación especializado

en el manejo de la información que concierna la comunidad como un conjunto (Martínez 2005: 1).

Con un elevado reconocimiento y alta confiabilidad entre los cubanos, los medios mantienen como sistema de trabajo diario adquirir (a través de los reporteros y corresponsales), procesar (a través de sus redactores) y distribuir (mediante los diferentes espacios) las noticias que conciernen al interés de toda la población, según sus impactos y contextos. En Cuba la radio cumple estrictamente sus funciones básicas (informar, educar y entretener) a través de toda su programación y en el caso de los programas de facilitación social, se convierte en un recurso excepcional para las interacciones expresivas a todos los niveles de la vida social, propicia el intercambio de información para la satisfacción de las necesidades básicas humanas, individuales y colectivas.

La radio es concebida como un instrumento de educación y cultura popular y como una promotora de auténtico desarrollo. Como todo medio de comunicación colectiva, tiene una función social que cumplir, un aporte que hacer frente a las urgentes necesidades de las masas populares. Ello exige asumir el quehacer radiofónico como un servicio y como un compromiso con los pueblos. De acuerdo con lo anterior, un programa de radio de facilitación social que se proponga adentrarse en temáticas sociales, con un equipo de profesionales competentes y una línea de trabajo bien pensada y organizada, puede devenir en facilitador del cumplimiento de las políticas sociales, si cuenta

también, con una audiencia que interactúe, proponga e intercambie a través de la radio con las administraciones de cada territorio.

El primer desafío de una emisora con responsabilidad social es amplificar la voz del pueblo y de esta manera legitimarla socialmente. Trabajar para la comunidad con amor hacia las personas, con entrega, hace que una emisora gane popularidad. Abrirse a los oyentes aumentará la audiencia dejándose llevar por el público, hablando su lenguaje aumentan las potencialidades de interacción con los oyentes. El estilo de vivir, de pensar, de relacionarse con su público hace que ese mensaje, ese programa, llegue a tener un alcance comunitario (http://www.cadenagramonte.cu/i.php? =com_rtla-radio-en-cuba-fa).

Acercarse a la comunicación comunitaria es una vocación social que en Cuba tiene como objetivo final contribuir al desarrollo de la población que será finalmente el desarrollo de la sociedad. Como ejemplo se tiene a la Radio camagüeyana como expresión de los intereses, preocupaciones, motivaciones e inquietudes populares, se convierte en un mecanismo insustituible de credibilidad para la gobernabilidad y para la práctica cotidiana de la democracia, como una forma nueva, diferente, pero reconocida de participación popular. La concepción de participación relacionada con la facilitación social se materializa desde el momento en que el oyente sigue con atención y procura recibir información de esa fuente, y se convierte en asiduo receptor de ese espacio. A partir de la recepción del mensaje, se moviliza, se organiza, asume

el papel de multiplicador de la idea recibida y promueve cambios en otras personas, conducentes, incluso, a la transformación social. De tal manera participar en un programa de facilitación social comienza desde que una persona (oyente o no del espacio) se comunica con este, expone su insatisfacción y propone una indagación al respecto, continúa con la intervención del equipo de realización en la gestión de la posible solución a la situación señalada y cierra el ciclo cuando los directivos o responsables de los servicios criticados explican la respuesta.

La culminación del proceso es aparente, por dos razones, una, el oyente que propuso el tema es atendido y replica la respuesta recibida y, por otra parte, personas con situaciones similares se sienten también atendidas o sin tener la insatisfacción pueden explicar lo ocurrido a otros que sí la poseen. Se cumple así la función orientadora del trabajo social. En la facilitación social el valor del mensaje que promueve el debate como materialización de la participación popular no está en la especialización sobre el tema ni en el empleo de la norma culta al hablar, sino en su contenido, en su fuente, que se convierte en emisor directo de la problemática. La radio es así la voz del pueblo.

La facilitación social forma parte de la programación informativa de una emisora y con ella se puede contribuir al desarrollo de un proyecto social. En el caso cubano, al hacer que sus protagonistas puedan escucharse se logra la motivación de las personas y los destinatarios se apropian de las mejores

ideas, en aras de la construcción de la equidad y la justicia social como principios básicos de la sociedad. Las políticas sociales tienen un carácter concreto, de un lado usuarios, tipo de necesidad, problema, gestión, beneficio; y de la otra, organización del sistema, formas de financiación y tipo de respuesta. En este nexo, la radio -desde la facilitación social- aparece como mediador, intermediario entre ambos polos para, en la búsqueda del beneficio de los destinatarios, favorecer o promover un tipo de respuesta que satisfaga las necesidades de los llamados usuarios.

Por otra parte hay quienes opinan que en Cuba no existen políticas de comunicación, lo que está ocurriendo es que, salvo algunos comentarios y reportajes aparecidos en la prensa escrita, con ideas críticas y renovadoras, los medios se limitan a repetir los discursos y mensajes oficiales. Esta tendencia es notoria en la televisión, que es el medio que más llega a toda la ciudadanía. Esto es el resultado de una política de larga data que ha constreñido a la prensa a desempeñar un papel defensivo y propagandístico en detrimento de otros roles sociales y políticos esenciales que debe cumplir. También es resultado de que no haya habido una política diáfana acerca del tratamiento de la información que deben hacer pública las instituciones estatales (Vidal, 2007: 23).

Existe demasiada información clasificada como confidencial o secreta y, en general, la actitud de las instituciones estatales en todos los niveles es de restricción a la información, lo que provoca que el nuestro sea un Estado que

funciona comunicativamente de manera muy poco transparente ante la ciudadanía. Incluso, en discursos oficiales ha sido criticada esta política, la cual ha sido llamada de "secretismo". Pese a las críticas al secretismo, se sigue reproduciendo el viejo esquema de las notas oficiales leídas con estricto rigor en la radio o la televisión, o reproducidas en la prensa sin ni tan siquiera un titular que dé cuenta de su contenido y mucho menos un seguimiento informativo al tema, posterior a su difusión. Solo con políticas informativas transparentes y el fomento de espacios públicos de discusión, serios y calificados, donde se escuchen ideas diversas y no un monocorde discurso con una construcción única de la realidad y lleno de verdades inamovibles, es que la comunicación puede hacer una verdadera contribución al cambio necesario en Cuba (Vidal, 2007:30).

- **México**

En los últimos años, se ha producido una creciente participación del sector privado, aunque las organizaciones gubernamentales exhiben aún su función protagónica en materia de información; ha resultado relevante el quehacer del Archivo General de la Nación. También algunos proyectos de carácter sectorial experimentaron un desarrollo considerable como sucede con el sistema de información del sector de salud. (http://infolac.ucol.mx/-documentos/politicas/27.pdf). La comunicación masiva y los contenidos de las tecnologías digitales han experimentado transformaciones sin precedentes y un crecimiento exorbitante. Hasta fines de los setenta, la legislación y las

regulaciones de los medios y las telecomunicaciones en México eran claramente proteccionistas y nacionalistas. Sin embargo, durante los ochenta eso empezó a cambiar. Las nuevas administraciones adoptaron estrategias y modelos neoliberales y después de una fuerte crisis económica en 1982, la administración de Miguel de la Madrid decidió abrir la economía significativamente. (Lozano 2002: 3).

El sistema y el funcionamiento de los medios de comunicación en México han sido siempre muy particulares. A diferencia de su desarrollo en los países industrializados, los medios mexicanos han atravesado por distintas etapas en las que los gobiernos y el sistema político tuvieron mucha mayor injerencia y de muy distintas maneras, en su creación, desempeño y contenidos.

- **Costa Rica**

Este país ha trabajado de manera más sistemática en el campo de la información, ha avanzado con pasos seguros hacia la aplicación de políticas de comunicación en apoyo a las acciones públicas vinculadas con la educación y el desarrollo. Desde 1974, se fundó por decreto ley el Sistema Nacional de Información, sin embargo, este se ha consolidado a partir de esfuerzos sectoriales en los que se destacan los del área de ciencia y tecnología. La política nacional en informática se recoge en el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología. Costa Rica también se ha preocupado por la propiedad industrial y se ha sumado a la Convención Universal sobre Derechos de Autor, asimismo,

su política nacional, se ha manifestado para incluir la telemática educativa, además ha tomado medidas en el campo de las bibliotecas. (http://www.ifla.org/IV/ifla65/papers/056-137s.htm.).

De igual forma dedica recursos a la educación y a los recursos de información. El CONICyT lleva adelante la Ley de promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico con el objetivo de fomentar, entre otras, las actividades de documentación e información en ciencia y tecnología en actividades estratégicas definidas. En 1992, se habían integrado siete subsistemas de información con centros coordinadores en cada sector. Sus dificultades esenciales estriban en la formación de los recursos humanos, la normalización de los procedimientos, el poco conocimiento de los usuarios, la escasa industria editorial, el establecimiento de políticas coordinadas de adquisición, el cobro de los servicios, etcétera. Sus oportunidades se concentran en la demanda creciente de información, la infraestructura de comunicaciones, las bases de datos automatizadas y la información existente (http://www.crnti.edu.uy/05trabajos/normas2/Politicas.PPT).

Cumple funciones de coordinación para estos asuntos. Existen otros organismos relevantes relacionados como el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Consejo Nacional de Rectores, La Empresa Radiográfica Costarricense y la Comisión de Política Informática. En el período 1981-82, se crearon varios centros de información mediante decretos específicos. La política nacional en programas sociales y culturales, además se desarrollan

una serie de actividades de apoyo a los servicios de información científica y tecnológica. Cada centro coordinador sectorial. Entre otros proyectos relevantes, se encuentra la creación del Centro Nacional de Referencia en Ciencia y Tecnología. El nuevo Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología incorporan lineamientos establecidos en el Seminario de Políticas de Comunicación.

- **Colombia**

Este país tiene una gran tradición en el trabajo cooperativo relacionado con la información, la lectura y las bibliotecas. Gracias a ello y a una creciente industria editorial, en la actualidad cuenta con eficaces políticas nacionales de información. En la década de los setenta, Colombia había sentado las bases de su sistema nacional de información. Para apoyarlo, la reforma administrativa fundó diferentes establecimientos; todos ellos conformaron la base institucional de cobertura nacional que impulsó diferentes políticas relacionadas con la comunicación. En 1973, mediante ley, se depositó el Proyecto del Sistema Nacional de Información en COLCIENCIAS y en 1974, la UNESCO designó a Colombia como punto focal del UNISIST (Sistema de Información en Ciencia y Tecnología). Se empezó entonces a delinear el objetivo de dicho sistema. En 1988, COLCIENCIAS determinó los lineamientos básicos de la política nacional de información. (http://infolac.ucol.mx/documentos/politicas/27.pdf).

Colombia es un país con fuerte tradición bibliotecaria, un cuerpo profesional bien preparado y donde existe un cuerpo normativo. Las principales

dificultades para su desarrollo están en la carencia de una conciencia sobre el valor de la información, las limitaciones de la infraestructura, la necesidad de recursos, así como la falta de capacitación en el uso y manejo de la información. Sus fortalezas son un sistema educativo capacitado, una buena industria editorial, la existencia de hábitos de lectura y la capacitación en informática. (http://www.crnti.edu.uy/05trabajos/normas2/Politicas.PPT).

La Ley 29 de 1990 incorporó, en su artículo segundo, la responsabilidad del Estado en la organización de un sistema nacional de comunicación e información científica y tecnológica. En 1991, se promulgó una nueva constitución en la que se incluyó el derecho a la información y se incorporaron elementos relativos a su acceso.

La comunicación aparece en el desarrollo de un Sistema de protección social como un proceso de apoyo y misional a la política social misma, en la medida en que es a través de ella, del desarrollo y ejecución de acciones en sus diferentes campos de acción, sus mecanismos y sus herramientas, que se logra la verdadera socialización de los deberes y derechos que la protección social otorga y la construcción de ciudadanía. La comunicación es, además, un proceso de apoyo horizontal y transversal, de transmisión mas no de producción de conocimientos. Ese es su campo específico, ese es su aporte, ese es su oficio. En ese sentido la comunicación aparece como la trasmisora de un conocimiento generado por el mismo Sistema y que tiene como tareas formar, informar y movilizar a los diferentes agentes de la protección social, de

construir una cultura de la protección social que involucra la construcción de ciudadanía.

En Colombia la comunicación para el desarrollo contempla la construcción de herramientas comunicativas con contenidos pedagógicos y abarca muchos medios y enfoques diferentes, como medios de difusión populares y agrupaciones sociales tradicionales, radios rurales para el desarrollo comunitario, videos y módulos multimediales para la capacitación de los usuarios del sistema y la Internet para vincular a los investigadores, educadores, extensionistas y grupos de usuarios entre sí y con fuentes de información de carácter mundial. Sea que los municipios estén comunicados con el mundo exterior a través de las telecomunicaciones modernas, o que aprendan lo atinente a la atención de salud a través de proverbios y cantos populares o escuchen transmisiones radiales sobre los beneficios del sistema, el proceso es siempre el mismo: personas que se comunican y aprenden juntas.

En el campo de la formación o de la comunicación para el desarrollo, aparecen como grandes aliados del quehacer del comunicador institucional, los medios comunitarios en sus diferentes lenguajes: sean impresos, radiales, televisivos o de otra índole. Los medios comunitarios permiten contenidos pedagógicos, formativos y agilizan la apropiación de los derechos y deberes de la protección por parte de la comunidad, que en este caso en la propietarias de esos medios de difusión (Ministerio de la Protección Social, 2009).

- **Venezuela**

Como experiencias recientes son interesantes, en especial la proliferación de órganos periódicos impresos de barrios o zonas urbanas, dedicados a problemas específicos y a la defensa de los intereses de sus habitantes; algunas de estas publicaciones tienen características de impresión, tiraje y distribución que las convierten en verdaderos periódicos. La proliferación por otra parte de Juntas de vecinos o Comités de barrio, especialmente en ciertas urbanizaciones de clase media y media-alta pero también abundantes y cada vez más en barrios populares, ha generado la aparición de fenómenos de comunicación grupal altamente interesantes, así como iniciativas de reacción contra excesos de actividades comerciales, defensa del medio ambiente, análisis crítico de la programación de televisión infantil, combate por canchas deportivas, etc., en algunas de las cuales han aparecido formas de cohesión y de diseminación originales.

4.4. Normas de Comunicación en Panamá

4.4.1. Periodo Colonial en el Istmo

Durante la etapa colonizadora en Panamá se promulgó la Constitución en 1820 la cual fue promulgada por el Rey Fernando VII. Este hecho dio paso a que se introdujera la primera imprenta en el año de 1821. La libertad de imprenta era contemplada por la ley instaurando el derecho de opinar libremente las ideas con la restricción de no escribir en contra de la corona y la

iglesia. La Constitución Española de 1812 era de carácter religioso. Esta iniciaba con las palabras en el nombre del padre y del hijo. La iglesia católica representaba un papel muy influyente durante este periodo. La Constitución de 1820 era de carácter similar a la anterior, con contenido religioso. Esta carta magna contemplaba el derecho de los ciudadanos españoles a escribir y opinar sus ideas sin pasar por alto las restricciones de la constitución de 1812.

El periodo de la colonización se caracterizó por el poder ejercido por los monarcas bajo la supervisión de la iglesia. Es de mencionar las Leyes de Indias o Decretos Reales basados en los siguientes decretos denotando en ellos la no existencia de ninguna condición de restricción de la libertad de prensa, tal como se observa:

- Todos los juzgados de imprenta y de censura de obras políticas quedaban abolidos.
- Si se abusaba de la libertad, los responsables serían los autores e impresores, por lo que los escritos eran fuertemente fiscalizados.
- Los escritos que atentaban contra la monarquía y la iglesia, serían castigados por los jueces y tribunales.
- Los impresores debían colocar el nombre completo, lugar y año de la impresión en toda publicación, se castigaba la falsedad u omisión.
- Si los editores y autores insistían en escribir informaciones falsas, sufrirían las penas señaladas en el decreto y los nombres estarían registrados públicamente en la Gaceta de gobierno.

- Se establecía la Junta Suprema de Censura, con sus respectivas secciones en cada provincia o región, conformada por nueve personas, tres eclesiásticos, dos miembros de las secciones provinciales y los otros cuatro eran designados dependiendo de la gravedad del caso. A su vez, ésta, tiene el deber de revisar y examinar las obras que sean denunciadas al poder Ejecutivo o justicia respectiva.
- La Junta de Censura decidía cuándo una publicación mediante revisión incumplía lo antes dispuesto.
- En caso de negación de la licencia, el interesado podía pedir una copia de la no autorización y censura a la Junta Suprema para revisión y su posible aprobación o no.

La ley 17 de 1821 señalaba en su Artículo 4 lo siguiente: Los escritos contrarios a los dogmas de la religión católica, apostólica y romana se calificaban como subversivos. Los escritos publicados dirigidos a excitar la rebelión o la perturbación de la tranquilidad pública se les calificaban de sediciosos. Además, las publicaciones que ofendieren la moral y decencia pública se les denominaban notas obscenas, y aquellos escritos publicados que vulnerasen la reputación o el honor de alguna persona tachando su conducta privada eran considerados como nota de escritos difamatorios.

4.4.2. Periodo de Unión a Colombia

Al independizarse Panamá de España, el Istmo se une voluntariamente a Nueva Granada. La primera Constitución fue sancionada por Simón Bolívar

en 1821, y permitía a los ciudadanos expresar libremente las ideas sin abusar de ese derecho. El 7de junio de 1841, el Artículo X en sus disposiciones varias amplía la libertad de prensa para los istmeños, pero con reglamentación de la ley. Estas reglamentaciones fueron de un carácter sumamente estricto debido a los intentos separatistas. La Constitución de Río Negro reconocía la divulgación de escritos nacionales y extranjeros, de igual forma se garantizaba el derecho de opinar de los ciudadanos nacionales de Colombia. Esta Constitución creó el Federalismo dentro del territorio Colombiano, el que pasó a denominarse los Estados Unidos Colombianos. Este hecho deja la puerta abierta para la promulgación del Estado Federal de Justo Arosemena establecido en 1855 y liquidado en 1885.

En los años de 1868, 1870, 1873, 1875 son implementadas las constituciones del Estado Soberano de Panamá y se crean los derechos individuales en base a la Constitución de Río Negro y en disposición de las libertades federativas, estas leyes le otorgaban derechos a los panameños y extranjeros de publicar diferentes tipos de ideas. Tiempo después en 1886 se establecen leyes que limitan las libertades de aquellos tiempos, estas leyes le daban facultad al Ministerio de Gobierno de Colombia y al los gobernadores de cada departamento la facultad de prohibir la venta de periódicos, si el contenido de las publicaciones afectara la paz la tranquilidad, orden social y buenas costumbres. Durante los años de 1888 a 1903 los subsidios realizados por las empresas extranjeras a los medios impresos eran supervisados por el Ejecutivo.

4.4.3. Periodo Republicano

En 1904 se crea la primera Constitución de la Republica de Panamá. La primera Carta Magna otorgaba el derecho de expresar libremente la opinión a los ciudadanos, en su Artículo 27 el cual expresa que toda persona podrá emitir libremente su pensamiento, de palabra o por escrito, por la imprenta o cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa, siempre que se refiera a los actos oficiales de funcionarios públicos. Pero existirán las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la honra de las personas. Con el pasar de los años muchos artículos fueron modificándose.

Durante la huelga inquilinaria de 1925 fueron muchos los medios de comunicación que hacían publicaciones sobre las protestas de los huelguistas en contra del aumento del gobierno, lo cual llevó a las autoridades administrativas a controlar las publicaciones de los diarios por medio de la Ley 59 de 1926. Esta ley señalaba delitos de calumnia e injuria en las publicaciones de empresas periodísticas. Las multas oscilaban entre USD 10.00 a USD 250.00; la pena también era aplicada de igual forma con días de arresto. Por otro lado, el Tratado Hay-Bonau Varrilla le otorgaba el derecho a los Estados Unidos de Norteamérica del espacio de las señales de radio. Las primeras emisoras de Panamá operaban de forma clandestina; ejemplo de esto son Radio Tembleque o Radio Experimental, Radio la Voz de Panamá o Radio Miramar. Tiempo después, el 20 de diciembre de 1934 el Presidente Harmodio Arias emitió el Decreto 170 en el cual se autorizaba al Estado panameño

otorgar las licencias para la instauración de emisoras en el territorio nacional de Panamá. Una de las primeras emisoras fue Radio Miramar. Dos de sus artículos fueron los siguientes: Artículo 1: Ninguna estación emisora de radio comunicación privada podrá funcionar u operar, ni ninguna persona podrá operar, manejar o hacer funcionar estaciones privadas de radio comunicación, sin obtener previamente licencia del Poder Ejecutivo dentro de las disposiciones del presente Decreto. Por otra parte, el gobierno, recurre al Artículo 15 para controlar a las radioemisora estableciendo que en caso de guerra o amenaza de guerra, o de alteración del orden público o de suspensión de los derechos individuales, el Poder Ejecutivo puede, si lo considera conveniente, suspender o cancelar el funcionamiento de las estaciones emisoras de radio comunicación.

En 1934, el Estado autorizó la creación de emisoras a lo largo de la República. Entre ellas se pueden mencionar en el interior del país: la Voz de Colón; Ondas Centrales de Santiago de Veraguas; la Voz de Aguadulce. La Ley 80 de 1941, en su Artículo 39 se refiere a los delitos siguientes: “Toda persona podrá emitir libremente su pensamiento, de palabra o por escrito, sin sujeción a censura previa, pero existirán responsabilidades legales cuando algunos de los medios atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o la tranquilidad pública”.

En 1963 se crean los agregados de prensa en las embajadas y los consulados, el requisito para este puesto era tener un titulo de periodismo

otorgado por algún centro de educación superior o haber ejercido el periodismo por cinco años. Para 1960 es establecida la televisión en Panamá pero desde 1956 funcionaba un canal de televisión de la Zona del Canal donde se establecían los norteamericanos, bajo Canal 8 (Red del Ejército del Comando Sur, en sus siglas inglés SCN). Con la ley 10 del 12 de junio de 1959, se reglamenta el funcionamiento de la televisión en la República de Panamá. El Artículo 7 de esta ley comprendía las frecuencias para los canales de televisión VHF y UHF, las cuales eran: 54 a 72 megaciclos: Canales 2 y 4. Setenta y seis (76) a 88 megaciclos: Canales 5 y 6. Ciento setenta y cuatro (174) a 216 megaciclos: Canales 7 a 13 y 770 a 890 megaciclos: Canales 14 a 83.

El 15 de octubre de 1965 el Gobierno otorga al Ministerio de Gobierno y Justicia, el poder de regular todo lo relacionado a la regulación de los medios de comunicación, esta reglamentación se especifica en el Decreto 388. El 11 de octubre de 1968 se da el golpe de Estado de la Guardia Nacional al Presidente Arnulfo Arias Madrid, este golpe fue dirigido por los Coroneles Boris Martínez y Omar Torrijos Herrera quien posteriormente se consagró. Torrijos fue casi desde el inicio del gobierno revolucionario el líder carismático del proceso. El gobierno tomó un rumbo hacia la izquierda con la nacionalización de instituciones como la Compañía Luz y Gas y de medios de comunicación como la Editora Panamá América (EPASA), empresa editorial que controlaba los periódicos: “El Panamá América” y “Crítica Libre”. La editora pasa a llamarse Editora Renovación.

Sobre los decretos de aquellos años se puede hacer mención el del 31 de octubre de 1968, que señalaba en su acápite a) sentencias de reclusión para asuntos que, por lo común, se tramitan como acciones civiles y en la b) el juzgamiento y la sentencia en estos casos se realizaban por la vía del decreto administrativo y no por procedimiento judicial (artículo 35). Además en el c) Las injurias publicadas en periódicos extranjeros o transmitidas por medio de estaciones de radiodifusión o televisión desde el extranjero se reputaban cometidas en territorio panameño cuando el periódico hubiere circulado o la transmisión se hubiera recibido en Panamá (Artículo 25).

En 1972 se creó una nueva constitución, la cual nombró al General Torrijos Herrera máximo líder de la Revolución, también se nombró un Consejo Nacional de Legislación y el poder judicial estaba bajo la lupa del ejecutivo. La Gaceta 18,672 publicada el 27 de septiembre de 1978 reglamentaba la carrera de periodismo en Panamá. Este documento legal constaba de cinco capítulos. Lo más relevante de esta ley era el reconocimiento del título de la profesión de periodismo otorgado por un centro de educación superior para poder ser periodista en Panamá. Durante este periodo se crea la Junta Técnica de Periodismo compuesta por un representante del gobierno, uno del sindicato de periodistas y uno de la asociación de periodistas. De la Constitución de 1972 es de importancia señalar el artículo que se refiere a los medios de comunicación; este artículo señala que los medios de comunicación social son instrumentos de información, educación, recreación, difusión cultural y científica. La

publicidad o propaganda difundida no deben ser contraria a la salud, la moral, la educación, formación cultural de la sociedad y la conciencia nacional..

En 1988 bajo el gobierno de General Manuel Antonio Noriega se modifican la ley sobre difamación al establecerse que cualquier periodista que "divulgue por la prensa u otro medio de información, noticias falsas, exageradas o engañosas o propague rumores que pongan en peligro la economía nacional" puede ser arrestado hasta por tres años; la sentencia puede duplicarse si la noticia provoca la devaluación de la moneda nacional". En este periodo hubo una saturación de información por parte de los medios de comunicación que agrupaban o se oponían al gobierno militar; el país estaba ante la más grave crisis política de su historia. Medios opositores del gobierno militar fueron cerrados. El 20 de diciembre se da la invasión a Panamá por parte de los Estados Unidos, el que fuese candidato a la presidencia ese año Guillermo Endara Galimany toma posesión, como Presidente de la República en una base militar de la antigua Zona del Canal.

En cuanto a leyes de prensa están las creadas durante el 7 de octubre de 1990. Entre los artículos importantes se pueden mencionar: El derecho a la información y la libertad de expresión constituyen derechos inalienables del individuo y premisas indispensables a todo gobierno democrático. Se derogan las leyes, decretos, resoluciones y demás actos concernientes a la libertad de expresión y el derecho a la información, expedidas durante el periodo del 11 de octubre de 1968 al 20 de diciembre de 1989. Además el ejercicio de las

libertades de expresión y de información se regularán por lo que dispone la Constitución política del país y no habrá detención preventiva por los delitos de calumnia o injuria. Finalmente no se necesita autorización oficial alguna para el ejercicio de la libertad de expresión. Igualmente todo medio de comunicación social es libre de escoger sus directores, sus editores, sus columnistas, caricaturistas y sus fotógrafos.

Tiempo después en mayo de 1994, se realizan las elecciones presidenciales en las que triunfó Ernesto Pérez Balladares, quien se reúne con gremios periodísticos para la derogación de las leyes mordaza y la regulación de la carrera de periodismo. Durante el gobierno del Presidente Ernesto Pérez Balladares se creó una Defensoría del Pueblo. El primer Defensor del Pueblo Ítalo Antinori presentó un proyecto de ley para derogar las relativas al desacato. Este proyecto fue calificado por los gremios periodísticos como una nueva ley mordaza. La ley número 26 del 29 de enero de 1996 crea el Ente Regulador de servicios públicos estableciendo en el Articulo 3. Competencia que el Ente Regulador ejercerá el poder de regular y controlar la prestación de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario, telecomunicaciones (telefonía fija y celular, radio y televisión), y electricidad. En adelante llamados servicios públicos según lo establece la presente Ley y las leyes sectoriales respectivas.

En el año de 1999 se realizan las últimas elecciones generales del Siglo XX en Panamá, eligiendo el pueblo panameño a Mireya Moscoso, primera

mujer Presidenta en la historia del país. En 1999 también se da la reversión del Canal a manos panameñas. Bajo el gobierno de Mireya Moscoso se crea la Ley de Transparencia, la cual regula el carácter público y el acceso a la información. El artículo 11 de la ley de Transparencia que se promulga en enero del 2002 establece en el citado artículo que será de carácter público y de libre acceso a las personas interesadas, la información relativa a la contratación y designación de funcionarios, planillas, gastos de representación, costos de viajes, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea y/o de otras personas que desempeñen funciones públicas.

En mayo de 2004 Martín Torrijos Espino es elegido Presidente de la República de Panamá, al momento de ser presidente electo se realizan las reformas a la Constitución en junio de 2004, las cuales fueron aprobadas en noviembre de ese año. En estas reformas el recurso de Habeas Data quedó de libre acceso para todo tipo de ciudadanos. Más adelante para el 2005, se reúne en Panamá la sociedad Interamericana de Prensa, el Presidente Torrijos elimina las leyes mordaza. Esto causó diversas reacciones; los dueños de medios se manifestaron a favor; por otro lado, hubo gremios que estuvieron en desacuerdo en cierta forma debido a la eliminación de la ley reguladora de la carrera del periodismo en Panamá, la cual no era considerada mordaza.

La ley eliminada establecía la colegiatura obligatoria para poder ejercer el periodismo en Panamá. Este anteproyecto fue el 73 que luego pasó a ser la

ley conocida como la Ley 22 de 29 de junio de 2005; entre los artículos de esta nueva ley se citan en el artículo primero que se prohíbe que los servidores públicos utilicen sanciones de privación de libertad en contra de quienes ellos consideren les falten el respeto, exceptuando lo que dispone el Artículo No.33 de la Constitución Política y el Artículo 2 establece el derecho a réplica y cómo debe ser efectuada la misma. Seguidamente en el Artículo 3 se establecen las sanciones por el incumplimiento de este derecho e incorpora la figura de la acción de tutela del derecho a la honra y le otorga el mismo trámite que tiene el Amparo de Garantías Constitucionales.

El derecho a réplica se establece en Panamá con la Ley 22 del 29 de junio de 2005. El derecho a réplica es el derecho de una persona en un medio para aclarar un hecho. Es el derecho que tiene toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio en los medios de comunicación social, de valerse del mismo medio para replicar o responder en las condiciones establecidas por la ley (Barrios 2006: 42). Después en el año 2006 se presentó a la sociedad nacional un anteproyecto sobre reformas al Código Penal, que comprendían un aumento en las penas de calumnia e injuria. Este anteproyecto fue rechazado por parte de las asociaciones periodísticas y las autoridades de justicia del país por considerar que atentaba contra la libertad de expresión.

4.5. La Regulación de los Medios

El tema de la regulación de los medios es merecedor de una profunda reflexión, algunos autores dedican buen espacio para indicar quién regula los medios. En tal sentido Aznar (2004: 95) señala que no los regula ni el mercado ni el Estado. Conforme crece el poder y la influencia de los medios crece por tanto la necesidad de dotar su actividad de criterios para su uso responsable y cuidadoso. Pero la cuestión que se plantea de inmediato es la de quién ha de establecer estos criterios. Por lo general estamos bastante acostumbrados en nuestras sociedades a pensar que los criterios rectores de cualquier actividad social los establece o bien el mercado (al fin y al cabo los medios pertenecen a empresas y actúan en la práctica como negocios) o bien el Estado (puesto que también se supone que los medios prestan un servicio público de interés para todos). No obstante ninguna de estas dos opciones resulta adecuada por sí sola a la hora de regular la actividad de los medios.

4.5.1. El Mercado

Desde mediados de los años ochenta, se comienza a acentuar la percepción de los medios como grandes negocios guiados por sus propios intereses económicos, aspecto promovido por el proceso de liberalización que puso fin al monopolio estatal de la radio y la televisión existente en la mayoría de países occidentales desde la Segunda Guerra Mundial y por la introducción de nuevas tecnologías basadas en la televisión por cable, satelital, tecnología digital, etc. Aznar (2004: 103) señaló que se han vuelto a abrir importantes

posibilidades de negocio que han provocado movimientos de capital e inversiones muy elevados con la consiguiente cascada de compraventas, fusiones, tensiones y enfrentamientos entre medios, empresas y grupos multimedia.

Estas tensiones económicas han acabado con cualquier concepción de los medios como servicio público. Tanto a nivel macroeconómico (procesos de liberalización, adquisiciones, formación de grandes grupos multimedia nacionales e internacionales, etc.) como microeconómico (unos medios guiados cotidianamente por la necesidad de obtener ingresos a corto plazo, de rentabilizar inversiones y desplazar a los competidores, etc.), el mercado se ha convertido en el criterio dominante de la actividad de los medios, en especial de aquellos con mayor peso económico, lo que a su vez suele significar también un mayor eco e influencia públicos. Con las peculiaridades propias de cada lugar, ésta situación se ha dado por igual en la mayoría de países occidentales, con ejemplos significativos de sus efectos como la competencia a la baja de las televisiones en Italia o España (haciendo común el apelativo de telebasura), la guerra entre los tabloides británicos (con la familia real en el centro de ese huracán y el final que todos conocemos) o las grandes fusiones de las industrias mediáticas en EE.UU. y otros países (como la de Time y Warner, una de las más importantes económicamente hablando de los últimos años y emblemática del fenómeno conocido como infoespectáculo) (Aznar 2004: 105).

En Panamá tenemos el caso de la fuerte competencia entre Corporación Medcom Panama, S.A. y Televisora Nacional de Panamá (TVN), la primera con la incorporación de un canal para niños y la segunda con un canal dedicado al deporte, además de los programas que compiten con el mismo estilo, aunque en diferentes temporadas. Lo mismo en los medios impresos, el surgimiento de periódicos tabloides de medios que compiten entre sí, como Mi Diario de la Prensa, S.A. y Día a Día del Panamá América. A menudo se pretende legitimar este comportamiento de los medios guiado por criterios de mercado afirmando que es el más democrático posible. Si el medio tiene éxito (y consiguientemente incrementa su cifra de negocio) es porque satisface la demanda de la sociedad, es decir porque da al público lo que éste quiere o desea. Satisfacer el interés del público (que se determina mediante los índices de audiencia y las cifras de tirada, y que no tiene nada que ver con el interés público) se convierte en la justificación común del comportamiento de los medios, extendiéndose así un discurso que consagra los criterios de mercado como los únicos válidos para su actividad. Se trata en definitiva de la aplicación del discurso neoliberal a finales del Siglo XX o al entorno de la comunicación social, convirtiendo los medios en un negocio más y sus contenidos en una mercancía como otra cualquiera (Aznar 2004: 108).

Desde los medios de comunicación existe la tentativa cada vez más frecuente de tratar la información como una sola mercancía, sometida únicamente a las leyes del mercado. El objetivo principal sería llegar al mayor número de público para obtener los máximos ingresos por publicidad. El peligro

que de ello se deriva es considerar a los ciudadanos no como tales, sino como masa, sustituyendo el concepto de público por el de cliente. (Núñez Encabo 1995: 259). El mercado no es indicador efectivo para regular a los medios, ya que sabemos que cuando un servicio como la comunicación, que entre sus funciones tiene educar informar y entretener, se somete al criterio de la economía puede perder su calidad. El contenido se convierte en una mercancía, con la consiguiente estandarización, lo cual es una modelación de los contenidos y del servicio, que a nuestro juicio implica hasta cierto punto una desigualdad, por ejemplo existe una amplitud de la demanda ante una reducida oferta. Es decir, son pocos los medios de comunicación existente frente a una población que crece diariamente. De igual manera todo producto o servicio tiene un precio, distribución y promoción.

El mercado de mensajes se somete a estas variables del mercadeo. En la variable distribución se da un fenómeno que está muy cerca de los medios: el oligopolio, se trata de empresas que, en muy pequeño número dos o tres se reparten la oferta existente en el mercado. En resumen, la regulación de los medios de comunicación en el mercado está vinculada y depende de los siguientes factores: la publicidad como fuente de información, la obtención de los mayores índices de audiencia o “rating”, la competencia como regla y la rentabilidad económica. Cabe preguntarse si estos factores inciden o no en la calidad de los contenidos, lo cual sería una discusión amplia e interminable. Sin embargo, según Aznar (2004: 111) la insuficiencia del mercado como mecanismo regulador del funcionamiento de los medios es evidente. Que en la

práctica actúen como negocios en busca del beneficio es indudable; pero que el resultado de ello se corresponda con lo que deberían ofrecer como medios de comunicación que son, es más que dudoso. Es más, ni siquiera se dan aquí algunos de los beneficios que el mercado tiene en otros campos de la producción.

Así, en primer lugar, el efecto positivo de la competencia no se da sin más aquí. Es cierto que suele producirse un abaratamiento por lo que se refiere al soporte de los medios, haciéndolos accesibles a más gente a largo plazo. Pero también puede degradarse su contenido en un efecto de competencia a la baja que permita llegar a una mayor cantidad de público y aumentar así la rentabilidad económica (como ocurrió con el periodismo amarillo a finales del Siglo XIX o la telebasura en estos últimos años) (Keane 1991: 67). Por otra parte, si la competencia mejora la presentación formal del producto, lo hace a costa de costes tecnológicos crecientes (prensas más avanzadas, satélites, cable, emisiones digitales, etc.), con lo que las dificultades de entrada en el mercado aumentan enormemente. Esto genera una tendencia a la concentración empresarial que reduce el número de voces que acceden al mercado de la comunicación, contraviniendo así la lógica pluralista de la libertad de expresión y de información, tanto a nivel nacional como internacional.

Tampoco se cumple en el caso de los medios el supuesto de la decisión autónoma del consumidor (la idea de que se da al público lo que desea) como

argumento legitimador de su funcionamiento de acuerdo con criterios de mercado. De hecho posiblemente ésta sea la única industria que no obtiene la mayor parte de sus ingresos del público que consume el producto (ninguno en el caso de la televisión y la radio gratuitas), sino de la industria publicitaria, que consiguientemente acaba imponiendo sus exigencias y criterios de forma directa o indirecta (Chomsky y Castell 1995: 57). Finalmente, la configuración y estructura empresarial de los medios a menudo entra en contradicción con los valores y la estructura de su actividad comunicativa.

El interés o el criterio de la propiedad o la gestión de los medios acaba imponiéndose con demasiada frecuencia al criterio y los valores de los profesionales que se han formado específicamente para trabajar como periodistas o comunicadores. Las directrices del departamento de marketing generalmente se imponen a las de la redacción (McManus, 1994:29). Así que la exclusiva aplicación de los criterios del mercado al funcionamiento de los medios no produce la esperada realización del derecho humano a la libertad de expresión e información, ni menos aún fomenta los bienes y valores asociados a éste (Sunstein, 1993: 39). En relación a este punto: Existe una contradicción estructural entre la libertad de comunicación y la libertad ilimitada del mercado (Keane 1991: 555).

4.5.2. El Estado

No es adecuado que sea el Estado quien establezca las bases de funcionamiento de los medios ni por regulación legal o mediante el control

público. Este sería un papel interventor por parte del Estado. Los medios de comunicación en Panamá, bajo la dictadura militar entre 1968 y 1989 vivió la intervención del Estado. Sin embargo, existen sectores que consideran adecuado la intervención estatal, sobre todo cuando existe la tendencia del poder político a querer controlar los medios públicos y convertirlos en mecanismos más o menos encubiertos de propaganda de sus intereses partidistas o gubernamentales financiados con fondos públicos. En el caso de algunos países de latinoamericanos, está el ejemplo de Argentina, en donde el ejecutivo decide qué va en los medios, mediante presión a los periodistas. También es cierto que no representa una solución la regulación de la actividad de los medios a través del derecho u otros mecanismos de control administrativo del Estado. Los medios ofrecen en este aspecto una peculiaridad que los hace de nuevo prácticamente únicos, a diferencia de otras instituciones y actividades relevantes de la sociedad.

Amparados como están bajo el principio fundamental de la libertad de expresión, su ajuste al ideal de servicio público y a los valores morales y deontológico de la comunicación no puede lograrse aumentando su reglamentación legal o administrativa. Cualquier intento de regular la actividad de los medios por esta vía está condenado al fracaso siempre, por supuesto, que se reconozca a la libertad de expresión y de información un valor preferente (Aznar 2004:120). Además, la ley y la administración pública son en definitiva producto de la actividad gubernamental. No conviene favorecer una sospecha general acerca de la imparcialidad de los poderes e instituciones

públicos; pero sería torpe ignorar que todo poder conlleva su tentación y que, por mucho control que exista, el riesgo de instrumentalización partidista de la ley y más aún de la administración pública siempre existe.

Nacida en gran parte para contrarrestar estos poderes públicos y denunciar sus tentaciones, la libertad de expresión y de información seguramente constituiría el primero de sus objetivos, la primera de sus víctimas. Si en algún aspecto sigue teniendo plena validez la doctrina liberal clásica de la libertad de expresión es en su firme denuncia del peligro de manipulación que entraña cualquier forma de control estatal de los medios. Ciertamente el papel de la ley no desaparece en relación con la actividad de los medios, pero debe limitarse tan sólo a proteger y salvaguardar otros derechos básicos que puedan estar en peligro o hayan sido dañados por un uso indebido de la libertad de expresión, quedando su evaluación únicamente en manos de jueces y tribunales.

Constituye pues un rasgo esencial de una sociedad democrática otorgar a la libertad de expresión y de información un valor preferente, por lo que cualquier intento de limitarla o regularla a través de la intervención estatal está deslegitimado a priori. Probablemente más que en ninguna otra esfera social, el ideal normativo de la comunicación que puede institucionalizarse a través del derecho es mínimo en las sociedades liberales. La intervención del derecho tiende a restringirse al máximo en este campo y generalmente además para garantizar precisamente el pleno disfrute de la libertad de expresión. Donde no

alcanza la regulación del Estado todo parece valer y nadie hace ya nada por mejorar las cosas. Pero esto no debe ser así, sobre todo si tenemos en cuenta que la capacidad reguladora del Estado tiende a disminuir conforme aumentan la pluralidad y la complejidad de nuestras sociedades. Mientras algunos aprovechan los vacíos legales o los límites regulativos del Estado para imponer su deseo egoísta de ganancia a toda costa; otros comienzan a percibir la urgente necesidad de complementar la acción reguladora del Estado y de compensar el déficit de funcionamiento del mercado mediante el compromiso ético. Frente a la tutela del Estado y el libertinaje del mercado, nos queda la libertad de guiarnos y evaluar nuestras acciones de acuerdo con normas y valores auto impuestos.

Aznar (2004: 125) indicó que lo distintivo de la autorregulación, es que tanto su puesta en marcha como su funcionamiento y su efectividad dependen de la libre iniciativa y el compromiso voluntario de los tres sujetos de la comunicación: los propietarios y gestores de las empresas de comunicación, los profesionales que realizan los medios y el público que los recibe o protagoniza. La autorregulación supone así un importante desplazamiento del ajuste normativo del funcionamiento de los medios desde el Estado y su regulación jurídica administrativa y el mercado, y su regulación económica, a la sociedad civil y su regulación ética. Desde este punto de vista la autorregulación es un ejemplo de la madurez que alcanza una sociedad, cuando decide por sí misma regularse. No obstante la simple regulación y control, por sanos que pudieran resultar al fin, no bastan para sostener y

promover la calidad de los contenidos. Por ello, una vez adecuada la legislación y los mecanismos que intervienen en la materia, se darán las condiciones para el desenvolvimiento de la autorregulación, en los medios de comunicación.

Es necesario un trabajo a fondo y constante dentro del sector privado, para que se tome conciencia de la responsabilidad que les cabe a quienes intervienen en la producción y difusión de contenidos, en la tarea de construir y sostener un país con valores sólidos, donde la educación, el respeto, la verdad, la solidaridad y la cultura sean, entre otras, realidades habituales en la vida de todos. Asimismo es imprescindible tomar conciencia sobre la necesidad de desarrollar en los usuarios de los medios, sobre todo padres, educadores y menores, sólidos parámetros de recepción crítica para que al ver, leer u oír dispongan de la formación e información necesaria para discernir y seleccionar libremente. Si los medios se autorregulan por sí mismos es necesario el control social para poner alto a cualquier manejo de los contenidos que lesione estos valores sólidos tan requeridos. La autorregulación deber ser realizada por los propios medios pero con un nivel de participación de la sociedad civil respaldada por los grupos afectados e involucrados en esta tarea.

4.5.3. El Ente Regulador de la Comunicación en Panamá

En un principio cuando no se habían desarrollado los medios de comunicación y apenas se consolidaba el Estado panameño, la función de regular la información era inexistente y había algunas tareas que cumplía el

Ministerio (o Secretaría como se le conocía antes) de Relaciones Exteriores. Es en la década de los años cuarenta cuando gracias a un mejoramiento de la eficiencia e integración vertical y horizontal de los micro aparatos del Ejecutivo se asigna dentro de las responsabilidades del Ministerio de Gobierno y Justicia lo concerniente a prensa, radio y espectáculos públicos a través del Decreto N° 313 de 31 de enero de 1942. Desde ese momento el Ministerio se encarga de expedir licencias a los locutores, conceder frecuencias de radio y la clasificación de espectáculos públicos.

En 1965 mediante el Decreto N° 388 de 15 de octubre , se adscribe al Departamento de Gobierno y Justicia del mencionado ministerio todo lo relacionado con la radio, televisión, espectáculos públicos y censura. Años después, a raíz del golpe militar de 1968 y las (disposiciones de urgencia que se tomaron en ese y los años subsiguientes, se hizo necesario que la unidad responsable de la comunicación, actuara de manera más deliberante, Luego del nombramiento de Lorenzo Sánchez Galán, la oficina adquiere el nombre de Dirección Nacional de Medios de Comunicación Social.

En 1973 el Ministerio de Planificación y Política Económica emitió la Resolución N° 310 donde se creaba el cargo de Direc tor Nacional de Medios de Comunicación Social. En la misma se sustenta la medida tomada por el Ministro respectivo y basa su solicitud en dar mayor jerarquía al cargo de jefe del Departamento ce Prensa, Radio y Televisión y Espectáculos Públicos de esa institución. Dicha unidad de comunicación social, asumió todo lo

relacionado con la expedición de frecuencias de radio y televisión; licencias de locutores, radioaficionados y promulgar las disposiciones legales en las materias de comunicación. Existiendo de manera implícita una labor de establecimiento de una política nacional de comunicación social. En los años subsiguientes la dirección modifica todos sus mecanismos de trabajo con la finalidad de constituirse en la entidad del Estado mediadora entre el mismo y los medios de comunicación social; entre éstos y la sociedad panameña. Para tal efecto, en la década de los años setentas se modifican y actualizan las disposiciones legales, sobre todo en el campo de la prensa, la publicidad, la televisión y algunas disciplinas derivadas del ejercicio de la comunicación social. Lo sintomático de este fenómeno es que en algunas de esas normas empieza a aparecer el nombre de la Dirección Nacional de Medios de Comunicación Social (DNMCS) sin que haya existido un solo decreto o resuelto que cree la oficina como tal y demarque su ámbito de trabajo claramente, así como establecer cuáles eran sus objetivos. Esta realidad que en un primer momento sirve a lo Dirección para el seguimiento de ciertas iniciativas loables, luego se convierte en su principal problema al no contar con el suficiente respaldo legal para aplicar medidas coercitivas frente a la violación de las normas vigentes.

En el engranaje del Ministerio de Gobierno y Justicia, esta dirección aparece dentro del nivel ejecutor por el tipo de labores que cumple y por su cobertura nacional de trabajo. Hacia el final de los años setentas se abren direcciones regionales en las provincias centrales y en Chiriquí, ésta última

manteniendo un radio de acción en el área oeste del país y cubriendo las Provincias de Chiriquí y Bocas del Toro. El manual de organización y funciones del Ministerio de Gobierno y Justicia de 1973 establece que la Dirección Nacional de Medios de Comunicación Social desarrolla un total de 18 funciones. Casi en su totalidad, ellas se derivan de artículos del Decreto N° 155 de 28 de mayo de 1962, concerniente al régimen de radio (Ministerio de Gobierno y Justicia, 1973: 25). En ese documento no se establece un objetivo institucional de esta oficina nacional en el ámbito de la comunicación social ni menos una definición al respecto. Sin embargo una década después se reorganiza el ministerio y se redefinen las funciones de las unidades de esa institución. En un documento aprobado en 1985 se resuelve que como objetivo fundamental que la dirección ejecute y establezca políticas con relación a los medios de comunicación social (Ministerio de Gobierno y Justicia 1985: 18).

Por primera vez se consigna una función de trascendencia que permite dictar políticas en el campo de la comunicación y se resalta que en diversas medidas legales se ha traspasado a esa unidad la labor que fuera desarrollada por la entonces Sección de Prensa, Radiodifusión y Espectáculos públicos. También se deja sentado que la Dirección Nacional de Medios de Comunicación Social alcanzaría dicha categoría por habérsele asignado partida presupuestaria y de manera indirecta al señalar la Ley 67 de 1978, por la cual se reglamenta la profesión de periodista, que para ser director de la Dirección de Medios de Comunicación Social se requiere ser periodista (Ministerio de Gobierno y Justicia 1985: 18).

El documento de 1985 abre nuevas perspectivas para la gestión de esta dirección, el documento contiene 18 funciones asignadas a esta unidad casi todas ellas siguen relacionadas con el campo de la radio. Solamente uno menciona políticas y dice dictar políticas y normas sobre la moralidad pública ciudadana. En este caso se refiere a la Junta Nacional de Censura, cuya Secretaría Ejecutiva trabaja en estrecha colaboración con la Dirección Nacional de Medios de Comunicación Social. Es paradójico que mientras en el objetivo fundamental se consignen ejecutar y establecer políticas, en sus funciones se encuentran acciones no encaminadas en esa dirección, sino en las tradicionales tareas que cumplía esa unidad administrativa. Desde ese año se estructura un organigrama para la dirección en un primer nivel directivo, al director y subdirector; luego en segundo nivel sus tres unidades: el Centro de Investigaciones de la Comunicación Social, la Asesoría de Telecomunicaciones y la Secretaría Ejecutiva de la Junto Nacional de Censura. Más abajo están sus dos unidades de apoyo, las direcciones regionales en David (para Chiriquí y Bocas del Toro, ambas fronterizas con Costa Rica) y la de provincias centrales con sede en la Ciudad de Santiago, cabecera de la Provincia de Veraguas.

En la práctica, la Dirección Nacional asumió una serie de tareas frente a los múltiples organismos con los que se relacionaba, a nuestro juicio importante de analizar. Cada uno de estos organismos fue el producto de una disposición específica. En primer lugar y con relación al Decreto 155 que regula la radio, se reorganizó una Junta Nacional de Radioaficionados de la

cual la DMNCS ejerce la coordinación, si bien al aprobarse la disposición existía solamente como una sección. El mismo decreto establece también la existencia de una Junta Nacional de Radio que asesora al ministerio en materia de radio y en preceptos reglamentarios del decreto aludido. La estructura de esta junta se forma por representantes de los entes concernientes y el ministerio. En la actualidad esta junta no existe ni funciona el espíritu del decreto al respecto de lo que allí se establece.

En el campo de periodismo, las Leyes 67 y 68, sobre todo la última, ambas del 19 de septiembre de 1978 crean la Junta Técnica de Periodismo que es el ente que confiere la idoneidad periodística a los profesionales que luego de cumplir varios requisitos tenían derecho a optar por ella. También esa junta regulaba y servía de asesora al Ministerio de Gobierno y Justicia para aspectos relacionados con el desempeño profesional de los periodistas. Desde hace años y sobre todo luego de instaurarse el gobierno civil, producto de la invasión estadounidense, la junta dejo de funcionar en 1999 tras el rechazo generalizado por parte de dueños de medios de comunicación y profesionales. En este sentido, el gobierno determinaba quién podía o no ejercer el periodismo a través de la junta.

En el campo de la publicidad, la DNMCS representa al Ministerio de Gobierno y Justicia ante la Comisión de Publicidad y Propaganda establecida por el Decreto N° 601 de 1956 que regula la publici dad de productos vinculados con la solicitud, higiene, alimentos y bebidas ante el Ministerio de

Salud. El Ministerio de Gobierno y Justicia actúa corno intermediario entre el Ministerio de Salud, las agencias de publicidad y los medios de comunicación pare efectos de tramitar la aprobación de los anuncios respectivos.

Al tenor del Decreto N° 1 de enero de 1978, se crea la Junta Técnica Asesora en materia de publicidad conformada por las publicitarias, los medios, los productores y los organismos gremiales de los diferentes grupos humanos o talentos que intervienen en la industria cultural. La función de esta junta es la de velar por el cumplimiento del espíritu y letra del mencionado decreto. Sobre este tema la DNMCS coordinaba las reuniones, agendas y actas de la junta y durante varios años funcionó normalmente. Al cambiar la dirección de esta, oficina, poco a poco se fue perdiendo en la nueva administración el interés por el trabajo de la junta asesora.

Como se puede apreciar la coordinación de diferentes instancias reguladoras es una labor desarrollada por la DNMCS y durante algún tiempo permitió establecer espacios democráticos de participación y discusión sobre políticas de comunicación. Una gran cantidad de esas experiencias se han cerrado y dejan a las diversas materias o disciplinas sin un organismo que pueda conciliar, los intereses plurales que se relacionan al interior de aquellas. Otros organismos como la Comisión Examinadora para las licencias de locutores no funcionan y en su lugar la DNMCS y en aquel momento institucionalizó un permiso para locutores que no se consignado en ninguna disposición legal. Hoy en día el ente regulador de la comunicación en Panamá

es la Autoridad de los Servicios Públicos de la República de Panamá (ASEP). Es a través de la Ley 26 de 29 de enero de 1996, por la cual se crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos relacionados además, con otros servicios como el abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad, telecomunicaciones, la radio y televisión, así como la transmisión y distribución de gas natural. La ASEP es un organismo autónomo del Estado, con competencia para regular y controlar la prestación de los servicios públicos, cuenta con personería jurídica y patrimonio propio, con derecho a administrado y con fondos separados e independientes del gobierno central. (Decreto Ley 10 de 22 de febrero de 2006). Adicionalmente el ente actúa con independencia en el ejercicio de sus funciones y está sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República conforme lo establecen la Constitución Política y demás leyes aplicables en el territorio panameño.

4.6. La Autorregulación de los Medios de Comunicación

El Siglo XXI ha profundizado el fenómeno de la globalización, a la vez ha producido cambios muy hondos que han afectado a todas las organizaciones, entre ellas los medios de comunicación que siguen manteniendo su gran poder. Por un lado disfrutan de un amplio margen de libertad conquistado contra cualquier forma de censura previa o control externo, lo cual es una garantía para la democracia. Por el otro, se enfrentan al escrutinio de la sociedad y la acción de la responsabilidad social. En esta época los medios disfrutan de una enorme capacidad para influir en las vidas, pero esta capacidad exige de una

responsabilidad, y aquí hay que poner acento en la conquista de la libertad de expresión e información. Su gran poder, desarrollado gracias al avance tecnológico y a la garantía legal de las libertades informativas: expresión, información, opinión, hace indispensable propiciar el debate y la reflexión en torno a su uso responsable.

4.6.1. Concepto de Autorregulación

El concepto de autorregulación se utilizó por mucho tiempo para hacer referencia a la capacidad del mercado para encontrar su propio equilibrio sin injerencia alguna del Estado. Consiste en el conjunto de normas éticas y deontológicas que establecen una empresa periodística o gremio, el tratamiento en el contenido de las secciones del medio o en las partes del informativo sean éstas escritas, televisivas o radiales sin que el Estado aplique leyes a lo interno de una empresa. La norma social constituye un orden de valores orientativos que sirve para regular y definir el desarrollo de comportamientos comunes, a los que otorga cierto grado de legitimidad y consentimiento. Existe una diferencia entre regulación y autorregulación. La regulación es la actividad estatal que garantiza los equilibrios del mercado y la autorregulación es la capacidad del propio mercado de encontrar su equilibrio.

La autorregulación tiene su origen en la sociedad y es al mismo tiempo algo connatural a ella. La sociología ha demostrado que todo subsistema social; la familia, la iglesia, la cultura etc., al igual que toda organización, empresa, sindicato, colegio o asociación se autorregula de algún modo, aunque

sea mínimamente. En nuestro análisis se ha descubierto que existe un cambio en las relaciones entre autorregulación social y regulación estatal. La autorregulación social ha dejado de ser un fenómeno estructural privado, para convertirse en una realidad con influencia en la actuación de la administración pública. En cierto sentido con el correr del tiempo la regulación estatal se ha despojado de su carácter coactivo y autoritario y renuncia a intervenir directamente en ciertas relaciones sociales, dando cabida a la autorregulación. Es decir ha crecido la regulación no imperativa. La autorregulación tiene que ver con el buen hacer profesional, de las reglas técnicas o de las normas de conducta adecuadas en el quehacer cotidiano de una actividad que requiere la aplicación de ciertos conocimientos científicos o técnicos o, un grado de especialización.

La autorregulación periodística nace del compromiso voluntario de los agentes que participan en el proceso de la comunicación y se dirige a complementar la libertad de los medios de comunicación con un uso responsable de la misma. No se trata de poner la comunicación al servicio de ninguna causa, sino todo lo contrario, de prevenir, que la comunicación y sus contenidos sean utilizados para fines ajenos. Por otra parte, las diferentes formas de autorregulación periodística tienen sus orígenes en la deontología profesional periodística, con este tema se hace referencia a la rama de la ética, cuyos objetivos de estudio son los fundamentos del deber y las normas morales.

La autorregulación son acuerdos voluntarios establecidos por un grupo ya sea social o comercial, que sirven como marco de referencia en la prestación de los servicios públicos de radio y televisión abierta. Se lleva a cabo a través de los propios controles (colectivos y/o individuales) de los medios. En ambos casos se enfatiza en el carácter voluntario de los acuerdos que seguirán los medios de comunicación a fin de actuar con libertad y responsabilidad. En esencia la autorregulación es un sistema de reglas de conducta adaptado por los grupos sociales en relación con el estado, la sociedad y la propia comunidad cuyo objetivo es preservar la libertad y responsabilidad del propio grupo.

4.6.2. Diferencia entre Censura y Autorregulación

Veamos un poco la diferencia entre la autorregulación y la censura, mecanismo directo aplicado durante mucho tiempo en los países de Latinoamérica. La censura por definición es un dictamen y juicio que se da sobre una obra., es también la reprobación de alguna cosa. Otros la definen como la murmuración, crítica y como la intervención de un censor de gobierno en las comunicaciones (www.http//:definicion.org/censura). Por otra parte, la censura es el poder que ejerce el Estado, persona o grupo influyente para prohibir a un recinto público de una noticia, un libro, de una película o de algún documento a través y con el cual se pueda atentar contra la estabilidad de la persona o grupo, su subsistencia e incluso directamente contra su existencia. Básicamente el objetivo que se persigue a través de la censura será siempre

limitar, controlar la libertad de expresión, especialmente en aquellos casos en los cuales se postule una observación contraria al orden establecido, porque claro históricamente siempre ha sido desde el plano de las ideas desde donde siempre se ataca el orden establecido.

Estudiosos del tema consideran necesario aclarar lo que no es autorregulación, para una mayor comprensión. En este sentido Aznar (2000: 6) plantea que nada mejor para evitar resquemores que comentar alguno de los riesgos y las confusiones que se suscitan cuando se habla de la autorregulación de la comunicación. En primer lugar, la autorregulación debe distinguirse de cualquier intento de regulación o injerencia externas en la actividad de los medios y de sus profesionales. De lo que se trata es de una regulación voluntaria a partir de su libre iniciativa. Como pone de relieve su nombre autorregulación, quiere ser una regulación desde dentro, que tome como único criterio los bienes y valores internos de la comunicación. Es más, precisamente el ejercicio de la autorregulación supone la mejor manera de evitar el riesgo de la regulación externa y de las injerencias ajenas, es decir, de la imposición de criterios distintos a los de la comunicación.

Vertebrando la práctica de una actividad profesional en torno a sus propios valores y bienes internos es como mejor se la defiende de cualquier intento de controlarla o instrumentalizarla desde fuera. Quien sabe ser dueño de su libertad y usarla en beneficio de todos, no necesita lecciones ajenas: Sólo desde la fuerza que da la responsabilidad se puede demostrar la

ineficacia o la innecesaridad de otras formas de control (Bel Mallen, 1991: 113). No debe resultar extraño por consiguiente que siempre que se plantea la posibilidad de incrementar la regulación se escuche el lema de autorregulación frente a regulación. En este sentido y en contra de la opinión de quienes la perciben como una amenaza o una restricción, la autorregulación aporta a los profesionales del periodismo un beneficio esencial. En efecto, en la medida en que se hace efectiva de verdad y entraña un compromiso sincero (y no una simple operación de imagen), la autorregulación contribuye como nada a la dignificación de la comunicación y de quienes la llevan a cabo. La mejora de la estimación pública de la actividad de los periodistas pasa necesariamente por la autorregulación ya que ésta es la manifestación más clara de su compromiso de servicio a la sociedad. Si en realidad cabe afirmar que una profesión es una organización laboral humana capaz de autor regularse (Bonete, 1995: 49 y Bel Mallen, 1991: 117), a la inversa es igualmente cierto que la autorregulación puede contribuir como pocas cosas al definitivo reconocimiento de la dimensión profesional del periodismo.

En segundo lugar, la autorregulación también debe distinguirse cuidadosamente de cualquier intento de control de la profesión o la actividad por parte de un grupo o sector dentro de ella deseoso de imponer al resto su modelo de lo correcto o, lo que es más frecuente, su interés. En este sentido, la autorregulación debe procurar evitar imponer un modelo único de lo moral o deontológicamente mejor; un modelo que responda a concepciones parciales y

no sea fruto de la confrontación, el diálogo y el acuerdo entre el mayor número posible de puntos de vista.

Aunque se trata de ir más allá de las normas mínimas del derecho, no hay que caer en la tentación opuesta de querer imponer un canon de perfección exclusivo que pretenda servir de modelo para todos los casos y circunstancias. Este es un riesgo permanente de cualquier ejercicio de autorregulación y la primera forma de evitarlo es teniéndolo presente. La autocrítica, la conciencia de las propias limitaciones y la posibilidad de adaptarse al hilo de las circunstancias y los casos son rasgos que no pueden faltar aquí. Nadie debe atribuirse el monopolio de lo mejor y menos en un ámbito tan complejo, plural y cambiante como el de la comunicación. Quien se lo atribuya comete su primera falta. La autorregulación no debe aspirar a un modelo único de comunicación perfecta, aunque sí puede corregir y mejorar esa comunicación para beneficio de todos.

La segunda forma de evitar este riesgo es consiguiendo que los mecanismos de autorregulación sean el producto del mayor número posible de interlocutores e implicados. Es sumando voluntades como mejor se evita que el resultado final lo controlen sólo unos pocos por poderosos que sean. Esto requiere a su vez que los mecanismos de autorregulación sean lo más participativos y transparentes posible, como mejor garantía de su imparcialidad y fiel reflejo del carácter abierto y plural de las sociedades. Participando e implicándose todos es como mejor se evita el control interesado o la

instrumentalización partidista de cualquier forma de autorregulación. Por último, aunque no menos importante, la autorregulación de la comunicación no debe confundirse jamás con la autocensura.

La autocensura es una limitación de la libertad del profesional por miedo a los poderosos, a quienes pueden poner la información a su servicio. Se alimenta del temor al poder económico, político o de cualquier otro tipo; del miedo a sufrir las consecuencias de criticar, importunar o no acatar esos poderes. A veces también se alimenta del interés egoísta, del afán de medrar o de acomodarse al estado de cosas más beneficioso, aunque para ello se tenga que engañar uno mismo o faltar a la verdad adulando al poderoso. La autocensura es uno de los peores males de la comunicación social. La autorregulación, en cambio, nace y vive de la libertad y del valor. La autorregulación es un valiente ejercicio de independencia y autonomía. Frente a la instrumentalización de la comunicación en beneficio de fines ajenos, la autorregulación supone el compromiso con los bienes internos de la comunicación y representa por tanto un ejercicio de libertad. En este sentido, es obvio que para que pueda existir la autorregulación se requiere una sociedad democrática.

En una tiranía no puede haber autorregulación, hay censura, autocensura y miedo. Con el temor no puede existir libertad, ni cabe responsabilidad alguna. No obstante la libertad no es condición suficiente para que se dé la autorregulación. También se requiere el compromiso y la voluntad,

y en ocasiones, incluso el valor de quienes llevan a cabo una actividad para guiarse por los valores y bienes internos de ésta. Justo al contrario de quienes interpretan la autorregulación como una restricción de la libertad, en realidad existe una correspondencia clara entre una sociedad democrática, responsable y libre y su nivel de autorregulación. Cuanto más se dé una comunicación social regulada por sus protagonistas (incluido, desde luego, el público) y guiada por sus propios fines menos sujeta estará a intereses y fines ajenos. Más libre será por tanto.

La autorregulación de los medios se define como una serie de mecanismos e instrumentos relacionados con la actividad de los medios que comparten el objetivo de garantizar que su actuación se ajuste a los valores y normas de dicha actividad. Lo distintivo de la autorregulación es que tanto su puesta en marcha, como su funcionamiento y su efectividad dependen de la libre iniciativa y el compromiso voluntario de los tres sujetos de la comunicación: los propietarios y gestores de las empresas de comunicación (tanto públicas como privadas), los profesionales que realizan los medios y el público que los recibe o protagoniza. La autorregulación supone así un importante desplazamiento del ajuste normativo del funcionamiento de los medios desde el Estado; su regulación jurídico-administrativa y/o el mercado, y su regulación económica a la sociedad civil y su regulación ética.

Tal como se ha señalado con anterioridad el concepto de autorregulación compete a diversas áreas del quehacer humano, sin embargo,

en el entorno comunicativo reviste una gran importancia precisamente porque los medios de comunicación juegan un papel predominante en el sostenimiento de la democracia, en este caso con pocos años de vida en algunas sociedades latinoamericanas. Es así como la tendencia en este nuevo siglo es hacia la autorregulación de los medios de comunicación, sea radio, televisión, prensa escrita y/o cine. La Internet es un tema aparte, y el cual requerirá de propuestas innovadoras que estamos seguros surgirán con el transcurrir del tiempo.

Según Aznar (2000: 18) cada vez es más frecuente que los debates, encuentros o congresos sobre la ética de los medios concluyan con una apelación a la autorregulación como la mejor forma de solucionar los problemas éticos de la comunicación. La mayoría de las veces, sin embargo, todo queda en una invocación final genérica y poco precisa. Incluso en más de una ocasión se tiene la sensación de que quienes hacen esta invocación no tienen muy claro realmente cuál es la función y el alcance de la autorregulación, qué mecanismos pueden ponerla en práctica, cuáles existen ya en nuestro país o en otros lugares, cómo actúan y qué se puede esperar de cada uno de ellos, etc. En realidad existe una preocupación de la propia sociedad respecto a quien supervisa los contenidos que exhiben los medios de comunicación. En Panamá, en la Dirección Nacional de Medios de Comunicación suelen recibirse llamadas telefónicas en donde usuarios se quejan por algunos contenidos o mensajes en la televisión o en la radio. De igual forma algunas asociaciones femeninas protestan por el tratamiento de las

mujeres en películas, novelas y mensajes publicitarios en los medios nacionales. Esto indica que sí es necesario regular en materia de medios y no dejar todo al libre albedrío de los medios, quienes firmaron un convenio de autorregulación, pero aún existen quejas de parte de los usuarios. Es necesario un uso responsable de los medios de comunicación.

Los seres humanos convivimos con una serie de normas que logran que exista un convivencia equilibrada, tal es el casos de las normas legales, sociales o éticas, todas necesarias y cercanas a nosotros. Estas normas pueden ser de derecho con poder sancionador, otras de usos y costumbres tales como aquellas que dicen cómo vestirse, cómo comer, hablar, saludar etc. Es precisamente la conciencia de la necesidad de normas o leyes lo que ha hecho que en algunos países los profesionales y gremios de la comunicación, sintiendo el llamado de la ética y de la responsabilidad social, se han reunido para establecer nuevas propuestas para regular su accionar, es decir la autorregulación. Es decir, el conjunto de reglas que se aplican voluntariamente y regulan la conciencia de los profesionales y que buscan cimentar una guía sobre el deber ser de la profesión. Estas reglas se manifiestan de diversas modalidades, pueden ser códigos de éticas profesionales, manuales de estilo, guías prácticas, principios o acuerdos, todos voluntarios pero que si se incumplen pueden tener una sanción en algunos países con más fuerza que otros.

La autorregulación es distinta en otras profesiones que en la de los profesionales de los medios de comunicación en vista de la cotidiana y poderosa influencia en la construcción de opinión e información que ejerce en la sociedad. Los medios tienen un alcance e impacto mayor que otras profesiones, no solo por los avances tecnológicos, también por la universalidad de los destinatarios. Ese impacto de los medios tiene dos matices, por una parte disfrutan de un amplio margen de libertad conquistado contra cualquier forma de injerencia y control externo. Una conquista esencial, puesto que constituye una de las garantías fundamentales de una sociedad democrática. Sin embargo, por otro lado los medios que disfrutan de una enorme capacidad para influir en las vidas, se han hecho ellos mismos poderosos.

Muchos son o forman parte de grandes organizaciones con intereses políticos y económicos propios. Produciéndose así una singular combinación: los medios disponen de un enorme poder y una gran libertad, es decir una llamativa ausencia de los controles y regulaciones que se encuentran en otras actividades e instituciones igualmente poderosas o influyentes en las sociedades. Esa combinación independientemente de cuál sea su uso en la práctica entraña de por sí un riesgo al que debe prestarse atención. Muchos autores como Chomsky y Herman, 1990; Sunstein, 1993; McManus, 1994; han llamado la atención sobre el peligro del uso irresponsable de los medios. Por otro lado intelectuales de la talla de Lippmann, M. Horkheimer, H. Marcuse, H. Schiller, V. Packard, J. Habermas, entre otros, durante el Siglo XX han llamado la atención sobre el creciente potencial alienante y manipulador de los medios.

Lo más llamativo de la situación actual es que la percepción de este riesgo se ha generalizado en los últimos años a una gran parte del público. Ya no constituye únicamente una preocupación de intelectuales más o menos críticos o radicales. Son muchos los que piensan hoy que los medios utilizan gran parte del poder y el protagonismo de que disponen y ya se ha dicho que es mucho; únicamente en su propio beneficio, con vistas a obtener mayores ganancias o acumular más poder aún.

Los mismos medios que deberían prestar un servicio a la sociedad son vistos por ella como una amenaza. En realidad la discusión que genera la influencia de los medios no es en sí misma mala ni buena, como a menudo se discute y es una discusión de vieja data e interminable. Son muchos los que subrayan su lado negativo, destacando su capacidad para pervertir la cultura, las instituciones o los hábitos de conducta tradicionales. También los hay que prefieren su lado fácil, como si se tratara de la última panacea que va a traer una sociedad global mejor para todos. Es mucho más importante resaltar que en una sociedad globalizada, la participación ciudadana en conjunto es quien puede influir en un uso responsable de los mismos. Representan un fenómeno positivo en términos generales, como cualquier otra forma de progreso; pero en la medida en que constituyen un poder, pueden ser utilizados para fines muy diferentes. Pueden ser bien empleados, con efectos positivos para las personas y los pueblos o pueden en cambio, perjudicar a muchos para beneficio de unos pocos. Como con todos los instrumentos que han acompañado el avance de la humanidad, es en la responsabilidad y el cuidado

de su uso donde hay que poner el acento. Por ende, el discurso tradicional acerca de la libertad de los medios (sobre todo allí donde esta libertad ya está asegurada) debe ser complementado por un discurso sobre la necesidad de su uso responsable. Si durante varios siglos se ha insistido en la libertad de los medios, es hora ya de hacerlo también en su responsabilidad, bien entendido que no se trata de cambiar un discurso por otro sino de complementar ambos. No debe haber nunca marcha atrás en la conquista de la libertad de expresión e información, pero sí cabe avanzar en cuanto al uso cuidadoso y responsable de dicha libertad. El disfrute de la libertad de los medios debe estar guiado por los valores de servicio a la sociedad que dieron origen a esa libertad.

4.6.3. Objeto de la Autorregulación

La autorregulación se realiza a través de diferentes mecanismos e instrumentos que pueden ser códigos deontológicos, códigos internos, libros de estilo, estatutos de redacción, defensores del público, consejos de información, etc. Su primer objeto es formular públicamente las normas éticas que deben guiar la actividad de los medios. En este sentido, la autorregulación se relaciona fundamentalmente con la ética y la deontología profesional de la comunicación y no con el derecho y las normas jurídicas. También la autorregulación contribuye a que se den las condiciones laborales, profesionales y sociales que hacen posible el cumplimiento normal de las exigencias éticas y deontológicas de la comunicación. A menudo se pasa por alto esta función de la autorregulación, pero es tan necesaria como la anterior.

No es suficiente con proclamar las normas y los valores de una actividad; hay que hacer lo posible además para que puedan aplicarse en la práctica sin que ello suponga problemas o costes adicionales. Que los profesionales ajusten su conducta a las normas y los valores de su profesión no debe depender únicamente de su esfuerzo personal. La deontología y la ética profesional no pueden ser patrimonio de héroes o de personas sacrificadas; sino algo común entre quienes realizan una determinada labor. No deben quedar señalados quienes se ajusten a las normas éticas de su actividad sino quienes no lo hagan. Para ello es esencial que se den las condiciones que hagan de ese ajustamiento algo normal. La autorregulación debe contribuir a crear esas condiciones.

Si se han expresado los criterios éticos y deontológicos de la comunicación y se han establecido las condiciones para su cumplimiento, entonces sólo resta examinar, juzgar y poner en conocimiento de la opinión pública aquellos casos en los que no se produzca ese cumplimiento. Esta función u objetivo debe permitir denunciar las faltas y corregir los errores, evitando así en lo posible que vuelvan a repetirse en el futuro. Esto refuerza y da pleno sentido a las anteriores, ya que la efectividad de la autorregulación pasa por que pueda discriminarse entre las actuaciones respetuosas de la ética y la deontología profesionales y las que no lo son, y porque el público pueda estar informado de ello. Los medios se ven así sujetos al veredicto crítico de la misma opinión pública que contribuyen a formar.

La autorregulación cumple otro objetivo substancial derivado del anterior. El estudio, la discusión y el juicio de las actuaciones éticas conflictivas que se dan en los medios permite que la profesión, quienes la realizan y el público en general puedan aprender sobre la dimensión moral de esta actividad. En las sociedades latinoamericanas es importante a través preservar el equilibrio democrático tan necesario para la convivencia pacífica de los pueblos. Sucintamente, se puede decir que el valor de la autorregulación reside en que establece un sistema de convivencia de los sujetos de la información basado en un conjunto de normas que establecen las reglas del juego informativo generando certeza sobre la actuación de los medios, credibilidad sobre el tratamiento informativo y garantías para un mejor ejercicio del derecho colectivo a la información.

4.6.4. Mecanismos para Aplicar la Autorregulación en los Medios de Comunicación

La autorregulación periodística nace del compromiso voluntario de los agentes que participan en el proceso de la comunicación y se dirige a complementar la libertad de los medios de comunicación con un uso responsable de la misma. No se trata de poner la comunicación al servicio de ninguna causa, sino todo lo contrario, de prevenir, que la comunicación y sus contenidos sean utilizados para fines ajenos. Existen varios mecanismos para aplicar la autorregulación en los medios de comunicación y cada uno cumple su función entre ellos los siguientes.

- **Consejo de Información**

El Consejo de Información es un órgano privado e independiente destinado al control del cumplimiento de los principios de los códigos deontológicos y de las quejas contra los medios. Exige otro mecanismo autorregulador y la participación de los consumidores. Aunque está regulado por ley no es el poder político quien lo controla, sino que una vez se ha formado por el legislador, funciona de forma autónoma. Atiende las quejas de los usuarios de los medios, por ejemplo, las quejas respecto a la publicidad. Se envía la queja, se estudia y se emite un veredicto. Se trata del mecanismo de autorregulación más completo.

- **Códigos Deontológicos**

Los códigos deontológicos son la fuente básica de autocontrol, recogiendo los criterios y normas básicas necesarias para mantener una normalidad y profesionalidad dentro del periodismo. La deontología es el conjunto de principios éticos asumidos voluntariamente por quienes profesan el periodismo por razones de integridad, de profesionalismo y de responsabilidad social. Los códigos deontológicos difunden el conocimiento recogido para velar por los intereses de los profesionales frente a las injerencias externas. Según Aznar (2004: 128) cuando se asume con autenticidad un código deontológico se está adoptando un compromiso que va más allá de la letra precisa de cada uno de sus artículos y vincula al profesional con su espíritu y finalidad última,

siendo la razón práctica individual la que aplique el código a las circunstancias de cada caso, por debajo de ello está la conciencia individual del profesional.

- **Estatutos de Redacción**

Son documentos que representan los acuerdos privados y voluntarios llevados a cabo por la sociedad editora, la dirección y redacción de un medio de comunicación. Regula la actividad de cada uno y establece sus responsabilidades, sin contemplar cuestiones de tipo laboral o sindical. En España tienen estatuto de redacción “El País”, “La Voz de Galicia”, “El Mundo”, “El periódico de Cataluña”, “RTV Valenciana” y “Corporación Catalana de Radio y TV (CCRTV)”. La televisión es uno de los campos donde más está avanzando la fijación de criterios de autocontrol.

- **Libros de Estilo**

El libro de estilo está formado por todas las normas formales o técnicas de estilo y redacción del medio que son claramente diferenciables a los de otros medios de la competencia, unificando a la vez su propio estilo. Los objetivos de un libro de estilo son lingüísticos, pero también y en gran proporción, profesionales e ideológicos. En ellos se pueden encontrar principios deontológicos de los que se pueden deducir normas éticas. Por ejemplo en España, tener su propio manual de estilo es algo muy común en los medios de comunicación, tanto en los impresos como en audiovisuales. Algunos ejemplos de libros de estilo existentes, en los que no sólo se recogen normas de

escritura o expresión, sino también comportamientos éticos que deben de seguir los periodistas, son el libro de estilo de “ABC” o el de Telemadrid.

Por ejemplo el primer libro de estilo de un medio de comunicación escrito en español es el Manual de Selecciones (Normas generales de redacción), preparado bajo la dirección de Jorge Cárdenas Nanneti y publicado el año 1959 en La Habana por Selecciones del Reader’S Digest. El libro está consignado para lograr una buena traducción del inglés (idioma original de la revista) al español conteniendo además normas gramaticales y ortográficas de gran utilidad y que coinciden casi totalmente con los que años después aparecerían en el Manual de Estilo de la Agencia EFE. Cinco años después, en 1964, se editó en México un Manual de Noticias Radiofónicas y diez años más tarde, en 1974, apareció en Buenos Aires un libro titulado Normas de Estilo Periodístico. Al año siguiente apareció la primera edición del libro de la Agencia EFE, en 1975. Por otro lado en España, los libros de estilo que han creado escuela y que se pueden considerar como auténticas guías del uso del español actual son el Manual de Español urgente de la Agencia EFE, el Libro de Estilo de El País y el Libro de Redacción de La Vanguardia. Estos manuales también contienen apartados dedicados al quehacer periodístico y a los aspectos éticos de la profesión.

- **Convenios de Autorregulación**

Son un sistema de reglas de conducta adoptado por los medios en relación con el estado, la sociedad y la propia comunidad periodística con el

objetivo de preservar las libertades informativas con responsabilidad. Con ellos los medios se comprometen a cumplir una serie de normas éticas y a la sociedad de contenidos perjudiciales para su formación.

- **Defensor del Lector o Defensor del Público**

Conocido también como ombudsman, el defensor del lector es una persona contratada específicamente para representar los intereses del público ante un medio y gestionar sus quejas particulares por coberturas y tratamientos periodísticos determinados. El defensor del lector puede ser un miembro activo de la redacción, alguien que se ha jubilado como reportero o editor, o incluso una personalidad externa al periódico o revista, con un elevado perfil de credibilidad y autoridad moral, condición indispensable para generar confianza tanto hacia dentro como hacia fuera del medio, e incluso para lidiar con las resistencias internas de la redacción, que no siempre se muestra bien dispuesta a reconocer sus errores.

El defensor del lector básicamente recibe e investiga quejas de los lectores del periódico o de la audiencia de estaciones de radio y televisión sobre la precisión, equilibrio y buen gusto en la cobertura periodística. Él o ella recomiendan remedios apropiados o respuestas para corregir o clarificar las notas. La figura del defensor del lector aparece en Japón en 1922 en el diario Asahi Shimbun. Desde entonces, variantes de esta figura se han extendido en los cinco continentes en medios impresos y electrónicos.

En América Latina, el mecanismo de autorregulación es el más extendido después de los códigos de ética, aunque su aparición es bastante tardía. El alcance de la figura del defensor del lector latinoamericano tiene otro acento, en ocasiones está más ligado a una voluntad empresarial de cambio (lo que puede limitarle si se le percibe sólo como instrumento de control interno) o peor, a un interés de apariencia; otras, al desarrollo de una conciencia ética de la redacción, lo que ofrece una evidente probabilidad de éxito mayor. En esto, mucho tiene que ver la calidad y autoridad moral de quien desempeña el cargo.

En el terreno práctico, el defensor del lector no trabaja sólo, requiere de la colaboración de la redacción, mediante la comprensión de sus funciones y de los directivos de su medio, que en todo momento deben respetar la autonomía de sus juicios deontológicos. Sin esto, el cargo puede ser no solamente nominativo y su imagen un membrete, sino que también puede convertirse en un foco de conflicto interno por carecer de la indispensable legitimidad para llamar a cuentas a los periodistas por lo que hacen o no hacen y por lo que escriben o no escriben. En cualquier caso, el futuro de la figura del defensor del lector en Latinoamérica depende de una generalización de la conciencia ética de los periodistas y de una buena educación deontológica del gremio, a lo que pueden contribuir en mucho las universidades donde se forman ya las futuras generaciones de reporteros y editores, incluyendo en su malla curricular la materia de ética periodística. Afortunadamente, desde hace varios años se ha empezado a encontrar algunas acciones regionales encaminadas a alentar el diálogo ético entre los periodistas, como la

programada Primera Reunión de Defensores del Lector Latinoamericanos, celebrada en noviembre de 2002 en México, Guadalajara, organizada por la Fundación para un Nuevo Periodismo Iberoamericano establecida en 1994 por Gabriel García Márquez.

- **Principio Editorial**

Constituye otra forma de autorregulación utilizada por los medios de comunicación en la actualidad. Los principios editoriales constituyen un conjunto de iniciaciones formuladas explícitamente por la empresa y destinadas a inspirar la filosofía, el planteamiento y los objetivos generales del medio que promueve, así como a orientar en cierta medida sus pautas de funcionamiento cotidianas. Establecer los principios editoriales supone un mayor compromiso con la información y la comunicación, su formulación debería considerarse como una exigencia deontológica. Proclamando los principios del medio, la empresa dota determinada identidad y produce unas expectativas acerca de su contenido, asumiendo con ello un compromiso ético. Al fijar los principios editoriales el medio asume una especie de contrato informal con sus profesionales y el público, cuya lógica es similar a la de una promesa. Una vez hecha voluntariamente una promesa, se está obligado a cumplirla. Proclamar unos principios editoriales conlleva al compromiso implícito por parte de la empresa de atenerse a ellos y esto debe constituir un freno a la tentación de someter el medio a las exigencias variables del marketing y el mercado.

Los principios editoriales establecen la línea editorial genérica de un medio y entrañan un compromiso de respetar y ajustarse en circunstancias normales al mantenimiento de esa determinada oferta comunicativa. Además los principios editoriales suponen el reconocimiento de la dimensión comunicativa, intelectual e ideológica de un medio y conllevan el compromiso empresarial de mantener y respetar esa dimensión, dando como consecuencia para el medio y su empresa un aval de credibilidad. Asimismo podrían contribuir también en alguna medida a frenar las absorciones agresivas de medios y beneficiando a los profesionales por el compromiso público que conllevan los mismos.

- **Consejo Audiovisual**

Este cuerpo consultivo es otra variante independiente que trabaja por el respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos en las radios y televisiones regionales, regula y apoya el desarrollo de la industria audiovisual y vela por el cumplimiento de la normativa audiovisual observando la adecuada relación de la administración con los medios de comunicación audiovisuales. Es un organismo abierto a todos los sectores implicados en la actividad audiovisual: administración, empresas y ciudadanía.

- **Auditorias Éticas**

Tiene como objeto establecer un diagnóstico ético previo sobre el nivel ético operativo en la empresa informativa. El tema sobre el que más se ocupa

es la verdad informativa. La figura de las auditorías éticas en la profesión periodística tiene su origen en la Universidad de Minnesota en 1936, cuando se aplica por primera vez un método de medida de la verdad de las informaciones publicadas en su propio periódico. El concepto fue acuñado más adelante por Carlos Soria, que indica la dificultad de mejorar la calidad ética de las informaciones sin un diagnóstico previo y sin examinar el nivel ético de la empresa periodística: la clave metodológica de la auditoría sobre la verdad difundida está en que la lleve a cabo una organización diferente al periódico, no la redacción, ni los departamentos de marketing. Una organización ajena al medio informativo no sólo tiene la ventaja de la neutralidad, sino también la de poder establecer líneas de comparación con otros ámbitos y mercados informativos.

- **Cartas del Público**

Uno de los mecanismos de autocontrol aplicables son las cartas del lector, las cuales son utilizadas por distintos diarios del mundo para publicar diferentes tipos de quejas que tiene la ciudadanía sobre alguna problemática por la cual esté pasando la nación.

4.7. La Autorregulación de los Medios de Comunicación en Panamá

Como se ha señalado con anterioridad, el concepto de autorregulación, que en la actualidad predomina en el análisis de la ética periodística, es relativamente nuevo. En Estados Unidos su historia se ha documentado a partir

del auge del periodismo de denuncia de la década de 1930 que, a su vez, se consolidó gracias a una decisión de la Corte Suprema en 1931, que estableció que el gobierno bajo ninguna circunstancia, podía establecer censura previa. Esta es la situación que se ha dado en nuestro país, conocedores del tema señalan que la experiencia de la censura en Panamá ha sido muy nefasta y negativa y la sociedad ha sido testigo de cómo esta afectó los derechos humanos, y si eso no se hubiese transformado, la difusión de la información no sería la misma. La censura significa que otro asuma la responsabilidad de uno, por decirlo de alguna forma, y en hoy día la sociedad tiene que asumir su propia responsabilidad. El espectador tiene que tener y saber la capacidad de discernir.

En el proceso de desarrollo que enfrenta el país, han surgido varias instancias que contribuyen a fortalecer el concepto de autorregulación que se entiende muy poco en el país, que sin embargo está más avanzado en algunos países; pero la autorregulación que no es más que otra cosa que normas de conductas y en disposiciones que están basadas en principios y valores éticos es una iniciativa, que ya se está llevando adelante por parte del Consejo Nacional de Periodismo entidad que reúne a los profesionales y a las empresas de la comunicación. El consejo está compuesto por delgados y suplentes de cada ramo de las instituciones periodísticas del país, dentro de este comité hay un representante de la sociedad civil de Panamá. La ética es el motivo principal del Comité. De tal manera, que vela por el cumplimento del ejercicio veraz responsable y objetivo del periodismo por parte de las empresas y los

periodistas y el Comité de Ética, que es la tercera instancia en América Latina que asume la responsabilidad de autorregular acciones para que factores exógenos no limiten las libertades de información. La autorregulación en Panamá nace con el artículo 36 de la Ley N° 24 del 30 de junio de 1999. En este sentido se adoptan mediante Resolución N° JD-1 556 del mismo año, el acuerdo suscrito entre la Corporación Medcom Panamá, S.A. y Televisora Nacional, S.A. Canal 2 y el Convenio de Autorregulación de las empresas de radiodifusión mediante Resolución N° JD-3282 del 1 5 de abril de 2002.

En marzo de 2008 se firma el Convenio de Autorregulación entre los medios televisivos. Este acuerdo firmado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y los medios televisivos en Panamá, busca proteger a la familia y a las personas menores de edad, cimentando las bases de una nueva cultura de entretenimiento, además de promover la unidad familiar y fomentar los valores positivos para la sociedad. Este arreglo es sumamente importante ya que por primera vez en Panamá, se buscan los mecanismos que comprometen a las empresas de medios de comunicación social a coordinar y coadyuvar en la divulgación de las leyes y normas que protegen a las personas menores de edad, la familia, la sociedad en su conjunto y la industria televisiva de material perjudicial. Para ello, las empresas firmantes adoptan un sistema de recomendación de ordenamiento del material que se exhiben a nivel nacional, estableciendo clasificaciones basadas en los siguientes criterios de clasificaciones:

- Grado de violencia.
- Lenguaje.
- Sexualidad.
- Adicciones y conductas nocivas.

Los avisos de clasificación aparecerán al inicio de todos los programas, y para categorías C y D al regreso de cada corte comercial. Son cuatro las clasificaciones establecidas: A, B, C, D.

- **Categoría A:** "Este programa es apto para todo público".

Los programas incluidos en esta categoría no contienen elementos nocivos para niños y/o adolescentes ni imágenes o diálogos que atenten contra su integridad. La mayoría de los padres pueden permitir que los niños lo vean sin supervisión adulta y también pueden ser vistos por todos los miembros de una familia.

- Base del criterio: Pueden ser transmitidos en todos los horarios.

- Grado de violencia: No contiene uso de drogas, escenas sexuales, abuso físico, verbal o emocional ni contendrá escenas que inciten a la violencia o al maltrato de mujeres, niños, animales o personas en general. Se permitirán las escenas en la que los personajes utilicen la fuerza, si son esenciales para el desarrollo del argumento del personase y la trama. Igualmente no presentará maldad explícita o intencionada, ni actos de discriminación sin que en el desenlace prevalezca un mensaje

positivo relacionado. No se utilizará a menores en imitaciones ni caracterizaciones de comportamiento adulto, se mantendrá el respeto a los derechos de los menores y no se promoverá como aceptable la imitación de comportamientos perjudiciales o peligrosos para la salud, tales como el consumo de drogas, alcohol y culto a la extrema delgadez.

- Criterio de definición

- ✓ **Violencia**: No contiene frecuentes representaciones de violencia física o psicológica, aunque puede incluir agresividad mínima en la temática y personajes, y ninguna que dé la impresión de que es el mejor camino o el único para solucionar conflictos entre individuos, grupos o sociedades.
- ✓ **Sexualidad**: No se muestran imágenes del cuerpo humano desnudo, ni escenas de relaciones sexuales, salvo las referencias a la sexualidad humana que se presenten en un contexto afectivo o familiar, o con fines científicos o educativos.
- ✓ **Lenguaje**: No se presenta lenguaje soez. Algunas expresiones que, de acuerdo al entorno cultural no sean generalmente consideradas como ofensivas, pueden usarse de manera excepcional, cuando la trama o el contexto del programa lo justifiquen.

- ✓ A**dicciones**: No hay presencia de drogas. El consumo de alcohol o tabaco es sólo ocasional y siempre justificado por la trama o el contexto; se muestran sus consecuencias negativas.

- **Categoría B: "**Este programa requiere la orientación de una persona adulta".

Los programas incluidos en esta categoría pueden contener imágenes, diálogos o contenido que podrían no ser correctamente interpretados por niños y/o adolescentes. El programa puede presentar las siguientes características: violencia moderada, situaciones de naturaleza sexual, lenguaje inapropiado ocasional y diálogos sugerentes. Se requiere que un adulto presencie el programa junto al menor y lo oriente sobre el contenido.

- Base del criterio

- ✓ Podrían incluir temas, lenguaje e imágenes no apropiadas para ser vistas por menores de edad sin supervisión adulta.
- ✓ Podrían contener secuencias de enfrentamientos físicos o dilemas interpersonales cuya interpretación debe ser orientada por el adulto.
- ✓ No incluye escenas de contenido sexual en primeros planos.
- ✓ Pueden ser transmitidos en todos los horarios.
- ✓ Pueden ser promocionados en todos los horarios sin mostrar escenas con contenido de violencia ni sexo.

- Criterio de definición

- ✓ **Violencia**: Se presentan escenas de violencia, siempre y cuando contribuyan a una mejor comprensión de la trama o el contexto del programa. Se muestran las consecuencias negativas para quienes la ejercen y la sufren.
- ✓ **Sexualidad**: El cuerpo humano desnudo se muestra en segundo o tercer plano. Hay escenas que simulan relaciones sexuales, sin la presentación de genitales.
- ✓ **Lenguaje:** Se presentan con moderada frecuencia palabras ligeramente inapropiadas o algunas frases en doble sentido.
- ✓ **Adicciones**: Se presentan escenas de consumo de tabaco, alcohol y eventualmente de drogas, sin mostrar su preparación. No se hace apología del consumo o tráfico de drogas, sino que siempre se muestran sus consecuencias negativas.

- **Categoría C: "**Este programa no es apto para niños ni adolescentes".

El contenido de los programas incluidos en esta categoría no está dirigido a niños ni adolescentes. Este programa contiene material inadecuado para menores de 18 años. Este programa pudiera presentar características tales como: violencia, situaciones de naturaleza sexual, lenguaje soez y diálogos sugerentes o de doble sentido.

- Base del criterio

- ✓ Son programas para audiencia adulta.
- ✓ Sólo pueden ser transmitidos entre las 9:00 p.m. y 5:00 a.m. todos los días de la semana.
- ✓ Sólo pueden ser promocionados, con pietaje audiovisual del contenido del programa, entre las 6:00 p.m. a 5:00 a.m. todos los días de la semana; no obstante, podrán promocionarse, sin utilizar secuencias audiovisuales en movimiento, ni el audio original proveniente del programa, ni imágenes fijas fuertes, antes de las 6:00 p.m.
- ✓ El contenido de la promoción debe adecuarse al horario en que se transmita.
- ✓ Debe pautarse la clasificación con su advertencia completa, al inicio del programa.
- ✓ El aviso de clasificación se mostrará al inicio de cada bloque de programa.

- Criterio de definición

- ✓ V**iolencia**: Puede contener escenas de violencia física, verbal o sicológica sin contener imágenes excesivamente detalladas, siempre y cuando contribuyan a una mejor comprensión de la trama.

- ✓ **Sexualidad**: Se muestran escenas de desnudos en segundo y tercer plano, ocasionalmente se muestran desnudos en primer plano. La trama puede tener una carga erótica, con relaciones sexuales aparentes, sin presentación de genitales.
- ✓ **Lenguaje**: Se presentan palabras soeces y frases en doble sentido.
- ✓ **Adicciones**: Se presentan imágenes de consumo de tabaco, alcohol y drogas.

- **Categoría D: "**Este programa es exclusivamente para público adulto".

  - ✓ Los programas incluidos en esta categoría, por su contenido, imágenes y/o diálogos son exclusivamente para personas adultas. Este programa presenta, entre otras, las siguientes características: violencia gráfica, escenas sexuales y lenguaje obsceno o indecente, consumo de drogas alcohol, sin necesariamente tener consecuencia negativa en su trama.

- Base del criterio

- ✓ Sólo pueden ser transmitidos entre las 10:00 p.m. y 4:00 a.m. todos los días de la semana.
- ✓ Sólo pueden ser promocionados sin utilizar secuencias audiovisuales en movimiento, ni el audio original proveniente del programa, ni imágenes fijas fuertes, antes de las 9:00 pm.

- ✓ Debe pautarse la clasificación con su advertencia completa, al inicio del programa.
- ✓ El aviso de la clasificación para esta categoría estará visible en la pantalla de forma permanente durante todo el programa.

- Criterio de definición

- ✓ **Violencia**: Se podrán transmitir contenidos de violencia, incluso si no se justifican en el contexto del programa.
- ✓ **Sexualidad**: Se presentan escenas de desnudos e imágenes de relaciones sexuales. El contenido puede ser erótico, sin llegar a constituirse en material pornográfico.
- ✓ **Lenguaje**: Se presentan palabras soeces y frases en doble sentido, incluso si no se justifican en el contexto del programa.
- ✓ **Adicciones**: Se presentan imágenes de consumo de tabaco, alcohol y drogas.

Durante la firma del acuerdo participaron, la Secretaria General del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), representantes del Ministerio de Gobierno y Justicia, los representantes legales de Warner Bros. South Inc., Cines Moderno, Cinemark, Cines Alhambra, Extreme Planet, Kinomax, Cinepolis, United International Pictures (UPI) y 20th Century Fox. La supervisión del cumplimiento de este acuerdo estará representado por una Junta Técnica de Evaluación y Seguimiento, en el cual participa el Ministerio de

Desarrollo Social, el Ministerio de Gobierno Justicia, y las empresas de exhibición y distribución del material cinematográfico suscritas.

En Panamá la autorregulación es un conjunto de compromisos sin muchos detalles y bastante abiertos. Entre las modalidades de autorregulación de periodismo que existen en el país encontramos el Comité de Ética del Consejo Nacional de Periodismo (CNP). En el mismo participan las empresas MEDCOM, TVN, SERTV, entre otras y por los medios impresos encontramos a Grupo EPASA, Editora Panamá América, S.A. Corporación La Prensa y La Estrella de Panamá, El Siglo y en la radio a través de la APR, con un total de 45 emisoras.

El Consejo Nacional de Periodismo (CNP) instaló en el año 2006 el Comité de Ética para auto regular las actividades periodísticas, con miras a eliminar factores exógenos que puedan interferir, limitar, reducir o entorpecer la libertad de expresión e información. La representación atenderá las quejas o reclamos de personas contra el ejercicio no ético del periodismo, analizará las conductas de los medios de comunicación y de los periodistas afiliados. La actuación del comité se fundamenta en criterios universales, producirá de manera gradual doctrina en la materia y los fallos correspondientes serán documentados por la Defensoría del Pueblo en su nodo de transparencia y publicados en la página web del CNP y en los medios afiliados. Este comité es el tercero de Latinoamérica y el primero de Centroamérica. Por su parte la prensa tiene un manual de redacción (o estilo) y también un defensor del lector

cuya misión es representar los intereses del público ante un medio y gestionar sus quejas particulares por coberturas y tratamientos periodísticos determinados. En relación con los gremios, el fórum de periodistas posee un código de ética que tuvo origen en el año de 1990 cuando un grupo de amigos, periodistas y personas vinculadas a los medios que acostumbraban a reunirse para hablar de asuntos de interés común, deciden crear un ente organizado para promover el mejoramiento del periodismo y la búsqueda de la ética profesional. Quedando constituido así como una organización con personería jurídica sin fines de lucro cuya función primordial es la defensa de las libertades de expresión e información mediante el fomento de la ética en el desempeño del periodismo. Sin el ánimo de competir con otras organizaciones nacionales y regionales, se definieron las pautas que iban a darle forma a la nueva organización.

El código de ética del fórum expresa en los principios éticos la conducta que deben mantener los profesionales del periodismo, estando siempre al servicio de las libertades de opinión y de información, derechos fundamentales de toda sociedad libre y democrática. Se adquiere el compromiso con la verdad específica de los hechos y en el desempeño se asume informar con objetividad, imparcialidad, honestidad y exactitud. Obligándose a procurar por medios éticos y lícitos tantas versiones de origen destino, como sean necesarias lograrlo. El código indica que nunca se negará u ocultará la realidad de los hechos y los datos que se encuentren o fueren suministrados. Sumado a lo anterior establece que los profesionales de la comunicación no serán

instrumento de intereses políticos, ideológicos, religiosos o económicos ni comprometerán la objetividad de la información por las creencias personales. Siempre se guardará la confidencialidad de las fuentes de información, que así lo soliciten y se respetara el derecho a la intimidad, honra y fama, de las personas públicas y privadas. En el caso de informaciones inexactas divulgadas se rectificarán con la mayor prontitud. Adicionalmente se reconoce una incompatibilidad ética nunca conciliable entre las profesiones del periodista y del relacionista público o el publicista. De esa manera se obliga personalmente a comprender con absoluta claridad la separación entre noticias y anuncio; entre información noticiosa y gacetilla de relaciones públicas.

En cuanto al plagio siempre será considerada como una conducta antiética y existe el compromiso como profesionales del periodismo a luchar vigorosamente contra cualquier limitación a la libertad de expresión y al derecho a la información, no para beneficio propio sino por el interés público. Finalmente otro de los principios establece que los profesionales del periodismo no buscarán ni aceptarán ventajas ni privilegios derivados del ejercicio de la profesión y procurarán siempre la constante superación profesional. En el 2008, se efectuó un estudio de opinión realizado por el Programa de las Naciones Unidas y el Consejo Nacional de Periodismo, titulado el Rol de los Medios de Comunicación y el Periodismo en la Democracia Panameña donde se abordó, entre otros temas, el de la autorregulación desde la perspectiva de la audiencia. En el mismo un 56% de las personas entrevistadas manifestaron que ningún agente externo debe

ejercer funciones de regulación sobre los medios, en tanto que otro 63% señalaron que cree que los medio se auto regulan.

Indiscutiblemente la autorregulación es un mecanismo cada vez más utilizado en este mundo globalizado. Sustituyendo la censura, la cual desapareció en los años 80 con la caída del muro de Berlín. Por ello es importante diferenciar los conceptos de regulación y autorregulación. La autorregulación establece una serie de mecanismos e instituciones relacionadas con la actividad de los medios que comparten el objetivo de garantizar que su actuación se ajuste a las normas y valores de la sociedad. Hoy por hoy se puede decir que ni el mercado, ni el Estado regulan los medios de comunicación. La autorregulación debe ser realizada por los propios medios, pero con un nivel de participación de la sociedad civil organizada y su principal función es la de formular públicamente las normas éticas que guían la actividad de los medios, así como contribuir a que se den condiciones laborales, profesionales y sociales que hagan posible el cumplimiento normal de las exigencias éticas y deontológicas de la comunicación. Existen diversos mecanismos para aplicar la autorregulación, que ya han sido citados, en Panamá existen varios de estos mecanismos, entre ellos, códigos deontológicos, estatutos de redacción, libros de estilo, convenios de autorregulación, defensor del lector y comité de ética del Consejo Nacional de Periodismo. Sin embargo, las instituciones encargadas de velar para que se cumplan los acuerdos de autorregulación durante mucho tiempo han estado en acefalia.

No es hasta el 2010 a raíz de una solicitud del Presidente Ricardo Martinelli que se instaló la nueva Junta Consultiva de Autorregulación de las televisoras del país para acordar cómo se manejaría el tema de la autorregulación de los programas que son transmitidos en los diferentes horarios y para hacer que se apliquen la clasificación de las categorías a, b, c de los programas de televisión. Lo cual indica un interés del gobierno en discutir el tema.

4.8. Situación de la Autorregulación Periodística en América Latina

Se puede decir que el concepto de autorregulación, que en la actualidad predomina en el análisis de la ética periodística, es relativamente nuevo. Las primeras experiencias autorreguladoras datan de casi cien años: el Credo de los Periodistas de Walter William en Missouri, Estados Unidos, en 1908, el Código de Ética Periodística de la Asociación de Editores de Kansas, en 1910 y el Comité de Deontología del Periodista, en Suecia, en 1916. Pero no fue hasta 1969 que se creó, también en Suecia, el primer Ombudsman de Prensa, con el objeto de hacer valer los derechos del ciudadano. De entonces a la fecha, en Estados Unidos, Inglaterra y varios países europeos, España en especial, tanto medios de difusión como instituciones internacionales han propuesto documentos de autorregulación que a su vez han servido de referentes en otras partes del mundo.

En Estados Unidos su historia se ha documentado a partir del auge del periodismo de denuncia de la década de 1930 que, a su vez, se consolidó

gracias a una decisión de la Corte Suprema en 1931, que estableció que el gobierno, bajo ninguna circunstancia, podía establecer censura previa. Cabe entonces preguntarse en nuestro continente qué ha pasado. En la búsqueda encontramos artículos que hacen referencia a la autorregulación en México, Chile, Argentina, Perú y Venezuela. De igual forma de España.

- **Experiencia Mexicana**

En México el tema es relativamente nuevo. En 1992 el periódico uno más uno propuso su Defensor del Lector. Al año siguiente el diario El Economista instituyó un ombudsman y dio a conocer su Código de Ética. En los años siguientes otros periódicos publicaron códigos de ética, entre ellos El Norte, El Nacional, El Financiero, Reforma, El Universal, La Crónica y el semanario Proceso, entre otros. En cuanto a las emisoras de radio y televisión con vocación de servicio público, educativa, cultural y universitaria, con sus aproximadamente 350 frecuencias en todo el país, las experiencias autorregulatorias son incipientes. Sin embargo, recientemente Canal 22 y Canal 11 tomaron una iniciativa muy loable al dar a conocer herramientas éticas que afianzan el compromiso con sus audiencias como es el defensor del televidente, ejemplo que seguramente detonará otras acciones en materia de ética periodística.

Radio Educación está llevando a cabo una revisión autocrítica de los procesos administrativos y de las herramientas que norman el quehacer de sus grupos principales: productores, programadores musicales, locutores,

reporteros y redactores con el propósito de modernizarlas y reinsertarlas en los procesos radiofónicos cotidianos. Continúan diseñado nuevos instrumentos de autorregulación que permitan renovar el compromiso con los radioescuchas. Los medios de comunicación tienen muchos retos para ser realmente medios públicos. Tratan de consolidar su credibilidad con las audiencias y aumentarlas, a través de la autorregulación, entre otras acciones y, finalmente, se plantean colaborar en la construcción de una ciudadanía crítica y participativa, a la altura de la necesidad democrática actual (Virginia Bello Méndez).

Hace más de diez años, después de las elecciones del 2 de julio del 2000 y el inicio de la transición democrática el Estado Mexicano inició el proceso de reforma en materia de comunicación, para modificar el viejo pacto social de comunicación unilateral, hermético, obsoleto y discrecional que existió entre el propio estado mexicano y los concesionarios de los medios de comunicación. El saldo no fue muy positivo en estas circunstancias. En ese sentido el viejo aparato de gobernabilidad del Estado aceptó la existencia de diversas regulaciones para normativizar y supervisar todas las áreas del funcionamiento social. Pero el único terreno donde el gobierno y el mercado sostuvieron que no debe reglamentarse más la acción pública del Estado fue en el campo de la información y de la comunicación colectiva.

Hoy en día, la realidad Mexicana en materia de autorregulación es de una crítica a los códigos de éticas, los tribunales de honor, los reglamentos de buen comportamiento profesional, ya que son mecanismos colegiados muy

útiles que pueden garantizar complementariamente la existencia del Derecho a la información pero nunca pueden operar como elementos únicos para normar y conducir socialmente las estrategias colectivas. En este sentido en México se plantea la necesidad de un reglamento basado en el interés colectivo. De acuerdo al autor, de no transformarse de fondo los actuales marcos normativos sobre radio y TV se continuará conservando y reforzando para las próximas décadas el viejo modelo de información colectiva que duró 50 años en el país y que contribuyó a la tremenda decadencia mental, psíquica y espiritual de la sociedad mexicana.

- **Experiencia Peruana**

El caso de Perú demuestra también el interés de lograr un equilibrio en materia de autorregulación. El énfasis ha sido la prensa a favor de los derechos ciudadanos y a favor de un ejercicio periodístico que respete el derecho de los ciudadanos a informarse adecuadamente. En tal sentido se han tomado medidas en estos temas: nombramiento a nivel interno de los medios, un defensor del usuario, con plena independencia del director y de los propietarios, la adopción de un ética informativa y la promoción, desde las universidades orientada a la construcción de una agenda informativa. En julio de 2004 se promulgó la Ley 28278, Ley de Radio y Televisión “Protección y formación integral de los niños y adolescentes”, la cual estableció la obligación para los titulares de los servicios de radio y televisión de la elaboración de sus propios códigos de ética, incorporándose el horario de protección familiar que rige de 6

a.m. a 10 p.m. Durante este horario se prohíbe la transmisión de programas de contenidos violentos y obscenos que pueden afectar a los niños y adolescente. Asimismo la ley enfatiza la importancia de la colaboración de los medios de comunicación con el Estado por la educación, la moral y la cultura y ordena reservar una franja educativa. Cabe señalar que pese a que Perú posee una cantidad de normas, estas son vulneradas, sin que se denuncie muchos de los hechos que afectan directamente el desarrollo emocional, social y cultural de los niños, niñas y adolescentes. Por el otro lado de producirse estas denuncias los casos no son considerados puntos de agenda para los medios de comunicación.

En el ámbito de la prensa escrita la situación es un poco más positiva, en su búsqueda de autorregulación a favor de los derechos ciudadanos y a favor de un ejercicio periodístico que respetara el derecho de los ciudadanos a informarse adecuadamente, ésta tomó medidas para propiciar dicha autorregulación: Acordó por parte de los medios el nombramiento interno de un defensor del usuario con plena independencia del director y los propietarios, la creación y adopción de un código de ética informativa y la promoción desde las universidades orientadas d la construcción de una agenda informativa. El Gobierno de Perú impulsa la autorregulación en la difusión de imágenes violentas respecto a cadáveres o de lesionados en accidentes, con el fin de preservar la dignidad humana.

- **Experiencia Chilena**

El periodista Chileno Marcelo Contreras Presidente del Observatorio de Medios Fucatel presentó en el 2005 un documento titulado la Autorregulación del Periodismo Manual de Ética Periodística Comparada para que sirva de guía, punto de encuentro, reflexión y cambios a quienes desean reforzar la credibilidad de los medios y la confianza pública en ellos mediante el acrecentamiento de su calidad. El autor explica que el ejemplo que llega con los manuales de estilo puede sintetizarse en dos características fundamentales: autorregulación y carácter público. De igual manera sentencia que el periodismo de mayor influencia en el mundo se autorregula más firmemente cuanto más poderoso es en cuanto a recolección, tratamiento y edición de noticias.

En el caso chileno, existen paralelamente, el Consejo de Ética, creado por la Federación de Medios de Comunicación y el Tribunal de Ética y Disciplina del Colegio de Periodistas. Una tercera posibilidad, la del ombudsman (Defensor del Lector lo llama El País; Public Editor, The New York Times), fue intentada hace algunos años por el diario La Época. Más recientemente ocurrió algo parecido con un esfuerzo de El Periodista. En Chile, el Tribunal del Colegio tiene como ley fundamental el Código de Ética. El Consejo de los Medios prefirió ir formando una suerte de “jurisprudencia” sobre la base del análisis de cada caso, que ahora sirve de referencia en el estudio de la asignatura de Ética periodística en numerosas universidades, igual que el

citado código. En ambos casos, el procedimiento es muy similar y al dar a publicidad los fallos (lo que no siempre se consigue) se pretende hacer visible la importancia que se otorga a la autorregulación. El papel del ombudsman requiere de una gran autonomía dentro de cada medio y la seguridad de que, al hacer una investigación interna, el responsable no será presionado por la Dirección del periódico o estación de radio o TV. La justificación fundamental de la autorregulación es que, con ella, los periodistas y los medios esperan garantizar al público un ejercicio responsable de la libertad de prensa, sin necesidad de recurrir a mecanismos judiciales o de control por parte del Estado.

- **Experiencia Argentina**

En este país el tema de la autorregulación es muy pobre y aislado en. El área donde existe con claridad es en publicitario. En esencia se han hecho esfuerzos, pero principalmente por parte de los propios periodistas, en el sentido de realizar un trabajo más responsable y en consonancia con las tendencias mundiales. Los primeros indicios que se conocen en Argentina se dan cuando el diario La Voz del Interior de Córdoba elaboró un manual en 1990. Los diarios nacionales Clarín y La Nación lo editaron en 1997, sin demasiada difusión más allá del lanzamiento marketinero que hicieron en ese momento. Sí tuvo una mayor promoción el manual del diario Perfil, editado en 1998 bajo el título Cómo leer el diario, pero quedó en desuso junto con el diario

apenas un mes después, hasta que en septiembre de 2005 se relanzaron el periódico y su manual.

Más escasas son las referencias a un código de ética interno propuesto por el mismo medio. Puede citarse el de la revista Negocios en 1996, o el de la revista Veintiuno, fundada por Jorge Lanata en 1998, que propuso firmar a sus colaboradores unas pautas de conducta ética. No es sino en el año 2006 cuando el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) impulsó el código de ética periodística, como primera pauta de autorregulación sectorial en el país. Pero su aparición sólo cobra dimensión si se la pone en contexto con las otras instituciones que protegen el derecho ciudadano de la información, fin último de medios y periodista. Esta aseveración es válida porque en realidad la autorregulación funciona cuando existe un equilibrio entre el Estado, los ciudadanos y los medios en relación al cuidado que debe darse a los mensajes que se publican. Actualmente tres diarios de los que se editan en Buenos Aires intentan cubrir estos vacíos con un interlocutor para responder a algunas inquietudes de los lectores, pero sin cubrir todos los aspectos que cubre la función de Ombudsman.

El diario La Nación cuenta desde mayo de 1998 con una columna semanal que se denomina “Diálogo semanal con los lectores”, en la que se dan respuestas a las inquietudes de tipo formal y ortográfico que llegan a la redacción. El diario también ofrece un amplio espacio diario destinado a las cartas de lectores, en el que difunde los comentarios y observaciones de

diverso tipo. En el caso del diario Clarín, la experiencia del espacio para los lectores es mucho más reciente y más acotado en la medida en que el espacio dominical dedicado a la publicación de comentarios de los lectores a partir de mayo de 2004 se ocupa de cuestiones sociales y no del medio específicamente, con algunas excepciones de una columna a cargo del Secretario de Redacción. El dominical Perfil en su relanzamiento de 2005 tiene una figura con la función de coordinar la doble página asignada a la publicación de las cartas y sugerencias de los lectores, que desde el relanzamiento de la publicación está a cargo del prestigioso periodista Nelson Castro.

Una encuesta en 1998 realizada por uno de los gremios de los periodistas argentinos concluía que el 83% de los entrevistados afirmaba que debería haber un código profesional. Algo similar registró la investigación sobre la situación del periodismo en el país, realizada a fines del 2005 por el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA). El 58% de los entrevistados sugirió que un código de ética debía orientar la profesión, y un 16% mencionaba, cuando menos, la necesidad de una declaración de principios. A pesar de esta demanda latente, la primera referencia concreta de un código de una asociación de periodistas es el que FOPEA suscribió en su momento fundacional en 2003, con la guía del maestro Javier Darío Restrepo, bajo el nombre de “Compromiso de la Boca”. (http://www.fopea.org).

En Argentina no existen Consejos Profesionales, como el Consejo de Prensa Sueco, que se estableció en 1916, o el British Press Council de 1953, o

la institución de un Colegio de Periodistas como existe en Perú Chile, o Costa Rica. Según analiza Dader (1999:163) este tipo de instituciones, comunes en los países nórdicos y anglosajones, están formados por un grupo de personas investidas de prestigio social generalizado o dotadas de cierta autoridad moral ante los profesionales de la comunicación, que actuarían como una guía de prestigio que otorgaría por exclusión una etiqueta de calidad y excelencia a aquellos profesionales no criticados por este comité de notables. Tampoco existe la colegiación, y el carné de periodista que preveía el Estatuto del Periodista (Ley 12.908 del año 1946) prácticamente está fuera de uso.

Los antecedentes locales de un defensor de lectores en este país son todavía más escasos. De hecho, sólo un diario institucionalizó la figura: Perfil en 1998 estableció que un periodista de trayectoria ejercería la función de ombudsman para velar que se observen rigurosamente las reglas profesionales y éticas codificadas en el manual de estilo. Antes, sólo la revista La Maga se animó a un defensor entre 1991 y 1997. En la actualidad existe la discusión en relación a la figura del ombudsman en Argentina debido a conflictos entre el ombudsman y la empresa. También existen quienes adversan esta figura argumentando que un ombudsman es innecesario, ya que todo editor debe ser por sí mismo un ombudsman.

- **Experiencia de Brasil**

En Brasil existe el Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria (CONAR) una organización no gubernamental encargada del cumplimiento del

Código Brasilero de Autorregulación Publicitaria. Fue fundada en 1980 y su misión es impedir que la publicidad engañosa perjudique a los consumidores. CONAR se encarga de atender las denuncias de los consumidores, autoridades, asociados y las propias directivas del Consejo, las cuales son juzgadas por su Consejo de Ética. Una vez comprobada la validez de una denuncia, su responsabilidad es recomendar la modificación o suspensión del mensaje involucrado. Brasil adopta la modalidad de los observatorios de medios que nacen de la necesidad de que alguien vigile a los que vigilan y ante la insuficiencia de las fórmulas que tradicionalmente se han venido empleando para este fin. En otras palabras los observatorios actúan primero como fiscalizadores y después como alfabetizadores de la audiencia que pese a la importante misión que tiene entre manos, muchas veces ni siquiera conoce los derechos que le asisten. Este país ha tenido diversas experiencias de observatorios en cuanto al tema, por lo que se presentan los siguientes:

El Monitor de Media es un proyecto de acompañamiento de la prensa de Santa Catarina, Estado del sur de Brasil, y es una iniciativa de carácter académico, pautado en la enseñanza y en la investigación científica. El proyecto es desarrollado por un grupo de investigadores formado por profesores y alumnos del curso de periodismo de la Universidad do Vale do Itajaí (UNIVALI) y surgió en agosto de 2001. Su actuación se da en tres frentes: hacer el monitoreo de los diarios del Estado, desarrollar investigaciones acerca de productos, procesos y procedimientos periodísticos y fomentar la discusión sobre los medios. Para llevar a cabo el trabajo el Monitor de Media cuenta con

dos canales de interacción con sus públicos: un sitio y un programa semanal exhibido en el sistema de televisión por cable. En el sitio, se difunden diagnósticos quincenales de la observación de los diarios catarinenses (apuntando problemas técnicos y deslices éticos y destacando aspectos positivos de la cobertura noticiosa), como también artículos científicos y textos analíticos en secciones fijas. Se divulgan en el sitio también los resultados de las investigaciones científicas desarrolladas por profesores y alumnos. Así, la página web reúne materiales analíticos de dos naturalezas: diagnósticos puntuales y actuales; y evaluaciones más elaboradas, extensas y profundadas.

La combinación de esos contenidos permite mayor variedad de lecturas y alcance de diferentes públicos, del ciudadano común (curioso de los procesos periodísticos), del investigador de la comunicación interesado en resultados de investigaciones con mayor rigor y en contenidos actuales. El sitio está en funcionamiento desde hace más de cinco años y reúne toda la producción textual del proyecto, con acceso y consulta irrestrictos. El programa de televisión se denomina Monitor en la Media y es una presentación que se inició en marzo del año 2006. Su principal función es contribuir a la diseminación de una cultura de consumo crítico de los medios de comunicación, en la medida que fomenta el debate público sobre la actuación de los medios regionales. El programa es semanal y temático, incluye entrevistas con especialistas, investigaciones en los sectores populares, reportajes que explican cómo funcionan los medios y los procesos de comunicación y orientaciones culturales para complementar los contenidos. Con el surgimiento del programa de

televisión, el proyecto tuvo por objetivo alcanzar otros públicos, ampliando así su alcance. Sin embargo, esa meta es limitada ya que la transmisión del programa se da en una emisora universitaria y por el sistema de televisión por cable, condiciones que aún son restrictivas.

El programa es exhibido en la Televisión UNIVALI, La emisora realiza trámites para obtener concesión pública y tornarse una exhibidora de señal abierta, lo que permitirá llegar a otros públicos. Además el proyecto tiene una mirada muy definida sobre los medios de comunicación: la mirada regional, característica fundadora del proyecto y que la diferencia, por ejemplo, del Observatorio de la Prensa, también de origen académico. En este sentido, la mirada del Monitor de Media es limitada, preocupado por la crítica y el perfeccionamiento de la prensa del Estado. En términos de criterios de análisis el equipo del observatorio entiende que la crítica de los medios debe funcionar como catalizadora de procedimientos para conseguir su perfeccionamiento. No se trata de mera identificación de deslices técnicos o de fallas éticas, tampoco una avalancha de opiniones sobre lo que es mejor o peor.

El proyecto Monitor de Media también interactúa con el mercado periodístico, ya que ejerce la crítica sistemática de algunos de sus productos. En este sentido, en el inicio de la experiencia, surgió el recelo de que profesionales y empresas del sector no comprendiesen la actuación de un observatorio regional de medios. Se temía una reacción a la crítica, pero también una resistencia y oposición al trabajo. Felizmente, nada de eso

aconteció. Sorprendentemente, en la medida que el sitio publicaba sus análisis, reporteros y redactores de los diarios observados enviaban e-mails, justificando algunas de sus prácticas, concordando o discordando de las evaluaciones hechas. Ese comportamiento no fue masivo, pero suficiente para percibirse que los profesionales tenían acceso a los contenidos, reflexionaban sobre ellos y reaccionaban a las críticas. Ese retorno informativo permite afirmar que los profesionales no ignoraron la iniciativa y la consideraron como una instancia legítima de la crítica. Paralelo a eso, los editores-jefes de los tres diarios imprimieron los diagnósticos quincenales publicados por el sitio y los fijaron en sus pizarras redaccionales. De esta forma, incentivaron la lectura de los demás y -una vez más- dieron un voto de confianza al proyecto .Esa práctica se mantiene, conforme lo atestiguan los editores de los diarios.

CAPÍTULO 5.

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN

5.1. Situación Actual. Los Medios de Comunicación y la Noción de Desarrollo

La era de la comunicación en que vivimos ha sido testigo de una rápida expansión de los medios de información y una mejora de las técnicas para el intercambio de ideas. Por ejemplo, la aparición de la radio de transistores de bajo costo ha llevado este medio hasta los rincones más apartados de los países menos adelantados, donde los transmisores y receptores que utilizan energía solar permiten salvar la falta de electricidad.

El vídeo representa un buen ejemplo de los avances tecnológicos en el sector de la comunicación. Hace poco más de un decenio, el vídeo era un medio de información voluminoso y costoso. El equipo básico para registrar en blanco y negro incluía una cámara y un registrador con un peso de unos 30 kilos, una fuente de energía y a menudo, un generador eléctrico para actividades de campo, cuyo costo total era de unos mil dólares. Actualmente un cinescopio produce imágenes en colores de buena calidad; un equipo con batería pesa menos de tres kilos y cuesta menos de tres mil dólares. El tamaño y el precio del equipo de vídeo se reducen cada año, con lo que el uso de la reproducción en vídeo se extiende rápidamente incluso hasta aldeas situadas en remotas zonas rurales. También ha revolucionado la preparación de material impreso con textos, gráficos y fotografías. El uso de microcomputadoras ha permitido reducir considerablemente los costos y el tiempo de producción, mejorando notablemente la versatilidad de dicho

material y el acceso al mismo. Medios tradicionales y populares de comunicación como el teatro, la danza, los espectáculos de marionetas y la poesía popular, así como la prensa rural asociada con programas de alfabetización y los materiales audiovisuales pueden ser muy eficaces para estimular las actividades comunitarias y divulgar información relativa al desarrollo.

Actualmente se sabe mucho más sobre la capacidad de comunicación interpersonal que han de poseer quienes realizan actividades de desarrollo sobre el terreno para desempeñar con más eficacia su labor con la población rural. Estas nuevas competencias incluyen la utilización de técnicas como debates de grupo, material ilustrado, entre ellos rotafolios y otros medios tales como el vídeo y elementos audiovisuales que pueden utilizarse para compartir ideas e inducir a la reflexión, o como parte de un método de capacitación basado en la presentación, el debate y la práctica. La capacidad de comunicación interpersonal permite mejorar las actividades a todos los niveles, al reforzar la gestión, el trabajo en equipo y la moral del personal.

Gracias a estos rápidos avances en la tecnología y en las técnicas de comunicación, puede que estemos ya en la era de la telecomunicación al servicio del desarrollo rural. Los enlaces de microondas alimentados por células solares para la comunicación por teléfono, los aparatos de facsímil e incluso los enlaces por satélite se están introduciendo de modo creciente en las zonas rurales de todo el mundo, ofreciéndoles la posibilidad de salir de su aislamiento

tradicional por primera vez en la historia. De hecho se está contemplando la posibilidad de establecer en aldeas rurales centros de enseñanza por telecomunicación, con terminales de computadora de uso fácil para difundir programas didácticos e informativos de carácter interactivo provenientes de una central similar a la de abastecimiento de agua o electricidad. Los usuarios pagarían una modesta cantidad por el tiempo de uso efectivo. Los programas podrían consistir en imágenes de vídeo, sonido y datos de computadora. Esta tecnología existe ya y es cada vez más barata y accesible, por lo cual el uso de computadoras en las aldeas de los países en desarrollo podría formar parte algún día de una estrategia práctica para reducir la migración de la población rural a las zonas urbanas y promover el desarrollo rural. Tanto si con el tiempo se instalan en las aldeas centros de enseñanza dotados de terminales de computadora enlazados con una central como si, por el contrario, se hace un uso más sistemático de los medios de información tradicionales para promover el desarrollo humano, el empleo que se haga de la comunicación no dependerá ya de la disponibilidad de tecnología, sino de la voluntad y la decisión de las autoridades competentes de aprovechar las posibilidades potenciales que la misma ofrece. Las técnicas de comunicación han sido ya objeto de una intensa explotación con fines políticos y comerciales. Ha llegado el momento de ponerlas al servicio del desarrollo.

Cualquier programa de desarrollo que considere a las personas meros objetos y no como sujetos del cambio y del progreso está llamado al fracaso. El hecho de consultar con la población y promover su participación activa en la

adopción de las decisiones que la afectarán es casi una garantía de éxito para el programa. En la práctica, para que la planificación sea eficaz habrá que esforzarse en determinar lo que la población quiere y puede hacer, y seguir haciendo, de modo sostenible. Para averiguarlo, las técnicas de comunicación van mucho más allá de la simple encuesta basada en preguntas y respuestas. Un debate serio, organizado por personal especializado en técnicas de comunicación interpersonal, y con el uso interactivo de instrumentos audiovisuales como el vídeo o la radio, puede ayudar a la comunidad a determinar sus verdaderos problemas y prioridades como sus capacidades y necesidades. Este autoanálisis permite a la comunidad formular propuestas realistas y crea un enorme interés por el éxito de esas iniciativas. Las opiniones de la población rural permiten también guiar y orientar a los programas de trabajo futuros, impidiendo que sigan una dirección equivocada. Por ejemplo, se puede establecer un estrecho vínculo entre la investigación agrícola y lo que quieren y pueden hacer realmente los agricultores. Un proceso sistemático de comunicación a quienes realizan la investigación con quienes la aplican. Establecer una estrecha comunicación con las personas interesadas, incluso antes de que se redacte el programa de desarrollo y conocer sus opiniones, capacidades y necesidades, es la mejor garantía con que puede contar un planificador.

La estrategia en que se basa la participación popular y la movilización comunitaria consiste en liberar las energías de la población rural reforzando la confianza en sí misma para adoptar decisiones y ponerlas en práctica de modo

autónomo, y demostrar como ellos mismos se pueden beneficiar con sus propios esfuerzos. La comunicación permite que incluso personas pertenecientes a distintos grupos sociales dentro de una comunidad intercambien información e ideas de un modo positivo y productivo. Este diálogo se enriquece cuando esas personas comprenden hasta qué punto les afectan las cuestiones relacionadas con el desarrollo, conocen lo que piensan en otras comunidades y ven lo que éstas han conseguido. Estos métodos son eficaces para que la población llegue a un acuerdo sobre temas de interés mutuo, basándose en sus propias necesidades y capacidades. El diálogo puede ser iniciado y orientado por personal de campo que tenga una buena formación en comunicación interpersonal. Para ayudar a la población a formarse una idea de su realidad y reflexionar sobre ella se pueden utilizar rotafolios, cintas grabadas, filminas e incluso equipos de vídeo. La radio rural puede ser también un foro popular particularmente apto para tratar aspectos de la vida rural, así como temas técnicos y culturales. De este modo se podrá realizar un diagnóstico serio de los problemas y buscar soluciones oportunas. Para conseguir la participación de la población es necesario mantener contactos interpersonales dentro de la comunidad. Los medios audiovisuales y las técnicas de comunicación facilitan el diálogo y la búsqueda de consenso.

Para la población rural y para las mujeres en particular, es cada vez más difícil hacer frente a unas condiciones sociales que cambian rápidamente y a menudo se traducen en unos modos de vida agobiantes. Por ejemplo, en las sociedades donde matrimonio y procreación no van ya unidos, el costo

económico y social de los embarazos entre adolescentes representa una pesada carga para los recursos de las personas y de la nación. En otras, los jóvenes de las zonas rurales, a menudo criados en hogares sin padre, se rebelan cada vez más contra la pobreza familiar. Incitados por sus compañeros, muchos adolescentes abandonan la escuela, consumen drogas y terminan por sucumbir a la delincuencia.

La política de comunicación puede ser útil en el largo y delicado proceso de cambio de comportamientos y modos de vida. Investigaciones sobre este tema han permitido conocer mejor las razones fundamentales por las que las personas adoptan determinados modos de vida. Si estas motivaciones han sido correctamente identificadas, se pueden aplicar diferentes métodos de comunicación. Los medios de comunicación social pueden informar y sensibilizar a la opinión pública sobre las consecuencias sociales de problemas como los embarazos de adolescentes, el SIDA o la toxicomanía. Otras actividades de comunicación pueden poner en marcha un proceso de cambio entre el público al que están destinadas. Técnicas de comunicación interpersonal como consejos dados por adolescentes a otros adolescentes permiten crear mecanismos de defensa, promover la autoestima y proyectar la imagen de un futuro mejor entre los adolescentes, especialmente si se combinan con debates de grupo y otros medios para estimular el diálogo. Las actividades de comunicación social, como por ejemplo las representaciones teatrales en calles y aldeas, y el uso de métodos realmente participativos

pueden sentar las bases para un cambio de actitud en la comunidad y crear un clima no amenazador que despierte en los adolescentes el interés por la vida.

Las leyes del capitalismo, de una u otra manera, durante estos últimos 160 años, han regido el crecimiento económico y el periodismo moderno en Panamá. El carácter capitalista y su funcionamiento en la periferia sigue las mismas leyes implantadas en el Siglo XIX. Sin embargo, han cambiado los instrumentos, los vehículos y los estilos del proceso de extracción de riquezas. En ese sentido, los medios de comunicación han crecido, se han diversificado y han verticalizado su mercado. Es decir, que en esta fase del desarrollo capitalista ha surgido el "diario nacional" que privilegia el mercado interno.

En la actualidad, en Panamá predomina un periodismo comercial vinculado en gran parte a un mercado nacional relativamente dinámico pero pequeño en tamaño, si se compara con otras plazas. No juega el importante papel regional que lo distinguía en el Siglo XIX. En realidad, ningún periódico de la región es leído en otras capitales fuera de su respectivo país. Ese papel estratégico lo juegan los grandes diarios de EEUU, que se leen en América Latina en los círculos financieros de todas las capitales. "The New York Times" es el periódico de lectura obligatoria entre los especuladores nacionales y extranjeros en toda América Latina. Desplazó a fines del Siglo XX a todos los otros diarios que pretendieron competir con él y compartir los beneficios del mercado. El periodismo panameño no deja de ser dinámico, característica que define el proceso de acumulación capitalista. Es decir, de un capitalismo que

busca incesantemente oportunidades de inversión para generar ganancias. En el caso de Panamá, los capitalistas que operan en el mercado local pretenden participar de las ganancias que genera una actividad marítima muy intensa. El Canal de Panamá se presta para todo tipo de actividades marítimas, destacándose el tránsito de largo alcance de mercancías y materias primas, así como la reexportación de mercancías y el movimiento de capitales asociados con estas actividades e, incluso, regionales.

Un solo diario de la capital panameña factura cerca del 50 por ciento de todos los anuncios en los medios escritos. Los otros cuatro se apropian de casi la totalidad del otro 50 por ciento. Algunos periódicos adicionales se reparten la diferencia. Pero es una empresa de televisión la que concentra cerca del 50 por ciento de toda la facturación de los anuncios de los medios. A su vez, son menos de 25 las grandes empresas anunciantes que facturan el 65 por ciento del total. El periodismo no comercial, político, ha quedado reducido a los medios de Internet. Hay que aclarar que los medios de comunicación comerciales son monopolio de los inversionistas capitalistas. Su mensaje central es la realización de la mercancía que el sistema pone en circulación en el mercado. Al mismo tiempo juega un papel político estratégico. En primer lugar, enseña a su lector las distintas formas de consumo. Convierte el consumo en parte integral (incluso esencial) del comportamiento de los grupos sociales. Se logra la hegemonía de clase cuando el consumo impulsado por los medios es percibido como una práctica “natural”. El consumidor adopta la

ideología y las prácticas de la burguesía, como si fuera algo “natural”. Neutraliza su identidad como miembro de un grupo social.

Los periódicos no comerciales, con fines de agitación o educación políticas, han desaparecido. En Panamá los periódicos de sectores políticos, llamados alternos, no participan en el mercado o en la competencia. Hay sindicatos, gremios, asociaciones, grupos estudiantiles y otros sectores que generan mucha actividad de carácter periodístico, pero con una circulación muy reducida. En su momento (1995-2005), casi “monopolizaban” los medios cibernéticos hasta que los medios comerciales descubrieron el valor mercantil del nuevo medio.

Entre 1968 y 1989, Panamá tuvo un régimen militar, que limitó la autonomía política de los medios comerciales. Las asociaciones empresariales (locales y de EEUU) relacionados con los medios no rompieron con los gobiernos militares siempre y cuando protegieran los intereses de los inversionistas. Los periódicos, la radio y la televisión continuaron desarrollando sus actividades. La mayoría de sus propietarios ocuparon, en ese período, posiciones en los consejos de gabinete y en la Asamblea de Diputados. Sus abogados también formaban parte de la Corte Suprema de Justicia. Las radioemisoras (más de ochenta desde mediados del Siglo XX) también se mostraban cooperadoras con los gobiernos militares, con algunas excepciones notables.

El gobierno militar, entre 1970 y 1977, logró consenso en torno a su política de negociaciones con EEUU para poner fin a la presencia colonial y militar de ese país en el istmo. Además, fue hábil en su manejo para asegurar la transferencia del Canal de Panamá. El consenso fue aun mayor que el existente en EEUU, en materia de los medios de comunicación. En el caso de EEUU, por ejemplo, hay un código de autocensura por el cual todos los medios aceptan que la política exterior o las acciones a nombre de la seguridad nacional (guerras, torturas o Ministerio de Defensa de la Patria) no se pueden criticar. No hay espacio para la crítica.

En el caso de América Latina, hay algunas áreas que tampoco se pueden criticar. Por ejemplo, hay lineamentos donde todas las políticas neoliberales son más o menos protegidas en los medios. Las políticas neoliberales no son objeto de noticia. En cambio, se convierte en noticia a la pobreza, el desempleo y la violencia. Sin embargo, esos problemas no se relacionan en los medios de comunicación con sus causas, que son las políticas neoliberales. En el caso de Panamá, los periódicos con amplia circulación y los aun más poderosos medios audiovisuales, fuera de unas pocas columnas de opinión de personalidades del país, responden a las necesidades del desarrollo del mercado capitalista. Las necesidades de crecimiento, de estabilidad para el capital y la reproducción del capital siempre es lo fundamental. En ese sentido, en Panamá, así como en resto del mundo capitalista, el periodismo moderno sirve de vehículo para acortar la distancia entre la producción y la realización (el consumo) de la mercancía que contiene

el excedente. Es el elemento que acelera la circulación de las mercancías. De ahí la importancia fundamental, vital que tienen los medios de comunicación comerciales, para la reproducción del capitalismo.

En Panamá, desde la invasión norteamericana en 1989, se han producido muchos cambios. Entre los más importantes, producto de las políticas neoliberales, se destaca la privatización de casi todas las empresas públicas y la flexibilización de la fuerza de trabajo. La población que vive bajo la línea de pobreza superó el 40 por ciento del total. Hace menos de diez años era solo el 20 por ciento. Además, se promovió la desregularización, proceso bautizado por el gobierno, el Banco Mundial y las instituciones financieras internacionales. La política neoliberal tiene como objetivo que los gobiernos dejen de prestar servicios tales como educación y salud, así como la distribución de agua potable y el debilitamiento de la seguridad social. En la medida en que los trabajadores formales tienden a desaparecer, se supone que los servicios pueden ser administrados por empresas trasnacionales y ONG's.

El fracaso de las políticas neoliberales para incrementar la tasa de ganancia del capital o por lo menos disminuir su caída, no impide que los gobiernos continúen con sus prácticas depredadoras. Los medios de comunicación comerciales contribuyen con su propaganda diaria para hacer creer que la pauperización de los trabajadores es parte "natural" de la vida y no el producto de políticas públicas. En Panamá sigue vigente en el sector de la

comunicación social una legislación que se remonta a la década del setenta. Los Estados Unidos han recomendado que se elimine. Sin embargo, los sectores capitalistas del país se han resistido con éxito. En el caso de las radioemisoras no se pueden vender a intereses extranjeros, tienen que ser nacionales. De igual manera las televisoras y los medios escritos. Esto no impide que un extranjero pueda crear una empresa nacional que adquiera un medio de comunicación. La televisión es un fenómeno muy interesante, en particular, con la introducción de los servicios de cable.

Hay una empresa, que se consolidó durante la llamada dictadura militar, vinculada a una familia de la cual se destacó un presidente en la década del noventa que ganó una licitación para desarrollar el cable en Panamá. La facturación del sistema de cable ha desplazado a otras empresas. Con el control del cable, una empresa prácticamente controla la televisión en Panamá desde el punto de vista comercial. (Gandásegui, 2010). Por otro lado el 90 por ciento de los hogares en el país tiene televisión, pero el acceso a cable todavía no alcanza el 40 por ciento de los hogares. Aún sigue siendo un servicio caro o inaccesible, incluso para el ingreso medio del panameño. El sistema tradicional que utiliza ondas (broadcasting). Tiene un público cautivo de bajos ingresos. La publicidad que factura corresponde a los productos de bajo costo. En cambio el cable captura la población de altos ingresos. Su facturación se concentra en productos de consumo de alto costo: automóviles, paseos al exterior, perfumes y otros. En la actualidad, la empresa televisora que no tiene cable tiene entre sus accionistas al actual presidente de la República para el periodo 2009-2014

algunas familias económicamente poderosas. Compite en condiciones desfavorables, a pesar de que el "rating" de sus programas muchas veces supera las del cable. (Gandásegui, 2010).

Con relación a la televisión pública (no comercial), Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV) canal 11 hace todo lo posible para no competir con la televisión comercial. Hay una televisión de la Iglesia católica que en una época mantuvo una programación cercana a la Teología de la Liberación. Encontró un nicho en los sectores populares y a medida que se iba radicalizando, perdió apoyo comercial. La falta de apoyo la obligó a desmontar su programación a mediados de la década pasada. En la actualidad, se está recuperando, buscando fórmulas para consolidar su institucionalidad con el apoyo de fundaciones de los sectores capitalistas. De igual manera existe una Iglesia evangélica llamada Hosanna Visión, también tiene una televisora que emite programación 16 horas al día. El Estado también cuenta con una radioemisora (vinculada a SERTV) y la Universidad de Panamá cuenta con una radio. Ambas tienen un "rating" relativamente bajo. Del mismo modo existen periódicos alternos de todo tipo. Se destacan los medios sindicales, gremiales, estudiantiles y barriales. Sin embargo, se publican en forma irregular cumpliendo con un compromiso con la lucha ideológica en el país. (Gandásegui, 2010).

Por su parte los medios de comunicación y su estudio presentan una serie de características que difieren en cuanto a su sentido y estímulo. Si el

mismo busca orientarse con respecto al desarrollo como tal de la sociedad, debe este ser igualmente presentado sobre la compresión de las relaciones sociales como relaciones intersubjetivas, en las cuales la noción de sujeto es dinámica. Visto así, los medios de comunicación son los espacios donde se realizan los intercambios de sentido, es decir, donde se concretan visiones y representaciones construidas en los intercambios mismos, ya que como tales no son las catedrales, son flujos de ida y vuelta por lo tanto la inclusión de las comunicaciones en las políticas para el desarrollo tiene mucho que ver con los modos en que se construye la idea del sujeto del desarrollo (Matta 2008: 2). Estas características, permiten colocar a la comunicación como una relación de interlocución entre sujetos, que influye porque los representa implicados en la noción de lo común. Las relaciones comunicativas se expresan como relaciones políticas que requieren llegar al espacio público para dar impulso al cuestionamiento crítico del desarrollo. Por lo tanto, una política de comunicación para el desarrollo debe principalmente incidir en la valoración del debate público.

La superación de la perspectiva del desarrollo como una noción única y homogenizadora deja planteado la cuestión de la promoción y valoración de la diversidad. Esto quiere decir que las políticas del desarrollo que superan el paradigma de la modernización como matriz exclusiva, deben plantearse la cuestión de la diversidad como un campo de sentido esencial, del cual emerge la noción de sujeto social con el cual se trabaja, y por ende donde cobra sentido la idea de desarrollo. Para la comunicación, lo anterior se traduce en un

cúmulo de acciones que supera la idea de la comunicación como el uso de los medios como herramientas en función de metas prácticas de instituciones que ejecutan proyectos y valorar el lugar que tienen en la construcción del sujeto social como eje del desarrollo.

La valoración de la comunicación, no sólo de los mensajes, es el punto de partida para construir una práctica de comunicación para el desarrollo desde la cooperación. Esto requiere reconocer que la promoción social en comunicaciones pasa por la construcción de identidades múltiples. El desafío es encontrar formas de trabajo que equilibren el valor de las culturas de pertenencia y las proyecten en la relación con otras sociedades. Relevante se considera replantear un concepto de valor in situ, que permita su manejo real y que se reconfigura dentro de estos parámetros teóricos. Duque (1982: 55) sobre el particular manifiesta que los valores, son producto de cambios y transformaciones a lo largo de la historia, mismos que surgen con un especial significado, cambian o desaparecen en las distintas épocas. Por ejemplo, la virtud y la fidelidad son valores, pero no se podría enseñar a las personas del mundo actual a ser virtuosas según la concepción que tuvieron los griegos de la antigüedad. Según Marveya, (2001: 74), una de las responsabilidades de toda sociedad, es aplicar valores y la auto educación, a través de ocho valores básicos a saber: educación, religión, responsabilidades sociales, afectivas, físicas y económicas. Ello son baluartes de los que se debe nutrir cada actor de la sociedad. Otro autor destacado en el tema, como lo es Espinosa (1996: 89), afirmativamente destaca a los valores desde una

perspectiva antropológica, donde están bajo una dimensión estimativa. El valor viene a ser la medida de trascendencia y por lo tanto de la efectividad, aprendido mediante especiales actos de emoción de la familia. Esta enseñanza contribuirá a lograr la debida estructuración de la familia, piedra angular de la sociedad y las formas de esta comunicarse.

Desde tiempos remotos, se establecen los valores como cualidades o propiedades de los objetos físicos y hasta psicológicos, estableciéndose con ello que los mismos existen desde el momento de su nacimiento. A partir de ese momento, nuevos valores podrán incorporase al ser humano y sus formas de comunicarse en la sociedad, ya que se consideró a la civilización griega, como madre de muchos de estos, estableciendo en dicha materia, cuatro elementos principales: la democracia, la libertad, la belleza y la verdad. Para ellos, este plano busca establecer los parámetros elementales que se establecen en una sociedad, la cual busca el establecimiento profundo de la verdad, principalmente por los grupos de intelectuales o filósofos, pero es durante la etapa del Imperio Romano cuando la legislación y el nacimiento del derecho se hacen presentes. Tratar de establecer un concepto sobre la palabra valor, resulta sumamente interesante y difícil de concretar, ya que se podría instituir que la esencia del valor es concebida en forma diversa por los filósofos. Los Subjetivistas, establecen que los valores son aprehensiones individuales, singulares. El valor, manifiestan ellos, es un estado psíquico, subjetivo o vivencia personal; los valores son entidades que existen idealmente como objetos supraempíricos, atemporales, inmutables y absolutos, son estos

independientes del hombre, su existencia es a priori. (Escobar Valenzuela 2004: 88). Por otra parte Hartmann (1959: 95) establece que hay un reino de valores subsistente en sí mismo, un auténtico mundo inteligible que está fuera de la realidad y fuera de la conciencia, una esfera ética ideal no construida, inventada o soñada, sino efectivamente existente y aprehensible en el fenómeno del sentimiento axiológico, la cual subsiste junto a la óptica real y a la gnoseología actual. Otros elementos esbozados por autores como Frondizi (1993: 121) intentan conciliar el subjetivismo y el objetivismo, afirmando que el valor surge de una relación entre el sujeto y el objeto y que esta relación produce una estructura empírica humana y concreta. Ni el objetivismo ni el subjetivismo, explican satisfactoriamente lo que es el valor.

El subjetivismo no tiene razón, porque reduce el valor a una vivencia individual, olvida que aunque los valores existen para un sujeto, este sujeto no es meramente individual, sino social. Además, los valores requieren de un sustrato material y sensible, inseparable de los valores. El objetivismo, por su parte, tampoco tiene razón porque separa al hombre de los valores; olvida que el hombre, como ser histórico y social, es el creador de los valores y los bienes en que se plasman. (Frondizi 1993: 96) Es en definitiva los valores, las diferentes formas a través de los cuales como objetos o determinaciones espirituales, no son otra cosa que la expresión concentrada de las relaciones sociales e incluso la forma en que estas se comunican. Zaira (1989:136) refiere que esta es para las formalidades del presente estudio, una de las definiciones más próximas a través de las cuales se perciben los elementos del contexto

real, en donde interactúan elementos propios de su estructura actual, como lo serían ser humano, determinaciones espirituales y relaciones sociales.

Todas estas definiciones, facultan el estudio de la comunicación visto desde una esfera que promueve el valor en los seres humanos y por ende en toda la sociedad. Pero encontrar la ecuación correcta es aún más complejo ante la trama mediática y como está determinando los contenidos de la cultura, frente a lo cual a los gestores de políticas de cooperación para el desarrollo les corresponde ampliar el lugar del dialogo social como espacio de construcción de experiencias. Ello significa una valoración de los sujetos en sus capacidades para comunicar y la gestación de un modelo que apuesta a construir en la comunicación a una comunidad que es emisor y receptor a la vez. Una comunicación que aliente la apropiación del mundo cultural departe del lector, del oyente, del espectador, estará al mismo tiempo alentando la competencia creativa, las ganas y la capacidad de hacer de los ciudadanos y estará ayudando a borrar la distancia entre ciudadanos y consumidores.

La comunicación pensada como actividad de apropiación cultural, pone al ciudadano (activo dentro del proceso) a producir nuevos sentidos en el sin fin de la red de significación mediática. Esto significa la posibilidad de un trabajo comunicacional que active en la gente tanto su capacidad de análisis como de goce, lo que implica una transformación del discurso, una política del lenguaje que haga posible valorar las demandas y competencias de las mayorías. El sistema de medios de comunicación en la sociedad no es neutral, por lo tanto

el modo de operar en una comunicación que valore el dialogo social tampoco puede ser neutral ante el sistema de medios. Desde esta perspectiva abordar la cuestión de la diversidad es posible y rompe con la comunicación como producto de consumo y la pone como bien cultural. Esta noción sólo opera en la medida en que logra entenderse que las comunicaciones en nuestras culturas, son campos de acción en las políticas públicas sociales.

5.2. Políticas Públicas Sociales

La democratización de la comunicación es una lucha histórica de nuestros pueblos, que en la actualidad muestra su pertinencia y relevancia a partir de un hecho concreto que se visualiza en la experiencia de trabajo alternativo, popular, comunitario, ciudadano, educativo: el reconocimiento de la comunicación y la información como derechos humanos, y no simplemente como procesos, estrategias, instrumentos y/u operaciones para el logro de determinados objetivos. Ello implica un cambio de paradigma que transfigura el fondo y la forma de cómo se piensa y se hace la comunicación como opción de vida, fundamentalmente para analizar cómo se crea y favorece los espacios para el ejercicio del derecho humano a la comunicación y el derecho humano a la información desde la vida cotidiana; cómo se facilita y favorece el ejercicio pleno de estos derechos a partir de acciones dialógicas y de encuentro en la diversidad, en el conflicto. (Alfonso 1998: 33).

Uno de los ámbitos temáticos más importantes sobre el que se estructura uno de los principales planteamientos de la Escuela Latinoamericana

de la Comunicación, es precisamente el de las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC), en el contexto de la búsqueda de condiciones favorables para la democratización de la comunicación y por esta vía coadyuvar en la democratización de la sociedad. Su tratamiento inicial se dio a inicios de la década de los años ’70, cuando la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), autorizó a su Director General a ayudar a los Estados Miembros en la formulación de políticas relativas a los medios masivos de comunicación, tomando en cuenta la experiencia acumulada en el caso de las políticas culturales. En esa década, ésta se convirtió en la entidad internacional que liderizó e impulsó el tratamiento del tema en la región, a partir de una figura clave: el comunicólogo boliviano, Luis Ramiro Beltrán.

En ese marco, cabe destacar la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe, realizada en San José de Costa Rica (1976), como uno de los hechos internacionales de mayor envergadura y trascendencia en el abordaje de la temática. En esa oportunidad, a partir de un documento de trabajo elaborado por Beltrán (1974), se puso de manifiesto que éstas debían concebirse en el contexto de la realidad de cada país, de la libertad de expresión y del respeto a los derechos humanos individuales y sociales. Uno de los hitos históricos en cuanto al reconocimiento de las PNC fue precisamente el Informe MacBride, donde la Unesco propuso a través de una Comisión Internacional de trabajo, en 1980, los principios, acciones y puntos en los que debería basarse un Nuevo Orden

Mundial de la Información y Comunicación (Nomic). Una de las cinco líneas de actuación del Informe en referencia a la creación del Nomic fue precisamente el planteamiento de PNC en cada uno de los Estados, consideradas éstas como el enlace de la comunicación con las metas globales del desarrollo.

El mencionado informe, que promulgó aspectos concernientes al ejercicio del derecho humano a la comunicación y a la información, resultó ser incompatible con los intereses económicos de los países “desarrollados” -especialmente, Estados Unidos- y la, consecuente, eliminación de los desequilibrios mundiales causados por el monopolio en el campo de la comunicación y la información. De este modo, a fines de los años ’80, la Unesco olvidó los principios del Informe MacBride y volvió al debate previo (1946-1970) el papel de los medios de comunicación en los países en desarrollo. Así, el enfoque teórico y el tratamiento de las Pnc, que tuvieron un gran impulso desde este organismo internacional, fueron prácticamente sepultados en las bibliotecas de los centros académicos y en los sueños de miles de comunicadoras y comunicadores que veíamos en éstas los mecanismos políticos y legales que podían favorecer o aportar a la democratización de la comunicación.

La década de los ’70 fue, sin lugar a dudas, la de mayor producción intelectual pero la de menor resultados prácticos en cuanto a la formulación e implementación de Pnc, a lo que debe sumarse que éstas tuvieron una presión contraria desde diversos frentes, tales como la Sociedad Interamericana de

Prensa (Sip) y la Asociación Interamericana de Radiodifusión (Air), que vieron en la consolidación de esta propuesta una amenaza potencial a sus intereses económicos y políticas privatizadoras (del capital, de la palabra).

Díaz (2002: 10) manifiesta que la Política Pública se conceptualiza, como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad. Por su parte Rossetti (1999: 26) estableció al respecto que la política pública social es la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa, cuyo fin fundamental es el facilitar la convergencia de la comunicación y la participación entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad. Para este autor ante una multiplicidad de axiomas sobre política pública social, se presentan diferentes posiciones tomando en cuenta sus objetivos, extensión y límites; agrupándolas en atención a ello en dos, primero están las definiciones que la limitan a los programas de bienestar social y a las políticas que sustentan o conforman dichos programas.

De acuerdo con ello, se hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, basadas en ocasiones en políticas transitorias y sus objetivos son los de aminorar o de regular los embates de las opinión pública, la comunicación entre los actores de la sociedad y la participación ciudadana. La expresión política pública es

bastante reciente, introducida en el lenguaje de las ciencias políticas y administrativas europeas en los años 1970 como traducción literal del término public policy. Este último debe diferenciarse del término política, con el que se acostumbra a designar las interacciones y conflictos entre los actores políticos más tradicionales (especialmente los partidos políticos, los grupos de interés, los sindicatos, o los nuevos movimientos sociales), que pretenden acceder al poder legislativo o gubernamental respetando las reglas constitucionales e institucionales (CEPAL 2004: 6).

Estas características no se refieren al poder político como tal, sino su utilización para resolver los problemas colectivos lo que constituye el objeto esencial del análisis de políticas públicas. La noción de política pública hace referencia por tanto, a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada. Puesto que tales problemas se presentan en ámbitos específicos, el término política(s), que pasa a formar parte del lenguaje común a partir del nacimiento del intervensionismo estatal en los años 1930; se utiliza frecuentemente en combinación con una calificación del ámbito o sector en cuestión, por ejemplo, política energética, política agrícola, política urbana. Pero, lo cierto es que, desde hace algunos años, el término política pública, tal cual, ha ido formando parte habitual del lenguaje y de la actividad de las administraciones públicas europeas.

Existen múltiples definiciones del concepto política pública. En su introducción al análisis de políticas públicas, Thoenig (1985: 3) daba cuenta, en los años 1980, de que la misma es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer; es un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado; está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo. Aunque estas definiciones son muy diversas, todas tienden a acentuar algún factor, sean los actores investidos de poderes públicos. Así, desde la perspectiva que postulamos, una política pública se definiría como una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). Todos estos parámetros, incorpora un conjunto de actividades normativas y administrativas que tratan de mejorar o solventar problemas reales. La mayoría de las nuevas leyes sólo producen efectos cuando los actores políticos, administrativos y sociales, encuadrados en diferentes marcos institucionales y

mediante diferentes estrategias de interacción, toman la decisión correspondiente. Los efectos deseados dependerán pues de un conjunto de decisiones complejas que se encadenan desde el centro a la periferia.

La comunicación infunde nuevas perspectivas ante estos ejes emblemáticos si se trata de decisiones que emergen de los actores públicos, (aunque ocasionalmente puedan no serlo) y que pretendan orientar la conducta de una población-objetivo determinada a fin de que un problema colectivo (que la sociedad no está en situación de resolver autónomamente) pueda resolverse a través de un esfuerzo conjunto. La política pública incorpora pues las decisiones correspondientes a todas y cada una de las etapas de la acción pública e incluye tanto reglas generales y abstractas (leyes, decretos, órdenes, etc.), como actos individuales y concretos producidos durante la ejecución de las mismas (decisiones administrativas, autorizaciones, subvenciones, etc.). En sus inicios, la mayor parte de la legislación del Estado liberal se dedicó a fijar el marco de condiciones que facilitaran la solución de problemas por parte de la libre interacción de los actores privados. En aquellos momentos, las actividades públicas se limitaban a la producción de leyes y, en caso de litigio, a su aplicación caso por caso por parte de los tribunales. Es a partir de los años 30, y, sobre todo a partir de los años 50, con el desarrollo del Estado de Bienestar, que el sector público empezó a plantear intervenciones directas y puntuales ante problemas concretos. Este intervencionismo estatal generó la aparición de verdaderas políticas públicas, conformada por políticos, gestores públicos y los académicos, que empiezan a interrogarse acerca de la eficacia y la eficiencia

de diferentes instrumentos de regulación, de incentivación económica y, más recientemente, de instrumentos de persuasión y de información entre todos los medios de comunicación y la sociedad civil (CEPAL 2004: 10).

Sobre este punto se podría colegir que el objeto de la política pública social, es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades, en medio de una comunicación que facilite la participación de todas las partes. Lo anterior incluye todas aquellas actividades que contribuyen a la salud, educación, asistencia pública, seguridad social y vivienda de la población y también aquellas que afectan, en general, la redistribución y distribución del ingreso y las dirigidas a construir y conservar el capital social. González (2002: 39) sobre este punto señala que siempre es importante destacar que en cuanto al objeto de la política social, es que las mismas, entendidas en un sentido amplio, incluyen intervenciones sectoriales clásicas (educación, salud, seguridad social, vivienda, infraestructura básica) así como las tendencias a desarrollar acciones focalizadas en la pobreza, a la vez que también deben incorporarse bajo el concepto de política social las intervenciones estatales destinadas a promover el empleo y brindar protección ante los males sociales. Las poblaciones en general, depositan grandes esperanzas en los resultados de este tipo de actitud social. Su objeto debe ser y acaparar todas las esferas y capas de la sociedad, de tal forma que su injerencia beneficie a sectores claves de la misma como la salud, la educación, la cultura y hasta el respeto al medio ambiente.

En todas sus facetas y oportunidades, América Latina en su contexto, atraviesa una de las etapas más delicadas y dramáticas de su historia. Los efectos de la mundialización, como realidad impacta en la vida y organización social de cada uno de sus representantes, llámese poblado rural o ciudad urbana de la latitud y lugar que sea, en todas sus actividades comerciales, sociales y económicas, tomando a sus residentes de la misma manera y con los mismos resultados. De allí entonces que países latinoamericanos se encuentran inmersos en crisis agudas con repercusiones y evidencias de signos regresivos en el aspecto económico y social, cuando debería ser lo contrario, lo que profundiza los problemas sociales en cada una de sus estructuras y regiones de su integridad y funcionamiento. Esta tendencia con sus avances y retrocesos, evidencia el papel fundamental y protagónico que debe tener el Estado, en lo respectivo a su crecimiento y la comunicación que debe mantener en las estructuras económicas y sociales de todo el país. El crecimiento a través del rol histórico del Estado, ha producido una notable expresión de complejidad en cuanto a su función en la sociedad, ya que este debe asegurar la incorporación de los pueblos en procesos benéficos del desarrollo, generando la adecuada oferta de recursos a la expansión de bienestar y definir las reglas del juego, claves y permanentes en la que deberán operar los agentes económicos y sociales mancomunadamente.

El papel del Estado es crucial y esencial, ya que el Estado es concebido como un ente con capacidad de gestión, administrador y ejecutor de sus políticas y de sus proyectos económicos y sociales. El mismo, debe ser capaz

de reformar su estructura interna, y por lo tanto contar con las potencialidades y los mecanismos administrativos necesarios que logren consenso y legitimidad. El papel del Estado debe ser determinante en el desarrollo de los países, dado que puede jugar el rol de promotor, planificador, benefactor y regulador de las actividades económicas (Vincent 2002: 34). La comunicación como tal, para poder cumplir con las importantes funciones del Estado en la sociedad contemporánea, debe establecerse bajo principios que deben incluir el respeto, la veracidad, el compromiso y la exactitud de los hechos con sus más firmes políticas de apego a los derechos humanos y la constitución. Fernández y Rosas (1998: 79) señalan que el Estado es el conjunto de instituciones que materializa el poder global existente en una sociedad y señalan que el Estado moderno se caracteriza por que sus instituciones están organizadas y limitadas jurídicamente a través de la Constitución Política y del derecho administrativo, los que definen las facultades y límites de los tres poderes básicos que constituyen el Estado: El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Las instituciones de gobierno, administración y coerción que constituyen el Estado, están empleados por fuerzas sociales y políticas de la sociedad civil que disputan y negocian en su interior entre ellos y con los aparatos burocráticos del mismo Estado, con el objeto de modelar las políticas estatales en función de sus respectivos intereses. La comunicación impérate debe manejarse entre los que disputan y negocian las políticas públicas sociales, los cuales como actores políticos, desempeñan un papel fundamental en la aplicación de este tipo de políticas, tanto públicas como privadas, bajo

importantes actores políticos y agencias u organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y los medios de comunicación de masas.

Cuando se analiza el tema de las políticas estatales, fundamentalmente puede referirse aquellas estrategias, programas, negociaciones y funciones de tipo estatal desarrolladas bajo procedimientos formales e informales que expresan relaciones de poder y que se destinan a la resolución pacífica de los conflictos referentes a los bienes y recursos públicos. (Vincent 2000: 99) Estos aspectos, relacionados con las políticas públicas En cuanto a las políticas públicas sociales, se refieren a la instauración de política económica, la política de seguridad nacional, y la política social.

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, organizada por la Organización de las Naciones Unidas en Copenhague en el año 2000, se estableció el gran reto de la política social y económica a desarrollar en Panamá, la cual era integrar en una sola dinámica los distintos procesos que hasta ahora han estado caracterizados por su mutua exclusión, como medio efectivo para avanzar hacia una reducción sostenible de la pobreza. En este sentido, se reafirmó conciliar esfuerzos para lograr que las actividades económicas más dinámicas en términos de la generación de divisas y de producto se transformen también en actividades capaces de generar empleo productivo para una creciente proporción de la fuerza de trabajo, promoviendo el amplio debate y la comunicación entre todos en el que la inversión social se

generalice hacia los grupos de la población excluidos, y que opere como una verdadera inversión que les dé acceso también a la producción, integrando las actividades que hasta ahora han sido informales o tradicionales con las necesidades y el potencial de los sectores más dinámicos. Considerada como la más importante de las conferencias internacionales, reconoció que el progreso de la política social estatal es un desarrollo balanceado entre el crecimiento económico y la satisfacción de las necesidades de las personas, habiendo establecido tres áreas prioritarias de atención: la Pobreza, el Empleo y la Integración Social, consideradas en el Programa de Acción y la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social.

La política económica y la política de seguridad condicionan la política social. Se concibe la política económica como un conjunto de metas, recursos y programas a través del cual el Estado toma decisiones destinadas a atenuar los efectos negativos de los problemas sociales generales por las grandes desigualdades económicas y la escasez de recursos existentes en la sociedad. A través de la política pública social, el Estado procura asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población y redistribuir el ingreso a través de la provisión de bienes y servicios a las personas que no tienen capacidad económica para acceder a estos en el mercado. Por otra parte, como en toda acción del Estado, las Políticas Sociales son el producto de negociaciones en los cuales han intervenido los diferentes actores sociales, como los trabajadores organizados, apoyado por grupos políticos afines, quienes a través de algunas medidas de presión al Estado han logrado desarrollar

diversas Políticas Sociales. El Estado por lo tanto, y su política estatal, no es el único responsable de las políticas sociales, en su diseño, su aprobación e implementación. Los diferentes grupos de presión interesados en las políticas sociales intervienen en estos procesos apoyando si están de acuerdo oponiéndose cuando están en contra de una determinada política social.

Las políticas sociales y estatales se desarrollan de esta forma en el marco de esta lucha por el poder y de negociación que involucra al Estado como la sociedad civil, por medio de la búsqueda del consenso y la reducción del diseño limitativo que amplíe los canales efectivos de los medios de comunicación entre todos los miembros de la sociedad. La acción eficiente, ágil y selectiva del aparato social del Estado, es lo que hace concebirlo como gerente social, por que proyecta activamente la autoridad civil utilizando el impacto en el uso de los recursos, desburocratizando la gestión y ejecución de programas, orientando de manera progresiva el gasto público hacia los sectores más pobres para que constituyan su legitimidad. La comunicación social se ve ampliada y muy comprometida ante estas circunstancias, por el redimensionamiento o extensión del apoyo social tiene también su sentido político. Se trata de recuperar la legitimidad de la acción estatal, pero no por la vía del clientelismo político si no por una vía alterna en que se combinan, la modernización alterna de la gerencia social y la democratización de sus estructuras. Es bien conocido que las líneas de fuerzas o ejes articulados de un verdadero proyecto basado en la defensa y bienestar de los derechos sociales de justicia y equidad deben estar basadas en actores protagónicos y dinámicos

como el Estado y la sociedad (González 2002: 131). Una consideración y apreciación histórica de un modelo de política social se determina como un conjunto de medidas que ejecutan organizaciones, instituciones, instancias, etc., y que tienen como objetivo impactar en una determinada calidad de vida de la población mediante la comunicación como ente integrante de la política pública en el que no se deje por fuera la afirmación de los valores rectores de la sociedad que conforman criterios positivos de participación ciudadana.

5.3. Política Social y la Búsqueda del Bienestar General

Lo directriz que implica la responsabilidad del Estado en el desarrollo de la construcción de políticas públicas de comunicación, reflejadas en la política social y el bienestar general de la población es un proceso constante. Este fundamento se amplía hasta el ámbito de proteger y ofrecer bienestar social a toda la población, lo cual constituye en un deber del Estado; de allí que se le denomina a esta forma de política estatal, como el Estado de Bienestar. La obligación estatal establece una serie de servicios sociales que comprenden desde programas de seguridad social, salud, educación, vivienda, entre otros. Este comportamiento económico, permitía a los gobiernos incluir en sus presupuestos nacionales acciones sociales a través del Estado.

Martínez (2001: 9) sobre los roles del Estado y su agenda de política pública social, destaca que el Estado tiene el poder asumir nuevo roles, tales como el regulador, interventor, planificador, empresarial y social, para poder contribuir al funcionamiento del nuevo modelo de desarrollo hacia adentro,

siendo su principal motor el mercado interno. En términos generales, se operaba sin mayor déficit, lo que permitía diseñar políticas importantes que pudieran hacer frente a los gastos de beneficio social como los de salud, previsión social, educación, otros. La Constitución Política panameña, consagra en su Artículo 17, la responsabilidad y deber del Estado en desarrollar como Política Social, la protección de sus nacionales y extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, haciendo valer sus derechos humanos y sociales. Ello implica proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley. Los elementos expuestos, garantizan la protección de todo el conglomerado social, por medio de un presupuesto anual encaminado a lograr impulsar estas acciones a través de las políticas sociales que se establecen, mediante la inversión pública en todas las esferas y proyectos, lo que trae como consecuencia una significativa expansión de las responsabilidades estatales, como por ejemplo:

- Hacer llegar o facilitar el establecimiento e instalación de la energía eléctrica a lugares donde se vivía en penumbras.
- Establecer la telecomunicación.
- Desarrollar los sistemas de acueductos y alcantarillados.
- Creación y mejoramiento de escuelas y centros de salud.

Todo este auge, facilita de igual forma la expansión de los servicios de educación, vivienda, salud y saneamiento ambiental, en un esfuerzo para

enfrentar la grave crisis del desempleo por ejemplo y en el que la comunicación de estas políticas públicas, plantean un programa de compromiso para la población panameña que representaba la práctica y la aplicación de políticas dentro del marco socio económico del modelo de bienestar social en el Estado. Ahora bien, cuando se habla de bienestar social, se hace referencia a los acuerdos sociales que existen para delimitar las necesidades de los individuos y grupos en una sociedad y afrontar los problemas sociales. Una visión restringida del bienestar social es la que lo identifica con el bienestar que suministra el gobierno, pero más ampliamente también incluye al provisto por la familia (y vecinos o amigos), el mercado y el tercer sector (organizaciones no gubernamentales como Cruz Roja, asociaciones mutuales e instituciones religiosas como Cáritas).

La política social estudia la combinación e intervención de esas instituciones en el bienestar de las personas, pues no es lo mismo acceder a los recursos por derecho social, por caridad, por vínculos familiares o a través del mercado. Sánchez (1996: 26) en sus escritos sobre el tema, define que bienestar Social es la situación en la que las condiciones como el volumen de producción, la distribución de la renta o las actividades, son lo más favorables posible para los seres humanos. El Bienestar Social es un conjunto de circunstancias, que van de la mano con las necesidades de la población, pero desde un punto de vista más legal y mediante el cumplimiento de estrategias y objetivos institucionales, que en Panamá serían los ministerios de Educación, Trabajo, Bienestar Social, otros.

El modelo de estado de bienestar social, no se limitan solo a tutelar la vigencia de las libertades individuales, como las de garantizar el acceso a los bienes sociales y políticas públicas en el que la comunicación despierta su acceso y participación en cada una de estas. El derecho al trabajo, la salud, la educación, la asistencia social, entre otros muchos derechos de clara asignación social, se extendieron, desde el Siglo XIX. Huertas (1999: 22) sobre el tema en estudio menciona que cuando se habla de bienestar social a través de las diferentes políticas públicas, se asimilan factores como el reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano, élites políticas y económicas conservadoras ilustradas, y grandes sindicatos industriales fueron las fuerzas más importantes que abogaron en su favor y otorgaron esquemas más amplios de seguro obligatorio, leyes sobre protección del trabajo, salario mínimo, expansión de servicios, sanitarios y educativos y alojamientos estatalmente subvencionados, así como el reconocimiento de los sindicatos como representantes económicos y políticos legítimos del trabajo; protección de la vida, honra de los nacionales, derecho a la salud y a la educación, derecho a un medio ambiente sano y la seguridad alimentaria, entre otros más.

Estos parámetros, alcanzan posturas mucho más amplias de lo esperado, pues fundamentan su actividad en ocasiones, por medio de instrumentos nacionales e internacionales que dan pie y sustento a la existencia y respaldo de sus actividades. Este tipo de políticas públicas en primera instancia, se refiere a los programas de desarrollo y aplicación de este tipo de políticas de profundo sentido social que se determinan entre muchos

otros detalles por la garantía pública de su gestionabilidad y viabilidad, además de desarrollarse mediante la solidaridad intergeneracional, interterritorial e internacional de sus asistencias muy bien recibidas. Esto es lo que cuestionan hoy sectores de la derecha y empresariales, por medio del cual se propugna una gestión privada y una concepción estrictamente de seguro, en el que cada uno recibe según lo que ha aportado y todo ello sin control social y con un amplio margen para el beneficio mercantil. Las experiencias de este modelo de bienestar social, son elocuentes al respecto, no ya en términos de exclusión social de sectores y de la ruptura de la solidaridad, es que además la gestión es más cara, la calidad menor y los riesgos más frecuentes.

5.4. Características del Desarrollo de las Políticas Sociales en Panamá

Las Políticas Sociales en Panamá, han tenido una evolución y desarrollo a través de dos marcados paradigmas, a saber: el dominante y el emergente. Este desarrollo se ha dado en función del papel que va asumiendo el Estado en los distintos períodos históricos. Oszlack (1998: 74) al respecto ha señalado que es un tema muy interesante de variables heterogéneas. Tomando en consideración los indicadores más notables de los dos paradigmas, se llega a un conjunto de conceptos fundamentales en la definición de lo social en las políticas estatales. Como ya es conocido el estudio de las políticas públicas deviene de su potencial contribución a la problemática de la reforma del Estado o de sus nuevos vínculos o modalidades que asume su interacción con la sociedad. De allí la importancia de su estudio y aplicación.

La institucionalidad del paradigma dominante incurre en la responsabilidad del Estado. Este es el facilitador en la ejecución de políticas como un monopolio estatal. El Estado a través de las políticas sociales tradicionales, diseña y ejecuta programas donde financia, implementa, controla y supervisa las acciones. El Estado centraliza y unifica las acciones y funciones en un solo sujeto. Las políticas toman un rumbo diferente y abre el nivel de participación hacia una pluralidad de subsectores, tales como el filantrópico, privado comercial, informal o voluntario. Hace una separación de sus funciones tradicionales abriendo nuevos espacios a la participación de estos sectores.

El paradigma dominante, se basa en la implementación de programas sociales por el sector público, quién por razones administrativas, políticas o presiones corporativas entregan los programas en cantidad y calidad que estime convenientemente. En este paradigma se parte del principio de que el Estado está facultado para saber qué hacer y el usuario no presenta alternativas reales para escoger; sólo le queda aceptar lo que el Estado pueda ofrecerle. En el paradigma emergente, se tiende a fomentar la participación de otros actores; se busca la asignación de recursos públicos contra la presentación de proyectos confeccionados por los interesados de acuerdo a su necesidad y como solucionar dichas necesidades. El usuario propone a través de la capacidad de innovación y asignación competitiva, su participación en la autogestión. Los proyectos aparecen diseminados en toda la sociedad y son reforzados por el Estado por medio de los diferentes fondos de emergencia social. De allí entonces que, el financiamiento de la política pública social

proviene básicamente de las fuentes fiscales que enfrentan demandas crecientes de fondos.

Jované (2001: 26) ante estas particularidades define que el Estado invierte y reinvierte en demandas y necesidades, resultando siempre limitado los recursos económicos, ya que las necesidades humanas son ilimitadas, de allí la necesidad de asignar eficientemente los recursos escasos. En el paradigma emergente, se considera que el Estado no es el único actor de la política social; se vislumbra al Estado como uno de varios actores que aportan los recursos. Se busca la asignación de recursos, donde los propios beneficiarios contribuyen lográndose el compromiso de la población para solucionar sus problemas a través de programas específicos. Esto proporciona un firme conducto en el que la comunicación entre los medios y sociedad como tal es muy positiva, ya que reorganiza los aspectos y compromisos sociales en el que el Estado participa activamente y en el que cada ciudadano recibe como crédito a su modo de vida con nuevas herramientas de desarrollo y bienestar colectivo, acuerpando las necesidades básicas sociales con las respuestas del Estado y su compromiso firme de solución integral a través de sus políticas públicas que en Panamá pueden constituirse en programas sociales de respuesta armónica.

Estos parámetros son coordinados por la Dirección de Planificación y Políticas Públicas del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), brinda asesoría a nivel político en cuanto a la planeación, ejecución y seguimiento a

la implementación de reformas económicas, mediante el desarrollo de programas de asistencia técnica. La dependencia señalada busca reestructurar y fortalecer las capacidades de la Dirección, responsable del análisis, formulación y evaluación de políticas públicas y reformas institucionales en sectores estratégicos con el propósito de que pueda tener una mejor gestión en la realización de sus tareas, estableciendo continuidad por medio de estudios que tengan como objetivo principal identificar las barreras u obstáculos a la competitividad y su correspondiente formulación o modificación de las políticas públicas (PNUD 2008: 4).

En el paradigma dominante de la conformación de políticas públicas, la población beneficiaria a la que se brinda la atención directa, vienen siendo los sectores humildes del país, los sectores productivos empresariales, comerciales y de toda la actividad socioeconómica del país. El paradigma emergente visualiza una equidad en este tipo de políticas que señala atender a los más necesitados, tanto por su situación de carencia extrema, como por ser los grupos mayoritarios y excluidos de atención. En Panamá esta política se vio plasmada a través del contexto del Programa Municipal Siglo XXI: Para un desarrollo sostenible. Esta experiencia piloto en Panamá dirigida a un enfoque integral de desarrollo a nivel municipal como política pública, fue digna de imitar por muchos países de la región, en especial los más pobres. Las políticas sociales no pueden tener el efecto deseado si no hay participación ciudadana y se desarrollan programas reales en el que los medios de comunicación de masas jueguen un rol determinante y participativo. Ello permite que los

beneficiarios adquieran autonomía de la dependencia asistencial del Estado, fortaleciendo el sistema de solidaridad básica de la sociedad.

En el paradigma dominante se tiende a resaltar la importancia de aumentar la cobertura de los servicios, aunque se presenten distorsiones en los resultados o impactos de los programas. Este paradigma también apunta hacia la inversión de la infraestructura social, aún cuando se carezca de recursos para financiar los gastos corrientes que la infraestructura implica. Esta forma exige utilizar criterios que permitan identificar el grupo al cual se pretende llegar y calibrar los logros a través de una metodología de evaluación adecuada. Se introducen los conceptos de costo-impacto, donde se miden tanto la eficiencia como la eficacia de los proyectos. Definitivamente que estos instrumentos son muy positivos ya que permiten identificar a los hogares y/o familias en pobreza y/o pobreza extrema que son elegibles para recibir los beneficios de los distintos programas sociales. Aplicar ambos debe ser una iniciativa reflexiva y equitativa, ya que se provee un resultado más beneficioso a todos los sectores. Su aplicación y funcionamiento sirve de fuente para respuestas firmes a muchos problemas sociales y hasta para su seguimiento y fiscalización, por medio de la responsabilidad fiscal que implica su aplicación y desarrollo en la ciudadanía.

Muy importante resulta puntualizar, los efectos que determinan las políticas públicas de comunicación como punto de equilibrio que busca como rol superar la exclusión y combatir la desigualdad. Ello implica establecer el rol

de las políticas públicas de comunicación en el desarrollo y contenidos de los medios de comunicación masivos, que son donde el orden social se legitima, porque es donde circulan los contenidos del imaginario social. En ese sentido son el teatro de las desigualdades que caracterizan nuestras culturas y por ende se busca organizar sus efectos en abierto combate a la desigualdad, en el que las políticas públicas de cooperación buscan el fortalecimiento de la comunicación en todo Panamá.

La democracia llega siempre a un establecimiento continuo de políticas públicas de comunicación. Sin embargo, esta comunicación debe practicarse promoviendo la superación de las distintas formas de exclusión y desigualdad. A través de diversas prácticas, estas políticas buscan el posicionamiento de ciertos contenidos que sean beneficiosos a los actores de la sociedad civil excluidos, mediante una comunicación entendida como dialogo comprometido de manera definitiva con el saber de cada necesidad que hace posible luchar contra la exclusión social (Rosseti 1999: 155). Ese saber del otro, que puede ser no saber se refiere a los sentidos desde los cuales el ciudadano realiza su consumo mediático, hablamos de saber como conciencia “del yo soy” que demanda procesos comunicacionales de diálogo que hagan posible la ubicación critica del individuo en el proceso comunicativo. El tema del sujeto, eje central de una política de comunicación para el desarrollo, impone una consideración de los medios como espacios instituyentes de lo público, lo cual realza la misión de la comunicación para el desarrollo es gestar un posicionamiento de modos de comunicación que amplíen la experiencia de lo

colectivo desde el individuo que como receptor siempre es individuo pero que como ciudadano se construye con otros.

Tal como hemos evidenciado y explicado a lo largo de esta investigación, el sistema de comunicación es influenciado por los cambios que ocurren en los otros sistemas. En este sentido los cambios socioeconómicos producto del fenómeno de la globalización, han generado el auge de la economía de mercado o neoliberal**,** el cual en el proceso de producción, sitúa a los medios de comunicación en una posición estratégica para acelerar la realización de la masa de mercancías mediante el acortamiento del periodo de su circulación. Una realidad innegable en nuestro país, zona de tránsito y de circulación de gran contingente de negocios. En la economía de mercado, los medios de comunicación son concebidos como empresas. Cotidianamente se cuestiona su rol tradicional de educar, entretener e informar. Esto lo confirma el hecho que a mediados del decimonono en plena crisis del capitalismo se introducen en Panamá los medios de comunicación comerciales, que conforman una red global con su centro en las capitales financieras (especialmente Londres).

Tal como señala, Gandásegui M., la expansión del capitalismo en América Latina pasaba por Panamá y los medios de la época jugaban un papel estratégico. Las leyes del capitalismo, de una u otra manera, durante estos últimos 160 años, han regido el crecimiento económico y el periodismo moderno en Panamá. La situación permanece igual, salvo el cambio de actores

y de escenario político. Las políticas públicas han girado en torno a esta situación socio económica determinante en el país, así mismo las vinculadas al área de la comunicación.

En la actualidad, no existen políticas públicas que apunten a los objetivos de desarrollo del país, y que atiendan el acceso a la infraestructura, el acceso a nuevos bienes y servicios culturales, a la propiedad de los medios, a la diversidad y el pluralismo en los contenidos y a una justa representación de las minorías (de la Luz 2010: 5). Las políticas de comunicación que la ciudadanía espera tienen que ver, de manera sustantiva, con cada una de estas preocupaciones. En este punto resulta pues pertinente elaborar un poco acerca de cada una de ellas: En torno al acceso a la infraestructura básicas para las comunicaciones, esta es la argumentación fundamental detrás incluso del mandato de los organismos internacionales en términos de promover el desarrollo de infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones que haga posible el acceso de la población a los bienes y servicios básicos de la comunicación. El número de televisoras, radiodifusoras, computadoras, líneas telefónicas, etc., se convierte así en una de las piedras angulares de las políticas de comunicación. Para garantizar la existencia de esta infraestructura, cuando el presupuesto estatal no es suficiente, normalmente lo que sucede es que para el financiamiento los gobiernos recurren a la iniciativa privada o a la inversión extranjera.

Por otra parte, una vez montada la infraestructura de comunicaciones, se cree que el acceso a bienes y servicios vendrá por sí solo. Es decir, se cree que los consumidores de bienes y servicios culturales tendrán igual oportunidad de acceder a los mismos. Se olvida, sin embargo, que el consumo de bienes y servicios culturales es una cuestión de economía de escala y que no todos los ciudadanos tienen el mismo poder adquisitivo, lo cual produce un fenómeno de consumo diferenciado en la cultura. Algunos gobiernos, por ejemplo, pretenden solucionar el problema del acceso a través de la instalación de centros comunitarios de aprendizaje en los cuales es posible la recepción de contenidos a través de medios no accesibles a la generalidad del público. Por otra parte, se olvida frecuentemente que independientemente de la capacidad económica, existen otras diferencias que muy probablemente alterarán la capacidad real de la apropiación de contenidos, especialmente por lo que se refiere a nuevos medios de comunicación. Se piensa, por ejemplo, que a través de instalar centros comunitarios equipados con computadora, será suficiente para que los ciudadanos se incorporen a navegar a las autopistas de la información olvidando que, se requiere una cierta “alfabetización tecnológica” a fin de hacer viables y útiles esos recursos de comunicación para la ciudadanía (123 Global Media Journal Edición Iberoamericana, p. 119-133).

La propiedad de los medios es otro aspecto que frecuentemente se olvida, o que quieren olvidar los encargados del diseño de las políticas públicas en un país; esto es, cómo olvidar la posibilidad de una representación equitativa y justa de los contenidos, y garantizar una pluralidad de voces

presentes en los medios de comunicación si los contenidos de los medios son producidos, de manera exclusiva por un número finito de agentes sociales y económicos con alta capacidad de incidencia política, y es que, principalmente en nuestros países latinoamericanos, los medios se encuentran concentrados en unas cuantas manos que son las que por acuerdo con los gobiernos mismos, tratan de manera informal el rumbo que habrán de seguir las políticas de comunicación en cada caso.

El problema de la diversidad y el pluralismo en los contenidos se deriva, de manera natural, de la cuestión anterior. Es evidente que si el control de los medios de comunicación se encuentra en manos de unos cuantos grupos, la visión que éstos tengan acerca de determinados temas se privilegiará de manera natural en el tratamiento de los contenidos. Esta preocupación procede directamente del principio democrático de garantía a la libre expresión de todos los actores sociales. No obstante, en la medida en que no hay apertura a la entrada de nuevos contendientes al juego de la competencia mediática, en esa medida la representación de los diferentes géneros e identidades sigue siendo una interpretación de los grupos de control de los medios.

Esto nos guía al siguiente punto que es, por un lado la participación de la sociedad civil en la construcción de una política de comunicación específica para cada nación, y por otro la presencia de los diferentes grupos y su representación social en los medios tanto a nivel nacional como internacional. Es un hecho además, que en un contexto de globalización este último punto

reviste especial importancia en la medida que se considera a los medios como factores esenciales en la defensa de las minorías, de los géneros y de las identidades culturales.

En Panamá la única estrategia política en materia de comunicación es la gubernamental organizada por las autoridades con la participación de empresarios y miembros de la sociedad, la denominada autorregulación de los medios, excluyendo los impresos, la cual favorece los interesas del capitalismo neoliberal que se desarrolla en el país. Es gerenciada por la autoridad de los servicios públicos ASEP. Estas están dentro del marco de la democratización. Por otro lado hemos observado que el problema, no solamente es a nivel local, la ausencia de políticas regionales también es evidente. Existe la autorregulación de los medios en muchos países del continente, con características más o menos similares. La situación es así se aplican marcos regulatorios que presentan notables similitudes entre sí y han actuado en direcciones concurrentes a favor del desarrollo del sector privado-comercial y relegando al público y al social-comunitario, mediante normas anacrónicas y/o restrictivas. A excepción de cuatro países de la región, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, en donde se han hecho esfuerzos de integración y un cambio interesante en las políticas nacionales de comunicación el cual persigue reponer un principio de democratización, acceso y pluralismo que había llegado a diluirse tanto en las normativas como en las prácticas concretas, en el resto la situación permanece igual. Este hecho, sin embargo, no causa impacto en el diseño de políticas regionales de comunicación.

Para diseñar Políticas públicas que impacten, Panamá debe realizar un gran esfuerzo para sumarse a estos cuatros países, que buscan un nuevo regionalismo, que busca redireccionar las políticas internas hacia la liberización y el mercado mundial, lo que significa no proteger los mercados sino las políticas, promoviendo un disciplinamiento colectivo (de las Casas 2010: 3). Con esto se evitaría la concentración de los medios de comunicación en unas pocas empresas, lo que ocurre en Panamá y en resto de América latina (Mastrini y Bolaño, 1999; Mastrini y Becerra, 2006).

5.5. Ampliando la Noción de lo Público. La Construcción de Ciudadanía en el Espacio Público de los Medios

Durante mucho tiempo lo público fue identificado exclusivamente como lo estatal. En la actualidad empieza a ser percibido de manera más amplia e incluye lo que llamamos sociedad civil. Lo público pasa a constituirse en la trama del interés común, y el espacio ciudadano. Por ello, los medios y la comunicación juegan un rol de transformación de la noción de lo público, que se construye de la tensión entre el discurso unificador del bien común y lo que conforma el reconocimiento de lo propio, ya que se basa en el reconocimiento recíproco del individuo en la colectividad.

Esto convierte las comunicaciones en un eje constituyente de lo público, donde se vacían, el derecho a informar y ser informado, a hablar y ser escuchado, imprescindibles para poder situar los sentidos de los individual en el discurso de lo común ya que esa localización se construye en los

intercambios. Como señala Barbero (1999: 68) una de las formas más evidentes de exclusión ciudadana en la actualidad se sitúa justamente ahí, en la pérdida del derecho a ser visto y oído, que equivale al de existir/contar socialmente, tanto en el terreno individual como el colectivo, tanto en el de las mayorías como en el de las minorías.

Es una situación en el que existe una estrecha relación entre lo público y lo comunicable y en esa relación, aparece el rol de los medios en la constitución de lo colectivo, lo que da otra clave sobre el rol de la comunicación para el desarrollo, centrado en la construcción del sujeto social. La comunicación debe aportar en la ampliación de la noción de bien común, dando forma y visibilidad a la demanda que emerge de los ciudadanos hacia el espacio público. Esto es ser visible socialmente en la diferencia, aquí hay que poner un énfasis, porque las transformaciones tecnológicas agitan esa demanda porque nos han dado los recursos materiales para diversificar el sistema de medios, pero mientras los dispositivos y las transformaciones tecnológicas hacen practicable más que nunca una comunicación diversa e interactiva, con flujos múltiples; el sistema de los medios se concentra y va frustrando esa perspectiva. La comunicación de las políticas públicas conllevan la aspiración ciudadana de ser reconocidos y no tanto de ser representados, acentuándose la voluntad de lucha contra la exclusión, más aún cuando en los intersticios de los discursos dominantes se instala una incapacidad de representar la diferencia por parte del discurso que denuncia la desigualdad.

Los medios de comunicación juegan un nuevo papel en la construcción misma del espacio público, un ámbito compartido por todos. En sus diferentes conceptos, constituyen el espacio y el régimen de la visibilidad social por excelencia, en el que se derivan los distintos teóricos de la comunicación política que advierten sobre el tema analizado como una cuestión a debatir en el principio de que si lo visible coincide justa y totalmente con lo público, y en qué sentido.

Cada política pública que busca repercutir en la práctica de los medios de comunicación tiene como denominador común, un espacio público determinado bajo criterios y raíces filosóficas, jurídicas, sociológicas y comunicacionales. Siendo el conjunto de bienes y objetos compartidos y visibles por la comunidad política (la ciudadanía), lo público es lo opuesto a lo privado, aunque esta oposición público/privado, sufre en la modernidad un replanteamiento, dado el auge de lo social (como opuesto semántico de lo íntimo, lo personal, contrario al conformismo social), en la forma de la emergencia de los grandes problemas colectivos y sobre todo, la emergencia de las masas en las concentraciones urbanas (Arendt 1974: 97).

Las cuestiones administrativas del estado, la intervención abierta de éste en la economía y las relaciones sociales, y el auge de las relaciones públicas, las imágenes corporativas y los lobby de las empresas productivas privadas, lo cual las lleva a publificar sus actividades. Básicamente, son situaciones que replantean, no sólo los límites entre lo público y lo privado, sino que llevan

hasta a disolver esta oposición. El reino de lo social es también el reino de lo anónimo o impersonal. Así se imponen nuevas forma de lo visible y lo invisible. Habermas (1990: 38) narra la evolución de lo público desde el feudalismo hasta el capitalismo tardío, relacionando estructuralmente los ámbitos económico, político y social (los agrupamientos y colectivos). Así, mientras que la publicidad representativa del feudalismo define un escenario donde el Soberano, la Corte o los Sacerdotes, los portadores del poder, dramatizan y ostentan su poder; en la sociedad burguesa cambian profundamente la visibilidad y la comunicabilidad, y se convierte, a través de nuevos medios (la prensa política, las corresponsalías, la prensa periódica, la literatura artística, el debate en los pubs, salones y demás instituciones, incluida la masonería), en una mediación entre los particulares privados y el estado, dejando atrás el mero interés inmediato en el tráfico de noticias.

Los nuevos medios de la publicidad burguesa, forjan a su vez una nueva institucionalidad que, en teoría, hace público el razonamiento con el cual se consideran los asuntos de interés general. El espacio público, es el escenario de la disputa racional nacional entre los actores políticos y la comunidad - la sociedad en general, por lo que es muy importante determinar y proteger el ejercicio de su actividad y los mensajes o aportes que esta pueda hacer en estos. Es la búsqueda de una mediación entre lo justo y lo conveniente (Kant), sujeta al intercambio de argumentaciones, donde pueden participar todos los ciudadanos (síntesis del hombre y del propietario privado), como auditorio y como opinantes. Los ciudadanos, como portadores de derechos y deberes en

una democracia, tienen la posibilidad de observar, evaluar, reclamar, exigir, denunciar, juzgar y criticar, actos todos discursivos de los cuales dependen la legitimación, estabilidad y permanencia de las instituciones estatales, y por consiguiente tienen (o debieran tener) incidencia en la toma de decisiones (García 1998: 29).

En la misma situación histórica, acompañándose y reforzándose mutuamente, surgen los parlamentos, que representan una reestructuración del estado con su correspondiente desarrollo jurídico. De esta manera, el aprecio por la razón (el racionalismo moderno), el parlamentarismo, la prensa y los nuevos medios de comunicación, son fenómenos históricamente vinculados. Son implicados también en estas reestructuraciones, instituciones tales como la familia, las dinámicas decisionales del estado y, en general, las mediaciones entre las estructuras económicas, sociales y políticas. Pero González (1996: 71) apunta un cambio fundamental entre el capitalismo de concurrencia y el control monopólico. Las transformaciones se relacionan con el intervencionismo del estado en la economía, por una parte, y por la otra, la conversión de aspectos institucionales de las empresas en asuntos públicos (los lobby y las relaciones públicas en general).

Lo privado se mantiene y hasta reinvierte, y lo público se privatiza. Esa tendencia general, abre a lo público en cuanto participan del consumo cultural y el ocio organizado desde las empresas especializadas, pero también incluso en los diseños arquitectónicos y urbanísticos de las viviendas. Pero la principal

transformación se vincula a la masificación, en el que lo público se convierte en el público. Este ya no está formado por sujetos privados racionales argumentadores (como se los representaron Hobbes, Kant, Hegel, Marx, Mill y Tocqueville), sino por una masa de consumidores de cultura, cultura masificada que no eleva a la cultura, sino que reduce los requerimientos de entrada a ésta y, con ello, la calidad de los bienes culturales, sustituyendo el marketing de los círculos de lectores a la crítica pública literaria. Esto se corresponde, a nivel científico-académico, con un cambio profundo en el concepto mismo de opinión pública que pasa a ser, en la psicología social y la sociología empírica, un estudio de actitudes mediante muestras estadísticamente construidas.

El espacio público tiene su papel en los medios de comunicación como instituciones, como mercancías, como tecnologías, no precisamente en un sentido democratizador, puesto que en la medida en que la mediación política asume un carácter esencialmente comunicativo, se transforma en un campo fértil y codiciado para la revalorización de su síntesis y oficios, que en ocasiones puede ser hasta manipulada. Por supuesto, esta visión crítica del espacio público mediatizado, toma distancia de las posiciones (derivadas de la subdisciplina de la comunicación política) de considerar unilateralmente a los medios como constitutivos de lo público, lo cual lleva a desestimar el rol manipulatorio mediático, y más bien tribuna pública que orienta el sentido práctico de la participación ciudadana con sus espacios y detalles de comunicación recurribles a la posibilidad del desarrollo de espacios de la

sociedad civil, que permitirían el desarrollo de nuevas posibilidades democráticas.

La descripción de procesos sociales, y la reflexión acerca de lo razonable, lo deseable o lo posible de acuerdo a la continuación de determinadas tradiciones de pensamiento de la filosofía política, moral o jurídica, establece el reconocimiento de las diferentes modalidades (o status) de estos discursos que permite basar la realidad de la sociedad como tal en algo más que una aspiración moral, estética o arbitraria. El reconocimiento de las reestructuraciones de lo público, constituyen su explicación eventual y es lo que podría permitir identificar las lógicas que pudieran reorientar esas tendencias (González 1999: 101). El espacio público en el capitalismo actual, se reestructura entonces mediante un desplazamiento de la oposición público/privado, por lo social/íntimo, el cual igualmente se disuelve en la categoría de lo social anónimo (la burocratización y despersonalización del estado de un lado, la masificación de la sociedad por el otro) y la construcción de un público consumidor de cultura que desplaza semióticamente a la Razón argumentativa de la opinión pública, redefiniéndola también como mercado de opinión y matriz de actitudes. Los medios de comunicación masivos son condiciones de posibilidad para la visibilidad social y, por tanto, para la construcción del espacio público, en forma de escenarios y auditorios. Pero el régimen de visibilidad no es todo lo público. Los cambios que históricamente se han suscitado en éste, sólo pueden ser comprendidos en el marco de las transformaciones estructurales del conjunto de las mediaciones entre lo social,

lo económico y lo político; transformaciones en el estado, en la dominación y en las formas de la hegemonía.

Así como lo público es la mediación entre lo social y lo estatal, entre las clases y grupos sociales y el poder del estado, es también la bisagra en la conformación de bloques históricos y hegemonías. Siendo lo público, a su vez, escenificado en los medios, donde se hacen visibles, se ponen en escena, se construyen y circulan sus significaciones, se comprende entonces el rol de los medios como posibilitadores de importantes fenómenos políticos-sociales. Por otra parte, en tanto constructores de auditorios, los medios distinguen, agrupan y conforman comunidades hermenéuticas que interpretan, valoran, aprecian y, en definitiva, consumen cultura e información (García 1993: 163).

El espacio público en los medios de comunicación, en ocasiones se presenta en medio de conflictos multiculturales de la globalización, en un tiempo en el que las campañas electorales se trasladan de los mítines a la televisión, de las polémicas doctrinarias a la confrontación de imágenes y de la persuasión ideológica a las encuestas de marketing. Esto no es casual, ya que corresponde a una visión de los gestores de medios que administran sus proyectos como bienes de consumo cuyas ofertas de contenido corresponde a la industria del entretenimiento. Un concepto que despoja a la comunicación de su valor cultural y reduce la producción de contenidos a productos estándares, que poco tienen que ver con la comunidad política, y que sin embargo determinan la pauta de lo que circula como visión de una sociedad sobre sí

misma. La situación descrita lleva a un tipo de ciudadano que se percibe como consumidor, que se repliega frente a la trama de lo político con un malestar que va desvalorizando la participación en lo público.

Es así entonces, que el espacio de representación de lo ciudadano, se vuelca hacia lo local, ya que cuenta con medios insertos que no deben ser percibidos como alternativos como si fueran paralelos, ya que tienen una voluntad de incidencia que los sitúa en disputa con los discursos hegemónicos, lo cual les da lugar en el sistema de medios, logrando una efectiva participación entre todas las fuerzas. Esto impone desafíos a una política de comunicación para el desarrollo, localizada en una visión univerzalizadora como lo fue en su origen cuando se vinculaba a derechos universales. Dichas políticas deben aportar a una inclusión de los medios locales como actores del desarrollo en la medida que quieran aportar a que las comunidades tengan un rol deliberativo en los temas relacionados con la comunidad política a la que pertenecen, ya que el desplazamiento de lo ciudadano a lo local hace necesaria una comunicación más centrada en los diálogos, que habilitan una otroriedad significada en base a la reconstrucción de lo colectivo, vivido en redes de intercambios.

La inclusión de los medios locales en políticas de comunicación para el desarrollo demandan una comunicación que ubique al sujeto particular dentro de su trama histórica, poniendo en su condición de ciudadano la pregunta sobre las desigualdades que cruzan lo local, y que ligue los ejercicios

particulares de ciudadanía ampliando la práctica de la narración misma de lo global. Para eso hay que fundar prácticas comunicacionales, que reconozcan una identidad local en construcción, con rupturas de sentido y que reproduce exclusiones pero que puede adquirir una potencia incalculable como oportunidad para la construcción de derechos y de deseo de derechos.

5.5.1. Trabajar con Medios Locales, Trabajar con la Radio Comunitaria

Para el gestor de las políticas para el desarrollo implica el desafío de pensar al campo comunicacional como lugar en que se realiza una pedagogía para el dialogo, que promueve prácticas de debate ciudadano que empoderan en la medida que habilitan espacios de construcción de un rol deliberante de la comunidad local que piensa los sentidos de pertenencia a su comunidad política. Con ese fin, el rol de las radios como componentes del tejido social comunitario, es esencial y debe ser considerado como un recurso estratégico, que entre otras cosas da carta de soberanía a comunidades y territorios que se articulan en torno a ellas. Las radios comunitarias tienen al menos 3 características que las convierten en herramientas claves para el desarrollo local. Tienen como fin, el ejercicio de la libertad de información y de expresión de una comunidad territorial o de intereses, gestionándose un régimen de propiedad colectiva, que reside en muchos casos en un grupo u organización social ya que no pueden tener un dueño individual, y su gestión de contenidos es de carácter participativo, lo cual significa que debe asegurar la plena

participación de la comunidad a la que sirve. Todo esto las convierte en punto de convergencia donde se expresa la capacidad de los medios de movilizar la construcción de vínculo social. Abreu (1997: 122) señala que las radios o emisoras comunitarias son los medios donde se verifica el sentido de pertenencia desde el campo de las comunicaciones y como tales movilizan en muchos casos ofertas de contenidos que se relacionan con la comunicación como participación.

5.5.2. Los Medios como la Visibilidad del Poder

La industrialización transnacional de las comunicaciones, ha traído una verdadera mutación en los sistemas de propiedad y ha restringido los imaginarios en circulación. La pobre oferta de contenidos, ha llegado a niveles nunca antes vistos y tiene directa relación con la concentración de la propiedad de los medios en muy pocas manos, y si bien la mayoría de las constituciones del mundo buscan proteger la, integridad y derechos humanos de las personas como lo es a vivir en un ambiente sano y digno, con acceso a la comunicación, las resoluciones internacionales, colocan como un derecho fundamental esta materia en el que la libertad de expresión e información es un derecho ciudadano positivo en el que este tiene acceso a transmitir o recibir información continua y bien estructurada en los procesos y valores de su transmisión. Sin embargo, está claro que no hay un reconocimiento explicito de la titularidad de ese derecho como un derecho a ejercer por comunidades de personas (González 1996: 144).

En la práctica, se ha transformado el referido, en un derecho comercial, cuyo titular son las empresas de información, por medio del cual estas promocionan sus intereses y la publicidad es su carta primaria a explotar. Así, las empresas transnacionales se apropian, para su beneficio, del derecho constitucional a la libre información prevista para el público receptor actuando individual o colectivamente. Y se convierten no en cuarto poder sino en el poder que determina la pauta de lo público. Esta sustancial modificación ha trastocado la prioridad de derechos establecida en las constituciones, leyes y reglamentos, relegando los derechos individuales y colectivos, para dar preeminencia a los intereses comerciales de las empresas industrializadoras de la información que hace muy difícil la visibilidad del poder de la comunicación y colocándose en una dimensión poca representativa y en desventaja frente a la sociedad en general.

Toda iniciativa de comunicación para el desarrollo de políticas públicas, debe fomentar el rol ciudadano en la gestión de medios como una forma de ampliar el control ciudadano de la cosa pública. A mayor pobreza del sistema de medios, mayor secretismo en el manejo del poder. Eso hace que toda política pública de comunicación para el desarrollo, deba impulsar principios de democratización de los medios a través de la promoción de marcos regulatorios justos, es decir, que debe tener un elemento central en la promoción del derecho a la comunicación, ya que sin este componente ninguna iniciativa logrará impactar en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades más excluidas.

5.5.3. La Participación Ciudadana y sus Actores con la Comunicación y las Políticas Públicas

La participación ciudadana y sus actores es un tema amplio que incluye varios elementos de estudio y análisis. Esta participación, puede ser de tipo social, popular, comunitaria, ciudadana, basada o integrada por muchos hombres y mujeres que hacen valer las políticas públicas que el Estado desarrolla. Todos estos conforman los caminos por donde subsiste la denominada sociedad civil, establecida en un escenario público, e intentando influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y conformación. En particular, las políticas públicas son múltiples, basadas en circunstancias, condiciones y modalidades que caracterizan la participación ciudadana, aún cuando los estudiosos no han conseguido todavía llegar a un consenso acerca de las categorías analíticas que permitirían formular una teoría general aceptable sobre el tema. Sin entrar a considerar las dificultades que todavía enfrenta la definición de lo que debe entenderse por sociedad civil, debe apreciarse el alcance que debemos dar al término participación ciudadana, ya que intrínsecamente puede referirse al estudio de buenas causas o las buenas acciones (Arroyo 2007: 93).

Contrario resulta cuando se da una participación no ciudadana, basada en factores diversos como no conseguir agregar sus intereses en demanda de reivindicaciones que expresan valores, necesidades o aspiraciones compartidos. Weyrauch (2008: 141) destaca que en la democracia, pueden

existir un déficit basada en propuestas que no han llegado directa o participativamente a formar integralmente al pueblo con respecto al uso y aprecio de políticas públicas, hecho este que contrarresta la concepción participativa, y que trasciende el acto del sufragio electoral, lo cual propone el empoderamiento de la ciudadanía disminuyendo su acción colectiva. Esta perspectiva, como señala Faúndez (2007: 19) afecta la democracia ya que incluye la pérdida de los derechos ciudadanos, así como la existencia de flagelos que nocivos como la corrupción, el clientelismo y hasta los sobornos limitan la buena fe de los actos y políticas públicas sociales. La democracia, en este sentido, pasa a ser un concepto que al incorporar este otro atributo, amplía su definición, estableciéndose la participación ciudadana, como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder (González y Velásquez 2003: 112).

En pocas palabras, resulta esta parte fundamental analizarla ya que coadyuva la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas de comunicación, por ser un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política. Esta participación puede tener lugar en ámbitos y a través de modalidades muy diferentes, cuyo punto puede ubicarse tanto en el estado como en la sociedad. La distinción entre uno y otra,

presupone la existencia de dos esferas en las que, como también vimos, el ejercicio del poder y la división del trabajo se manifiestan de manera diversa. El Estado es una instancia articuladora de relaciones sociales, que a la vez ejerce la dominación política requerida para la convivencia civilizada; extrae recursos a sus habitantes para brindarles bienes y servicios cuya prestación es considerada propia de su rol frente a la sociedad.

La sociedad, en cambio, es una categoría más heterogénea, como un ámbito de actores movidos fundamentalmente por el lucro y diferenciados en términos de su papel, organización y formas de actuación, en el que llevan a cabo transacciones de carácter fundamentalmente económico. Casi todas sus definiciones incluyen una obligada alusión al Estado, para señalar que la sociedad civil es ese conjunto diverso de instituciones no gubernamentales que posee la fuerza suficiente para contrabalancear al Estado y que, aunque no impide al Estado cumplir su rol de garantizar la paz y arbitrar entre intereses agregados, puede sin embargo impedirle dominar y atomizar al resto de la sociedad. Es según Faundes (2007: 88) aquel espacio del Estado donde grupos auto organizados, movimientos e individuos, que son relativamente autónomos del gobierno, intentan articular valores, crear asociaciones y solidaridades, y avanzar sus intereses, agregando que no tiene una forma concreta sino se expresa como un conjunto de asociaciones privadas que funcionan en el ámbito público, sin ser una parte orgánica del sistema político (por ejemplo, los partidos), y que no tienen un fin económico como objetivo principal.

Eso no quiere decir que está separada del resto del sistema, al contrario, su importancia se debe a su relacionamiento con todos los otros actores. Además, requiere de una comunicación que a través del estado de derecho, funciona para asegurar su autonomía, garantizando sus derechos civiles y una economía mixta que permite la autonomía y vitalidad de la democracia. Aunque la misma, no ostenta una definición universal que la sustente, a lo largo de la historia ha sufrido su significado, ya que posee acepciones diferentes, que la identifican aquella doctrina o sistema político que se sustenta en la intervención del pueblo en las decisiones colectivas o de gobierno (Realpe 2007:66). En este régimen político, la soberanía reside en el pueblo y es ejercida por éste de manera directa o indirecta.

Es ante estas instancias, puede identificarse así mismo la democracia directa cuando las decisiones son tomadas directamente por los miembros del pueblo o indirecta (representativa) cuando la decisión es adoptada por personas que han recibido el mandato de representación por parte del pueblo. La democracia participativa alude al hecho de que el modelo político permite la comunicación a raíz de una participación ciudadana directa, en el cual entra esta a negociar sus intereses y buscar la generación de consensos públicos, comunitarios y privados, basados en la comunicación y participación de medios, reivindicación de los derechos ciudadanos, entre otros aspectos. Estas tres formas de democracia no constituyen por sí alternativas diferentes sino que pueden ser aplicadas de manera complementaria, es decir, mediante políticas públicas de comunicación. Sin embargo, cuando esto no sucede,

puede suscitarse crisis de legitimidad que enfrenta limitaciones al planteamiento de solucionar sociales que afectan a amplios sectores de la población.

Ante estos debates, una buena comunicación de los medios con la ciudadanía, impulsa el surgimiento de iniciativas para fortalecer dicha participación ante el Estado, renovando las instituciones públicas, dotándolas de mayor efectividad y capacidades para que representen las demandas de la ciudadanía y puedan canalizar y aportar en la resolución de conflictos, incluyendo la falta de credibilidad de las élites políticas y de ciertas autoridades públicas, garantizando la legitimidad y hasta la legalidad de los actos. La legitimidad en las actuales condiciones depende de la sintonía y representación que exista entre los tres polos Estado, ciudadanía, comunicación social, en el que interactuarán actores políticos y públicos sobre de las demandas e intereses ciudadanos (Realpe 2007: 66).

Estas variantes de acción y rectificación de políticas de comunicación, elevarán y afianzarán el reclamo participativo de la ciudadanía, gestionando su incidencia por participar y decidir junto con las instituciones públicas que tiendan a alejarse de los derechos ciudadanos o la libertad de expresión, lo cual no reduce ni elimina el papel de la democracia representativa, sino que le da un nuevo significado democrático, ya que una mayor participación ciudadana significa no solamente un mecanismo para garantizar derechos democráticos, sino también para asegurar la corresponsabilidad ciudadana

frente a los asuntos públicos, lo que conlleva a asumir mayores obligaciones. Es por ello que se resaltó la importancia de la participación ciudadana en este punto del análisis circunspecto, ya que la misma es el resultado de un componente fundamental de un nuevo tipo de democracia, constituida por la combinación y síntesis entre democracia representativa y democracia participativa, lo cual a su vez se constituye para un gobierno respetuoso y conformante de políticas públicas, prácticas constantes de expresión y comunicación del interés o proyecto de los distintos actores sociales (Faundes 2007: 210). Tal combinación puede conducir a la reforma democrática del Estado y a la transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, especialmente en lo que respecta a la modificación y reducción de las asimetrías sociales y las relaciones de poder.

Arroyo (2007: 226) señala que una estrategia de política pública de comunicación, permite que el Estado Además de abonar en una nueva forma de democracia, existen algunos otros argumentos a favor de la participación ciudadana como serían: Proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo; revela de manera más eficiente las demandas y preferencias de los usuarios; genera aprendizajes sociales e innovación; fortalece los actores y las instituciones locales; genera mayor credibilidad y legitimidad sobre los procesos; contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales; contribuye a la formación de capital; social, fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad; contribuye al fortalecimiento de identidad local o regional, entre otros aspectos más.

Ante estos aspectos, la comunicación de políticas públicas ubica a la participación y como enlace se convierte en un instrumento de técnica social, que tiende a mejorar la relación ciudadanía y Estado con mayor participación, más cumplimiento de principios y objetivos de reorientación política. En América Latina, la participación combina ambas dimensiones, puesto que aparece como una alternativa frente a la crisis del sistema político y al modelo económico excluyente, a los desafíos de eficacia y sostenibilidad de los procesos de desarrollo, y a las nuevas prácticas de desarrollo local y descentralización. Los procesos participativos requieren construir ciertas condiciones básicas para madurar y ser efectivos, lo cual demanda tiempo para promover la organización y empoderamiento de los actores sociales, para identificar sus demandas y construir alternativas técnicas, para profundizar el conocimiento de la realidad social y de los procesos de toma de decisiones respecto a los asuntos públicos, para abrir el diálogo y capturar la atención de las autoridades y actores que lideran o facilitan las decisiones, propender al equilibrio de fuerzas cuando existen relaciones asimétricas de poder, entre otras.

La participación ciudadana en políticas públicas tiene diversos niveles que fluctúan desde el acceso a la información, hasta formas de participación más complejas y completas. A continuación se describen los niveles más usuales:

- La información se encuentra en el primer nivel de participación ciudadana y es la condición básica para hacer posible cualquier otro tipo de participación. Se basa en el conocimiento de lo que existe o las propuestas de normas, planes, programas, proyectos y presupuestos de los organismos públicos.
- Un segundo nivel es el de la consulta a la ciudadanía, a través de reuniones, visitas, entrevistas, lo cual permite a las autoridades gubernamentales o legislativas enterarse de las demandas y opinión de la población respecto a la acción pública.
- La participación con capacidad de decisión es el tercer nivel, cuyas formas más conocidas son el plebiscito y el referéndum, aunque existen otras novedosas como los presupuestos participativos o la planificación del desarrollo local, entre otros.
- La corresponsabilidad en la ejecución de las políticas públicas puede ser considerada como el cuarto nivel. La ejecución supone una adecuada distribución de funciones y responsabilidades entre el Estado y la ciudadanía.

5.6. Las Políticas Públicas y las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC)

El rápido desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC), toma rápidamente grandes cambios debido a sus nuevos actores como lo es el acceso a servicios de telefonía móvil e Internet, a la incorporación de

computadores en las actividades cotidianas, y al desarrollo de servicios y aplicaciones electrónicas, hechos estos que han cambiado la forma en que las sociedades y gobiernos desarrollan sus políticas públicas, con igualmente nuevas formas de comunicación (Guerra 2010: 6). Esta nueva reacción, puso a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, un nuevo foco de políticas públicas y de comunicación, planteado sobre áreas tradicionalmente consideradas como prioritarias para el desarrollo. Si bien los países compartían la visión de considerar a las TIC como insumos para el desarrollo económico y social, el enfoque prevaleciente fue el de masificación de estas tecnologías, más que el de su incorporación y asimilación en las distintas actividades de la vida en sociedad. De esta forma, primó un enfoque de desarrollo de las TIC por sobre el desarrollo sustentado en estas tecnologías.

Para los países de América Latina, el llevar a cabo políticas públicas en este ámbito, ha constituido un proceso de aprendizaje, que con más o menos altibajos continúa con ritmos de aceptación y crecimiento, implicando la maduración y reformulación de las políticas de comunicación tradicionalmente concebidas para hacer frente a una temática altamente dinámica que impone retos a la gestión e institucionalidad pública, y que es afectada por distintos factores, tanto endógenos como exógenos a dicho proceso.

En los últimos años la mayoría de los países de América Latina definió estrategias, planes, políticas o programas digitales tendientes a poner en práctica políticas públicas en Tecnologías de Información y Comunicaciones

TIC, considerándolas como medios eficaces para el desarrollo de la sociedad en su conjunto. En algunos casos, dichos planes fueron puestos en práctica con énfasis en áreas de acción particulares, mientras que en otros casos el tema se archivó y/o disipó producto del surgimiento de nuevas necesidades en la agenda pública. Más allá de los hechos, las agendas de política en TIC en los países de la región, se tornan necesarias por varias razones. Una de ellas es optimizar procesos productivos y organizativos, generando un mayor valor económico y social con efectos positivos para el crecimiento. Teniendo en cuenta esta oportunidad y el rezago en el acceso y uso de estas tecnologías (la denominada "brecha digital", era necesario formular políticas públicas de comunicación tendientes a reducir esta brecha y promover la creación de sociedades de la información nuevas y mejores informadas.

Guerra (2010: 6) ha destacado que el cierre de la brecha digital de acceso, plantea un desafío importante en materia de políticas públicas por su carácter dinámico, que obliga a un constante ajuste de sus objetivos, en la medida que surgen nuevas tecnologías. Así, en la década de los noventa el foco de atención estaba en la masificación de la telefonía fija, luego en la telefonía móvil, y más recientemente a través de la Internet. Todos estos focos establecidos como nuevos desafíos, traen una tecnología continúa siendo significativa la comunicación que se amplía en cada una de sus posibilidades, de forma acelerada. La necesidad negativa de disminuir la brecha de acceso, se basa en el impacto que la adopción y utilización de esas tecnologías implica sobre el crecimiento económico, y en el mayor retraso que conlleva el

permanecer al margen de ellas, lo que atrae una deceleración en la forma de comunicar y la transparencia de sus cometidos u objetivos.

Su existencia, posibilita aumentos en la productividad y la eficiencia, ya que las TIC permiten aumentar la competitividad y el crecimiento de la economía, haciendo de ellas un natural foco de atención de las políticas públicas. Esto más aun considerando que su apropiación y utilización por parte de las empresas ha sido un tanto lenta, requiriéndose incentivos que agilicen su incorporación en las distintas actividades productivas o comunicativas, y en particular en las pequeñas y medianas empresas. Las agendas de política digitales son también necesarias pues se constituyen en una plataforma de coordinación de esfuerzos, por lo general dispersos, puesto que los sectores económicos y sociales incorporan las TIC de forma asincrónica y diferente, siendo posible que se desarrollen iniciativas y proyectos con iguales objetivos en distintos sectores, lo cual genera focos de ineficiencia que se traducen en duplicación de tareas y derroche de recursos (Calviño 2001:31).

Estas circunstancias hacen mantener la formulación de políticas públicas mediante estrategias para la sociedad de la información, complementadas y corrigiendo el desarrollo del mercado, aumentando la eficiencia del accionar de las actividades relacionadas, bajo objetivos y sinergias que surgen del conocimiento y de las capacidades de cada uno de los actores en el ámbito digital para multiplicar así los beneficios de las TIC en cada uno de los sectores, propagándolos para que tengan repercusiones sobre la sociedad en

su conjunto y sus técnicas constantes de comunicación sobre las políticas públicas.

Al analizar los métodos por medio del cual se estudie los determinantes del progreso de las políticas digitales en la comunicación, fundamentalmente hay que resaltar las complejidades tanto en su planteamiento como en su ejecución, factores exógenos o endógenos que determinan su ritmo de avance. Entre los factores exógenos a la formulación de las políticas se destacan el nivel de desarrollo del país, su estabilidad y orientación política, así como el nivel de toma de conciencia sobre la importancia de la sociedad de la información. Por su parte, entre los factores endógenos, sujetos a decisiones políticas y a las resoluciones del Poder Ejecutivo, se destacan el grado de participación y consenso que se pretenda lograr, el nivel jerárquico de las decisiones políticas y del organismo responsable, la calidad de la gestión administrativa y la disponibilidad de recursos (Guerra 2010: 14).

El entorno de una estrategia nacional está fuertemente condicionado a la situación socioeconómica y política de cada país, que establece un rango de prioridades en el accionar de los gobiernos, pero además está determinado por el grado de avance y concientización sobre la sociedad de la información. La toma de conciencia por la clase política es fundamental, no sólo en la etapa de definición de la estrategia sino en todo el proceso, pues de ella depende su puesta en marcha. Al mimos tiempo, esta conjetura es relevante ya que se basa en el liderazgo para transformar acciones en una política nacional de TIC,

ya que debe existir sensibilidad política en torno al tema y positiva movilización de análisis en la toma de decisiones que en ocasiones, pueden determinar la efectiva consecución de objetivos de un proceso que comience desde las bases y pueda ser más enriquecedor, integrador y legítimo.

Sin perjuicio de lo anterior, también es factible que un movimiento desde las bases pueda poner esta temática en la agenda de desarrollo de una forma más perdurable, aunque sin asegurar necesariamente su real ejecución, ya que en cualquier caso, el estilo de gobierno democrático y conciliador debe conducir el país hacia un camino en uno u otro sentido más transparente basado en una política firme de comunicación, caso que podría establecer tendencias de crecimiento, bajo coyuntura macroeconómica de estabilidad y orientación política general, lo cual incide sobre la continuidad del proceso de las agendas digitales, y la justa comunicación de los medios de masas con el gobierno y la sociedad civil de forma instantánea y directa, agregándole continuidad a todo el proceso de comunicación, desarrollo institucional, coordinación o ejecución de la estrategia nacional, capacidad para cumplir tareas asignadas, definición en un instrumento jurídico con poder vinculante, disponibilidad y gestión de los recursos asignados al cumplimiento de la estrategia nacional, métodos de trabajo, establecimiento de procedimientos claros, amplia comunicación entre los participantes lo cual permite su positiva organización y estrategia para beneficio de toda la sociedad.

5.7. La Comunicación y la Cultura

Uno de los principales retos de las políticas públicas de comunicación, es la inclusión, entendido como la construcción de la sociedad en todos sus elementos y características. Al referir y destacar a la inclusión como eje de estudio, se presenta la misma en primera instancia como un concepto de inclusión que exige del respeto de los actores de la sociedad por la diferencia y su valoración positiva, lo cual permite construir la sociedad en la que todos somos partícipes de manera conjunta, ya que en la inclusión el entorno comunicativo está determinado por la diversidad cultural, en la que coexisten medios de comunicación de muy diversa procedencia, cobertura, naturaleza y proyección, y la tendencia es a incrementar la cantidad y variedad de la oferta mediática al interior del país y hacia el exterior (Martín Barrero 1998: 22).

Dentro de este reto, la inclusión exige a la comunicación, diseñar mensajes cada vez más cercanos a la realidad coherente con sus manifestaciones culturales, ligados a un compromiso social, en el cual se traducen formatos y lenguajes ricos en debate, diversidad y pluralidad. Este trazado relacional, está compuesto por grandes empresas mediáticas distribuidas en la radio, prensa y televisión, nacionales y regionales, que incluyen canales y productores de información y contenidos en el que los medios públicos participan por medio de canales comunitarios de televisión, emisoras comunitarias, medios escolares, canales regionales de TV, locales sin y con ánimo de lucro, universitarios, productoras privadas que operan como

pymes en el mercado y como producto, con contenidos culturales basados en valores específicos: Honestidad, efectividad, compromiso. Lahera (2004: 49) sobre el particular detalla que ante estos escenarios, la cantidad de medios, canales y productores, deben desarrollar procesos que contribuyan a articular sobre las políticas públicas, en donde los medios de comunicación estén basados en la cultura, y generen a la vez participación ciudadana bajo propósitos culturales y colectivos, lo cual atraerá el compromiso del Estado en un punto de conexión con los medios, respetando las libertades y protegiendo el interés público.

Adicionalmente, el Estado tiene la posibilidad de contribuir a que las empresas y colectivos de comunicación, llámense medios y productores, fortalezcan una cultura de inclusión que sea más coherente con los propósitos constitucionales. Otro elemento importante de contexto sería desarrollar unas políticas públicas de comunicación mediante un Proyecto Nacional de Cultura, Educación y Comunicación, en el que los medios masivos de comunicación establezcan un enlace participativo que constituye un antecedente importante en la formulación de políticas públicas de comunicación en el campo cultural, pero también tecnológico, informático, educativo y en la salud, haciendo recomendaciones para que los medios de comunicación públicos, sean parte crucial dentro de este proyecto de cultura y comunicación, promocionando la cohesión del país en torno a la educación, la cultura, la convivencia, la defensa de los valores humanos, la identidad nacional, la calidad de vida y hasta el patrimonio ambiental.

Todos estos factores deben ser evidentes en los contenidos comunicativos que circulan en los medios, especialmente públicos como la radio y la televisión, ya que tienen por su parte, un importante acumulado de experiencias y proyectos que evidencian innovación y calidad como sello que distingue y que aumenta la continua transmisión de información y calidad de importancia de la mano con la participación de los comunicadores en procesos de discusión pública sobre políticas de comunicación, como el proceso de formulación de las políticas, en el que sea imprescindible crear una conexión emocional con el consumidor, y facilitarles plataformas para crear conexiones emocionales, gracias a toda su programación pero muy especialmente con la producción nacional, generador por excelencia de las historias que generan esas conexiones emocionales. (http://www.enterate.com.pa/Articulos/Eventos/TVN-Preventa-2012.html)

Así como en Panamá anualmente cada canal televisivo hace su presentación de programación y preventa anual, en el que destacan un entretenimiento para toda la familia, y la sociedad en general por medio de sus programas noticiosos, informativos y de opinión, es igualmente muy necesario que estos pudiesen participar junto con el Estado en una transmisión de información fidedigna y cónsona que haga conocer a la opinión pública y sin ambigüedades, los detalles del desarrollo presupuestario que anualmente se proyecta para el cumplimiento de las políticas públicas y su avance de gestión. El gran reto en torno a los contenidos tiene que ver con los desarrollos tecnológicos en la sociedad, punto crucial que en líneas anteriores fue

analizado pero que debe formar parte siempre de su esencia, ya que como se logró establecer, el acceso a las nuevas tecnologías facilitan la apertura de nuevas oportunidades para las comunidades, tanto a nivel económico como en el establecimiento de un diálogo social y político.

La realidad igualmente establece, la necesidad que existe por el crecimiento poblacional, del nacimiento de más canales de TV a propósito de la llegada de Televisión Digital Terrestre (TDT), se usa más el Internet y convergen tecnologías como la telefonía celular y el video. Todos los avances tecnológicos generan más canales para transmisión de contenidos, pero si la sociedad no tiene una fuerte capacidad de creación de contenidos culturales propios para ponerlos a circular en esos diversos medios, los canales acudirán seguramente a contenidos de otros, o a contenidos de baja calidad, con consecuencias negativas para el fortalecimiento de las expresiones culturales, educativas o hasta folclóricas de cada país. Por este motivo, la apuesta estratégica de la política de comunicación para la inclusión, es el fomento a la creación de contenidos más humanos y de valores positivos en todos los medios, pertinentes para contribuir a la superación de la exclusión y para evidenciar la diversidad cultural como una gran riqueza (Martín Barrero 1998: 41).

No podría jamás olvidarse que la comunicación como proceso de producción, circulación y puesta en juego de sentidos, exige el reconocimiento de la diversidad, en tanto la comunicación estaría dada por la posibilidad de

todos los actores sociales de poner en circulación sus intereses, mensajes y sentidos. Esto quiere decir que nunca se comunica sólo un mensaje. Siempre el contenido de la comunicación es de sentidos, porque el mensaje va acompañado del contexto en el cual es interpretado y reeditado. Este contexto es la cultura, definido dentro de la comunicación como un proceso complejo de construcción colectiva de sentidos, en el cual se supera la comprensión generalizada de comunicación que la asocia con un proceso simple, técnico, de entrega y recepción de mensajes. Es un ejercicio continuo en el que la experiencia indica, que no basta entregar datos a los receptores, si estos datos no tienen sentido para ellos, efecto este en el que la comprensión de la comunicación, remite igualmente al concepto de comunidades de sentido conformada por grupos de personas que comparten ciertas percepciones del mundo y de sus posibilidades de actuación y transformación.

Realpe (2007: 58) ha señalado que en una sociedad fortalecida culturalmente, existen muchas y muy diversas comunidades de sentido, que se fortalecen internamente gracias a la comunicación y se transforman comunicándose con fuerza con otras comunidades, ya que lo cultural a través de la comunicación, se activa mediante un intercambio social entre los seres humanos. La comunicación por ende, es la plataforma donde se erige la vida en sociedad, en el cual la cultura actúa como el contexto que determina la comunicación y por tanto los mensajes entre los sujetos. Los sentidos son medios a través de los cuales se expresa la producción cultural y en términos

más coloquiales, cuando hablamos de comunicación es inevitable hablar de cultura como las maneras de ser y de estar juntos en una sociedad.

En todo el proceso de comunicación, el papel de los medios se centra en superar una visión mediática de la comunicación y entenderla más como un proceso social, que como un procedimiento técnico. La comunicación como un proceso complejo de interacción social, más que como un procedimiento simple de emisión y recepción de mensajes, no debe entenderse como rechazo a los medios masivos y la amplia cobertura, por el contrario la masificación de los mensajes y la ampliación de cobertura en la recepción deben incrementar el impacto de los proyectos. Restrepo (2003: 56) señala que en este proceso, no solo deben interactuar medios de comunicación estatales o sus emisores, sino organizaciones sociales de comunicación y productores.

El Estado ante estas situaciones debe constatar y mantener políticas públicas en el cual se entienda que hoy la cultura no sólo pasa por los medios de comunicación, sino que ellos son constructores de sentido, gestores culturales que proponen a los ciudadanos maneras de percibirse, relacionarse y actuar en el mundo. Adicionalmente, los avances tecnológicos aumentan la posibilidad de incremento de canales y emisores en todos los medios, lo que genera una mayor demanda de contenidos, pero tiende a su vez a afectar negativamente la calidad de los mismos, por lo que debe ser obligación del Estado promover la existencia de contenidos comunicativos que recreen la cultura, expresen la diversidad del país y representen a las diversas

comunidades de sentido. Por las razones expuestas, la política de comunicación hace énfasis en la necesidad de apoyar y fortalecer los procesos de producción de contenidos culturales, entendiendo a los productores como personas que crean en diferentes formatos y para diversos medios de comunicación: libretistas, diseñadores de proyectos, gerentes, directores, animadores, escritores, locutores. Representan estas políticas de comunicación, lineamientos que promueven el interés público en los medios masivos para incidir sobre las culturas, la libertad de expresión y a la libertad de prensa, ofreciendo apoyo a todos los medios de comunicación y fortalecer procesos que favorezcan la inclusión social y contribuyan al fortalecimiento del sentido de lo público.

En toda sociedad, por más simple o exuberante que sea el ambiente citadino, existe una incidencia muy directa de los medios de comunicación sobre la cultura. Básicamente, la relación entre comunicación y cultura, evidencia el poder de legitimación que tienen los medios de comunicación y la capacidad para hacer percibir mensajes como ciertos, necesarios o pertinentes. Aguirre (1988: 29) destaca que es muy necesario avanzar en la comprensión acerca de la forma como los medios hacen percibir los mensajes como legítimos, el Estado debe proponer a los medios, principalmente de interés público, caminos para fortalecer el sentido de lo público, construir el país desde la diversidad, reconocer y valorar el patrimonio, estimular la expresión artística, formar para la contemplación y la sensibilidad estética; fortalecer procesos de inclusión y convivencia, y favorecer la construcción de sentidos de interés

público. Por otra parte, Beltrán (1999: 74) señala que la comunicación incide sobre la cultura, no solamente cuando potencia el diálogo intercultural, sino cuando propicia la creación y la memoria mediante la cual la sociedad se dota de sentidos. Rivera (2000: 55) afirma que la comunicación incide con fuerza sobre las culturas, no sólo cuando difunde información, sino también y principalmente cuando fortalece identidades; ofrece reconocimiento social a ciertos personajes o actitudes; castiga socialmente ciertos comportamientos; valida acciones como legítimas, y permite que los ciudadanos o comunidades expresar su opinión y hasta capacidad narrativa proponiendo soluciones u objetando decisiones.

La comunicación y la cultura, promueve positivamente en la sociedad, principios y propósitos muy requeridos en donde participan los medios de comunicación, y entre los cuales se encuentran el fortalecimiento de la identidad cultural, la diversidad y la memoria, permitiendo ver y participar en múltiples voces, rostros, temas y puntos de vista, abriendo escenarios para la expresión de la calidad artística, respetando y promoviendo los espacios de participación de las minorías culturales, lo cual garantiza la interacción de lo local, lo regional, lo nacional y lo internacional. La comunicación, como dimensión de la inclusión, permite el acceso de diversas voces y actores al escenario de lo público, la creación y el uso de múltiples sistemas de interpretación de las realidades, la construcción del bien común, el estímulo a la aparición de puntos de vista contrastantes y la expresión poderosa de las minorías.

5.8. Hacia la Formulación de Políticas Públicas de Comunicación

La falta de promoción en los medios de comunicación de las políticas públicas, ocasiona el desconocimiento no sólo del derecho de acceso a la información que tienen todos los ciudadanos, sino también de las políticas públicas y los mecanismos que existen en el país para ejercerlo. La gobernabilidad está encaminada a crear condiciones propicias para un desarrollo humano sostenible, a fin de garantizar el Estado de derecho, la protección de los derechos humanos, la equidad de género, uso compartido y responsable del poder y una situación macroeconómica estable (Beltrán 1999:100). Según el autor, para que un gobierno pueda calificarse de legítimo, es necesario que antes avale el libre flujo de información que permita dar a conocer los datos generales de la situación que vive una nación, estado o municipio. Por tal razón, el apoyar iniciativas que fomentan una información pluralista y multicultural, que incluya a todos, es también una forma de promover la gobernabilidad. Esta libertad no sólo es aplicable a la información favorable o considerada inofensivas, sino también a esa que reta, ofende o inquieta al Estado o a una parte de la población. Éstas son las exigencias del pluralismo, de la tolerancia, de la multiculturalidad y del espíritu de apertura sin los cuales no existe una sociedad democrática. Por eso la libertad de información y de expresión es sinónimo de reconocimiento y de respeto del individuo por parte de la sociedad. Estos cimientos, según Barahona (2000: 88) en cuanto a la construcción de políticas públicas de comunicación, se fundamentan mediante los siguientes presupuestos:

- Una política pública es una política que ha sido elaborada a partir de un consenso con la sociedad.
- Una política pública se estatuye con la participación de los distintos sectores interesados con una visión democrática.
- Una política pública se fundamenta bajo orientaciones y directrices como la equidad, igualdad, democracia, pluralidad.
- Una política pública y su formulación debe tener presente la coordinación de periodistas y medios de comunicación experimentados cuya perspectiva sea servir de puente y acceso a la información entre el Estado y la sociedad.

Todos estos factores dependen en buena medida de la intención y disposición que tenga el funcionario de turno, para establecer una política de acceso a la información, ya que de lo contrario no existiría una conexión y compromiso entre las políticas públicas y su conciencia como tal de beneficios para la comunidad o región del país, impidiéndose el acceso a información vital que elevaría la apreciación del pueblo y el trabajo del periodista sobre la necesidad de indicar el camino de inversiones y gestiones que el gobierno gestiona, reflejando básicamente un problema de operatividad, organizativa y funcional en el cumplimiento y metas de las políticas públicas, punto que sería primordial solucionar de manera organizativa, por el bien centralizado y transparente de toda la sociedad.

Este último punto, resulta necesario analizar con detenimiento, para no se pierda jamás esa conexión entre gobierno y sociedad civil, manteniendo un acceso e interrelación permanente por parte de la principal vocería que en este caso son los representantes de las instituciones del Estado, consagrados en la constitución y las leyes, manteniendo mecanismos para tener y mantener esa vinculación con la población, ya que mediante la comunicación hay un instrumento fundamental, una vía de comunicación permanente en el cual cada proyecto busca su significado y distinción de manera constante en el que la comunicación e información, está orientada a una función ejercida por los medios del Estado y los comunitarios, y la información oficial transmitida a través de éstos, lo que respalda la visión de cada entidad estatal y su visión de ejecución o desarrollo de las políticas públicas.

Cuando se habla de clasificación de las políticas públicas, suele referirse a los vínculos entre los diversos actores políticos y sus relaciones de poder que operan en las esferas de la vida pública de un país, por medio de iniciativas y gestiones cuyo objetivo es la sociedad civil. Es así como puede presentarse como propio, la clasificación de las políticas públicas que según Barahona (2000: 142) pueden existir:

- **Política Pública Distributiva**. Son aquellas cuyos resultados, productos o recursos se pueden desagregar o dividir, o repartir en pequeñas unidades independientes. Los beneficiarios no se conocen entre sí por lo que no existe conflictos políticos entre ellos.

- **Política Pública Regulatorias**. Son aquellas en las que el gobierno, regula, limita o controla las acciones del ciudadano. Como las que delimitan el ámbito de acción de los ciudadanos, ejemplo las ambientales, de salud, etc.
- **Política Pública Redistributivas**. Son aquéllas de impacto más amplio que podrían alcanzar a clases sociales. Donde el nivel de recursos es tan grande, que su impacto político afecta a grupos importantes de la población, como por ejemplo impuestos suntuarios, privatización de energía, venta de terrenos, salarios, asistencia social.

Para cada política, hay una arena de poder diferente. Por ejemplo, las acciones que se dan en las políticas distributivas, se encuentra la formación de liderazgo, aquí la arena de poder es pasiva. En el caso de las regulatorias, se forman grupos sociales que pueden formar organizaciones para defenderse de sus acciones, los liderazgos son más estables que unen fuerzas para defender sus intereses. Las políticas públicas tienen un componente netamente político, y que trae consigo un alto grado de tecnicidad pero sin soslayar a los actores políticos y sus intereses, la magnitud va a depender del impacto de la propia política pública. Como los analistas políticos que realizan fuertes intervenciones en la recabación de la información, se requiere que haya gente capacitada para realizar un análisis profundo de los vaivenes políticos, estas son las llamadas áreas de inteligencia política, porque en la medida de tener análisis profundos, podremos tener una visión completa de la situación social.

5.9. Los Modelos para la Elaboración de las Políticas Públicas

Bernal (2002: 236) señala que ante el estudio de los modelos a seguir en cuanto a la elaboración de políticas públicas, y la toma de decisiones en materia diseño de las mismas, existen cuatro modelos.

- **Modelo Racional**

Parte de la idea de que los actores de las políticas públicas se comportan siempre en forma racional, que maximizan los beneficios y minimizan los costos. Para actuar racionalmente se requiere tener toda la información disponible, que nos den estrategias o alternativas que permitan mayores beneficios o ganancias con el menor de los costos. Siempre vamos a tener criterios racionales que norman nuestra toma de decisiones. Este modelo propone una serie de fases o etapas:

- Establecer un objetivo.
- Hacerse de toda la información disponible.
- Diseñar una serie de alternativas.
- Prever las consecuencias de todas las alternativas.
- Seleccionar la mejor.
- Implementar la política pública.

Salas (1999: 55) señala que estas características no son viables, porque no se puede alcanzar este nivel de complejidad, debido a una serie de límites que te impiden desarrollar las alternativas, como los políticos, de recursos, de

tiempo. No siempre los actores políticos actúan con bases racionales, como decía Maquiavelo, el 50% tiene que ver con la capacidad del príncipe y el otro 50% tiene que ver con la suerte. Ello representa factores que se presentan de manera fortuita y que puede beneficiar o perjudicar el trayecto de un proceso de política pública, pero que finalmente no encuadra de un modelo racional. Sus concepciones presentan un alcance de carácter medio, ya que puede que sí sean viables debido principalmente al carácter innovador y conspicuo que las partes participantes dispongan, debido principalmente a que actitudes basadas en orden sistemático de desarrollo y participación, pueden presentar a corto o mediano plazo resultados satisfactorios.

- **Modelo Incremental**

Este modelo fundamentalmente establece sus resultados, desarrollado un modelo basado en decisiones en un proceso de Política Pública, debido a imponderables del modelo racional. Es un modelo incremental, el que se aplica cuando hay carencia de tiempo, de recursos, de inteligencia. Aquí los gobiernos, ante un problema, no pueden tener toda la información disponible, por lo tanto no pueden construir todas las alternativas. Por lo tanto, lo que realmente hacen frente a los problemas públicos, es salir del paso diseñando alternativas directas y conjuntas que busca remediar un mal, sin alcanzar un gran objetivo o propósito. Este modelo opera, con el ensayo y error, incrementando en formas pequeñas, sin complicarse, trabajando en forma

fragmentada, pero haciendo coordinaciones sobre las diferentes políticas públicas, sin tanta profundidad o parcialmente incompletos.

- **Modelo de Exploración Mixta**

Un modelo de exploración experimental, diseña dos o tres alternativas, tomando aquella que se pudo detallar más, y adquirió mayor aprobación de aplicación debido a sus diferentes estudios de factibilidad o régimen financiera. Berna (2002: 79) señala que aquí hay un mayor número de recursos, innovación imaginativa. El mimo, permite la toma de con el mayor detalle.

- **Modelo Satisfactor**

Este modelo, indica la utilización de políticas públicas anteriores que han tenido mejores resultados generando menos incertidumbre pero con los más altos estándares de cumplimiento. Primordialmente, es un método que desarrolla la satisfacción en la búsqueda rápida de las experiencias pasadas.

Por otro lado el surgimiento de la planificación en la comunicación se relaciona igualmente con las políticas públicas de desarrollo. Por ello, entre las distintas concepciones del desarrollo, en la que se aplican estos parámetros se puede estudiar las concepciones planteadas por De Gracia (2003: 63) quien señala estas etapas dentro de un desarrollo de crecimiento, el subdesarrollo y el desarrollo como proceso de cambio estructural global, en el que la comunicación es eje fundamental.

Beltrán (2001: 87) describe que en América Latina han prevalecido tres conceptualizaciones principales respecto de la relación entre comunicación social y el desarrollo nacional, a saber: Comunicación de desarrollo, comunicación de apoyo al desarrollo y comunicación alternativa para el desarrollo democrático. Las mismas, se desprenden, entonces, de estas concepciones de desarrollo y surgen de la necesidad de comunicar las políticas para el desarrollo. De este modo se integra a la planificación en comunicación específica de nuestro campo teórico metodológico, a diversas áreas de gestión estatal y de implementación de políticas públicas y programas sociales, y que solo ha sido contemplada de manera periférica por las disciplinas que nos han precedido en el tratamientos de la relación Estado (Historia, Geografía, Ciencia Política, Derecho, Finanzas, Contabilidad), concepciones de desarrollo y planificación.

Básicamente debe existir una planificación normativa, misma que se basa en la utilización de una serie de procedimientos normativos, donde interesa particularmente la formalización del proceso de comunicación. Se detalla particularmente las acciones, metas y objetivos, estableciendo tiempos y trayectorias respecto de un diagnóstico realizado por un actor central, casi siempre el Estado. Se parte de un modelo analítico y se llega a un modelo normativo. Ello es muy importante para la eficiencia y eficacia de los resultados y la manera de desarrollo de la comunicación social. El sujeto planificador (Estado), diagnóstica, ejecuta y evalúa desde el diseño hasta la puesta en marcha una planificación. Si ello no existe corre el riesgo la organización de

llegar a una imposibilidad de realizar cambios, en la medida que se ejecuta, ya que debe realizarse el proceso de la comunicación bajo programas y proyectos fijos, que no pueden ser modificados. La estructura básica es políticas, plan, programas, proyectos, acciones. Ello así mismo sugiere una planificación indicativa, basada en elementos como:

- Surge a partir del grado de intervención del Estado.
- Tuvo su origen en la necesidad de distinguir la utilización de la planificación en países occidentales de los países socialistas.
- Se las denominó indicativas ya que eran sugeridas a los privados y de cumplimiento obligatorio para el Estado.
- La planificación indicativa fue el primer avance a partir de las dificultades que presentaban los proyectos normativos-imperativos de políticas públicas de comunicación.
- Se creó esta nueva instancia que tuvo que ver con la obligatoriedad para el Estado y sugerida a los privados.
- La planificación indicativa, para los actores privados es optativa, es decir la pueden cumplir o no, esto se pensó en la necesidad de sumar actores a propuestas y proyectos que eran generados desde el Estado.

Cumplidos estos elementos, puede establecerse una planificación estratégica u operativa, representando estas una herramienta, a partir del cual se puedo llevar adelante diferentes pasos, para establecer una metodología

distinta para armar proyectos (Beltrán 2001: 94). Su estrategia dentro de la formulación de políticas públicas está en los diferentes actores que participan en la discusión de la problemática, la describan y definen el problema. Es muy importante que se planifique la formación de espacios de discusión de los actores donde el conflicto sea puesto en escena sin perder de vista la sociedad civil que es quien da la última palabra en cuanto a su eficacia o no. Para ello, muy relevante también resulta, el establecer una secuencia lógica de tratamiento, basada más que todo en una viabilización del proyecto y constitución del espacio de articulación para procesarlo en los medios de manera concienzuda. Ello permite:

- Diagnóstico de situación e identificación de la problemática de gestión.
- Modelo integrado de los procesos e identificación de los puntos y procesos críticos a atacar.
- Análisis de actores sociales y formulación de estrategias de acción.
- Programación de actividades, recursos y presupuesto de la ejecución.
- Ejecución y monitoreo de la ejecución.
- Evaluación de resultados y proceso, balance del aprendizaje, refinamiento de la gestión.

5.10. Propuesta metodológica para el Diseño de una Política Pública

5.10.1. Identificación del Problema Público

Sánchez (2001: 59) establece que una buena o una mala identificación del problema, podría influir en la elaboración de la Política Pública y originar que este crezca de forma evidente a magnitudes que no se puedan controlar. Un problema público, identifica aquéllas insatisfacciones que aquejan a un segmento de la población; es decir, los problemas públicos son aquellos en donde los grupos o individuos esperan una acción gubernamental para atender o solucionar esa problemática. Por estas situaciones es muy importante:

- **Analizar el contexto de esa necesidad, las diversas características de esa problemática**. Al hablar de contexto, se debe identificar algunos rasgos como qué grupos o personas son las afectadas; esto permite identificar quiénes no están afectados, que podrían ser aliados en la atención de la problemática. La magnitud del problema, es decir a cuánta gente está afectando el problema, cuáles son las características del grupo, es un grupo reivindicativo (que necesita reivindicarse), es un grupo contestatario, es opositor por sistema.
- **Identificar que dependencias están mejor ubicadas para responder a estas necesidades**. Un ejemplo de esto es si el problema es educativo o con un sindicato, en la cual no siempre será el secretario de educación al que se recomienda debido a una serie

> de acciones previas que lo oponen a los involucrados. Trátese de un método en el que se debe identificar cómo está este grupo interactuando con la sociedad; ver si está aislado, ver si está siendo cubierto por los medios. También hay que ver el tiempo de solución o el tiempo que lleva el problema es decir, su vigencia. Si se pueden ver estas características se podrán ver resultado positivo en la elaboración de la Política Pública.

Beltrán (1999: 211) refiere que la incidencia política, indica los esfuerzos planificados de la ciudadanía organizada para influir en programas y políticas públicas por medio de la persuasión y la presión. Se trata de ganar acceso y generar influencia sobre personas con poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general. La práctica muestra que el éxito de estos esfuerzos depende cada día más de la capacidad de generar opinión pública favorable a través de los medios de comunicación. No obstante, muchas organizaciones de la sociedad civil manifiestan vacíos y debilidades preocupantes en este campo. Asimismo, tanto en Centroamérica como en el resto del mundo, la mayoría de los medios masivos de comunicación está monopolizada y controlada por personas o grupos de poder que representan, a nivel social, económico y político, intereses ajenos a las grandes mayorías, minorías étnicas y sectores tradicionalmente marginalizados. En consecuencia, la prensa escrita y electrónica es poco accesible para muchas organizaciones de la sociedad civil y los temas o propuestas concretas de la ciudadanía sobre políticas públicas son ignorados y

excluidos por los medios más importantes. No obstante, con los avances hacia la democratización de Centroamérica en las últimas décadas, hay nuevas oportunidades para acceder a los medios y utilizarlos en la generación de opinión pública en apoyo a campañas de incidencia política.

Este nuevo contexto, trae retos especiales para las organizaciones y coaliciones de la sociedad civil que aspiran influir en políticas públicas. La comunicación en estos espacios implica la necesidad de nuevos aprendizajes que lleven a la utilización de los medios de forma más efectiva. En este marco, es importante entender más sobre la opinión pública, cómo se forma y cómo funciona en la incidencia política. Hay que conocer mejor a los medios mismos, quiénes los controlan, cuáles intereses representan, cómo funcionan, cómo están estructurados y qué papel juegan en la generación de opinión pública. Finalmente, hay que saber incorporar estos insumos en una estrategia de medios para campañas concretas de incidencia política. Hay que recordar las posturas que refirman a la opinión pública concebida de varias formas, y dependiendo de la perspectiva y propósitos de quien la define. Desde la perspectiva de la sociedad civil organizada, deseosa de influir en las políticas públicas de su gobierno o de otras instituciones de poder, la opinión pública es una especie de fuerza invisible, capaz de ejercer presión sobre la misma sociedad y sobre los aparatos de poder del Estado. La comunidad y sus engranajes, con poder de decisión sobre las propuestas concretas de la ciudadanía, se visualiza como susceptibles a la opinión pública, y ésta, muchas veces, define el éxito o el fracaso de los esfuerzos de la ciudadanía en general

de influir en las políticas públicas. En este sentido, la opinión pública es algo más que el conjunto de opiniones individuales del público. La opinión pública es un poder.

La Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER) (1999), en su libro Cómo incidir en la opinión pública, define la opinión pública como un proceso comunicativo mediante el cual los ciudadanos se interesan sobre un hecho, forman juicios y se expresan sobre determinado asunto (p.16-18). Vista de esta forma, es un proceso en que concurren muchos actores, incluyendo los medios de comunicación, la ciudadanía en general y grupos específicos de presión (gremios, organizaciones de base, grandes compañías, la iglesia, el gobierno, los partidos políticos, etc.). En un contexto ideal, también es un proceso que genera acción y cambios sociales positivos.

5.10.2. La Formulación y Función de la Opinión Pública

Para la ALER (1999: 22) establece que la opinión pública requiere de por lo menos tres elementos fundamentales para hacerse sentir:

- Un público que se expresa (pensamientos de una colectividad de personas que se manifiestan de alguna forma).
- Un tema de interés público (un asunto sobre el cual una gran parte de la ciudadanía tiene enfocada su atención).

- Un espacio de interacción (los medios de comunicación y los lugares de comunicación interpersonales, tales como mercados, autobuses, etc.).
- Aunque la opinión pública es un proceso social de la colectividad ciudadana, para entender cómo se forma y cómo funciona, hay que empezar con el individuo. Cada persona tiene una historia personal que la condiciona y le genera ciertas actitudes, prejuicios y formas de percibir su realidad.

El conjunto de estos factores individuales se conjuga, después, con valores, creencias, costumbres y estereotipos de la sociedad en que vive el individuo, conformando la matriz cultural de la comunicación frente a la formulación de políticas públicas. La opinión pública se forma en el momento en que algún estímulo como un evento concreto una noticia o una declaración provocativa, interacciona en forma catalizadora con la matriz cultural y la ciudadanía se expresa sobre ello. El hecho de que gran parte de la ciudadanía esté enfocada sobre un tema y que exprese su opinión en un espacio de interacción concreto, no implica que todas las personas coincidirán en los mismos enfoques y juicios o qué pensarán de la misma forma sobre el mismo tema. En la realidad existen diferencias fuertes entre individuos y entre grupos o sectores de la sociedad, debido a diferencias en las matrices individuales y en las experiencias vivenciales de los diferentes sectores (mujeres, grupo étnico, clase, identidad rural o urbana) (Beltrán 1999: 214).

De estas diferencias surgirán diferentes corrientes de opinión. Algunas corrientes de opinión serán mayoritarias y dominantes mientras que otras serán minoritarias. No obstante, en términos generales, toda corriente de opinión lucha por convertirse en mayoritaria y dominante. Las etapas en el desarrollo de las corrientes de opinión Las corrientes de opinión son dinámicas y cambiantes, de un año a otro, de un mes a otro y, aún, de un día a otro. Todo depende de la evolución de la matriz cultural de la sociedad, de la información que recibe la ciudadanía sobre el tema de interés público y de la capacidad de la ciudadanía de reaccionar. Sin embargo, según Sánchez (2001: 69) se pueden identificar tres etapas en el proceso de desarrollo de corrientes de opinión:

- **La etapa informativa**. Esta etapa empieza con la recepción de información sobre un hecho o tema de interés público y la generación de las primeras reacciones entre la ciudadanía. Muchas veces esta información está incompleta o distorsionada, dejando vacíos e incertidumbres en la formación de opiniones.
- **La etapa de profundización**. La segunda etapa se caracteriza por la llegada de nueva información y conocimientos sobre los hechos. Empiezan a esclarecerse más las diferentes corrientes de opinión, aunque las opiniones manifestadas siguen basándose en unas fuertes dosis de subjetivismo, muy influidas por las matrices individuales y culturales de la ciudadanía (prejuicios, actitudes, costumbres, intereses, ideologías). En este sentido, es una etapa de

búsqueda de mayor información y datos y de profundización en el tema desde varias perspectivas.

- **La etapa de consolidación**. En la etapa final la información sobre un tema de interés y de política pública, la información se amplía y se profundiza. Los expertos sobre el tema y los reportajes de los medios juegan un papel determinante, y el subjetivismo empieza a desplazarse (aunque no totalmente) por juicios más racionales. Hay polémica y debate, con diferentes actores manifestando opiniones distintas; y empiezan a vislumbrarse corrientes claras. También, toma auge la batalla para convertir cada corriente en una corriente dominante y las personas funcionarias del gobierno, sean elegidas o nombradas, empiezan a tomar nota. Esta última etapa en la formación de corrientes de opinión pública es la meta de cualquier estrategia de medios en una campaña de incidencia política.

Las corrientes de opinión pública, en el marco de la incidencia política, tienen varias formas de culminación, algunas más deseables que otras en términos de lograr objetivos claros relacionados a las políticas públicas. En el mejor de los casos, las corrientes de opinión pública conllevan a acciones concretas por parte de una ciudadanía conmovida por la necesidad de resolver algún problema o tratar algún tema de interés común. El escenario ideal, en este caso, es que se genere una corriente de opinión mayoritaria, que apoye una propuesta de solución concreta promovida por una campaña de incidencia política. A su vez, se espera que este apoyo resulte en decisiones favorables

de parte de las personas dentro del gobierno con el poder de decisión. Sin embargo, las corrientes de opinión no siempre culminan con acciones concretas. Cuando hay intereses claves en juego y diferentes grupos de la sociedad en pugna, a veces concluyen con cortinas de humo fabricadas por las autoridades para desviar la atención de la ciudadanía del tema central de debate público.

En otras ocasiones, el enfoque se modifica o termina en un gran “show” en los medios de comunicación que después desaparece sin ningún accionar claro. Finalmente, en algunas ocasiones las corrientes de opinión generan cambios no muy percibibles al interior de las personas. Es decir, no resultan en cambios inmediatos de políticas públicas pero sí generan cambios en las mentes y los corazones de la gente, educando, convenciendo, convirtiendo y transformando. Estos cambios invisibles, se manifiestan muchas veces a través de acciones indirectas postergadas (apoyo electoral para una persona candidata que promete resolver un problema urgente) y pueden contribuir a crear condiciones para acciones y/o grandes transformaciones en el futuro.

Beltrán (1999: 214), destaca que en los espacios interpersonales de comunicación, y también en los medios masivos, existen personas con la capacidad, según el tema, de orientar el pensamiento y las acciones de los demás. Pueden ser personas líderes formales, como dirigentes políticos, personas líderes sindicales, figuras importante en la iglesia u otras personalidades públicas (estrellas de cine, etc.). Pero también existen personas

líderes informales, que, aunque no son personajes con reconocimiento masivo, son personas cuyas opiniones tienen mucho peso en el entorno en que se mueven (el barrio, la iglesia, el mercado, etc.). Con frecuencia, son personas líderes naturales con mucha capacidad de comunicación y de convencimiento. Es importante tomar muy en cuenta a los y las líderes de opinión en los esfuerzos de incidencia política. Estas personas deben incluirse entre las personas claves de un plan de incidencia política y requieren de una atención especial en la estrategia de medios.

En un sistema democrático existe una serie de condiciones que no son necesariamente esenciales para la formación y el fomento de opinión pública, pero que sí favorecen su mayor desarrollo. Entre estas, se incluyen:

- **La existencia de medios masivos de comunicación**. El elemento más clave para la generación de opinión pública es la información y su socialización entre la ciudadanía. Para esto, los medios masivos de comunicación, y el libre acceso a ellos, son factores importantes para la formación y el funcionamiento de la opinión pública.
- **La libre expresión**. La libertad de expresión, fundamento de cualquier democracia, facilita la socialización de la información y la generación de juicios y opiniones sobre asuntos públicos.
- **La pluralidad en la información**. La existencia de diferentes fuentes, enfoques y tratamientos de la información es importante para

la objetividad y la generación de diferentes corrientes de opinión pública.

- **La cultura de debate**. Las sociedades en búsqueda del consenso y tolerantes a las diferencias y al debate social, facilitan de manera importante la formación de corrientes de opinión pública.
- **La urbanización**. En la medida en que la población vive en mayor proximidad (por ejemplo, en una ciudad) hay una mayor oportunidad para interactuar con más personas, facilitándose la formación de corrientes de opinión pública.
- **La población con cierto nivel de educación**. El acceso a diferentes fuentes y manejo social de la información son mayores cuando existe una población alfabetizada y con un nivel mínimo de educación formal.

La opinión pública no es lo mismo que la opinión del público. Cualquier tema puede ser sujeto a opinión de parte del público, medida muchas veces a través de los sondeos o estudios de mercado y concebida como la suma de todas las opiniones de las personas encuestadas. La opinión pública es algo más que la suma de opiniones personales; es un proceso complejo que tiene que ver con la reacción de la ciudadanía e instituciones de poder frente a la información sobre determinados temas de interés público y que genera polémica y debate que normalmente tienen que ver con la situación política, económica o social de un país. En este sentido, es un poder con una enorme

influencia sobre la sociedad civil y sobre las personas con poder de decisión dentro de los aparatos del Estado.

La capacidad de influir en la opinión pública, generar corrientes mayoritarias de opinión y convertir estas corrientes de opinión en acciones de apoyo a propuestas concretas de cambios en políticas públicas, es esencial para el éxito de las campañas de incidencia política. Esto implica ser capaz de ubicar y mantener un tema de interés para algún sector de la población en la agenda pública y orientarlo en sentido favorable al bien común. Requiere la formulación de estrategias informativas para el tratamiento del tema, la generación de análisis y debate, y la consolidación de corrientes de opinión para que se vuelvan mayoritarias. Finalmente, implica convertir corrientes de opinión pública en acciones concretas a favor de las propuestas de grupos ciudadanos sobre políticas públicas. La opinión pública, destaca Beltrán (1999: 136), es efímera y volátil, ya que puede cambiar rápidamente, dependiendo de una variedad de factores que influyen en la percepción de los diferentes grupos de una sociedad. En muchas ocasiones la opinión pública es generada por una ciudadanía con poca formación política, con poco manejo de información o con un bajo nivel de interés en los asuntos públicos, alejándola de verdades objetivas y haciéndola más vulnerable a la manipulación.

La comunidad puede influir políticamente en la determinación de las políticas públicas de manera más continuada que a través de los partidos políticos y las elecciones. A nivel de la sociedad civil no se puede esperar que

los individuos formen grandes asociaciones voluntarias para fomentar temas de interés público, a menos que existan condiciones especiales para ello. Los procesos de concertación suponen la existencia de una serie de factores, tales como la participación de los agentes sociales en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas; su responsabilidad respecto a normas de la negociación y su voluntad de cooperación. Para que la concertación sea percibida como un ejercicio legítimo y conveniente, ella debe atender a los diversos intereses y partes. Por otra parte, el consenso representa una observación en un continuo, es poco frecuente y poco duradero, salvo excepciones.

Los acuerdos de concertación deben ser institucionalmente procesados, evitando reducir a las instituciones democráticas al papel de instancias de mera ratificación de lo acordado. Junto al impulso de los acuerdos, se requiere generar escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios; de otro modo el consenso se puede convertir en su propio enemigo, al intentar reemplazar la dinámica social por negociaciones cupulares. En el análisis político suele asumirse muy estrictamente una racionalidad de las expectativas. Para evaluar sus ganancias con un cambio de política los agentes deben entender completamente como los afectaría tal cambio, incluyendo sus efectos generales de equilibrio. Mediante la participación de personas o grupos ellos pueden influir, hacerse presentes, en la agenda pública y también en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Esto puede favorecer el tratamiento de los temas públicos, al

haber menos temas “no atribuibles” a algún grupo social, permitiendo una distribución más equitativa del poder y una mayor visibilidad de los problemas sociales; con frecuencia puede ser la base de capacidades determinadas en los grupos beneficiarios, además de aumentar la efectividad y la eficacia de las políticas (Sánchez 2001: 122).

La participación es un modo privilegiado en que los ciudadanos y las organizaciones que los agrupan puedan hacer valer sus opiniones en el período que va entre un acto eleccionario y otro. Ella representa un complemento indispensable de la burocratización de los actos gubernativos, otorga mayor transparencia al sistema político y agiliza la consideración de los problemas sociales más relevantes; es también fundamental si se desea transferir más poder a la ciudadanía o a los potenciales participantes en otros ámbitos. La participación es también un modo privilegiado de expresar la participación social; de hacer presente a los diferentes grupos, tanto en sus demandas específicas, como en su visión del mundo. Es una manera en la que la sociedad se reconoce a sí misma. Desde otro punto de vista, la participación es una avenida de doble tránsito, en la que puede haber problemas de ida y de vuelta. Por una parte, con ella se abren posibilidades de la manipulación por quien la organiza o conforma. Por la otra, también puede ser ocasión de una avalancha, debido a un potencial efecto multiplicador de las demandas. En cuanto al número de personas que participa, parece claro que un medio potente de lograr un aumento de la participación es el desarrollo sostenido de los esfuerzos de descentralización, ya que con ésta se puede lograr una

dimensión más adecuada para la interacción entre las autoridades y los diversos grupos sociales.

La cercanía entre las autoridades y las comunidades ofrece una mejor capacidad de respuesta y otorga más transparencia al suministro local de bienes y servicios, así como un claro incentivo a la introducción de innovaciones a la gestión fiscal local y a la mayor responsabilidad de la población en la esfera política. En cuanto a la complejidad de los temas respecto de los cuales puede darse la participación, cabe preguntarse si ella tiene un límite natural. Sin duda existen asuntos extremadamente complejos, cuya resolución se vería demorada en caso de requerir una participación detallada. Por otra parte, tanto la voluntad política de hacer realidad la participación como la tecnología de comunicaciones, hacen retroceder dicho límite cada día.

En la sociedad civil sólo un número pequeño, aunque creciente, de entidades realiza planteos integrados de políticas públicas. Las organizaciones de la comunidad tienen poco acceso a la información, lo que sesga la participación. Por otra parte, las políticas públicas todavía no reciben la atención que merecen a nivel académico y de los medios de comunicación. La discusión habitualmente se ha caracterizado por el predominio de la retórica y la falta de precisión, mientras el conjunto de políticas reales (de mayor o menor calidad técnica) resulta privativo de los gobernantes y estudiosos, o aparece de modo desdibujado en la prensa. Pareciera, sin embargo que los ejercicios

retóricos tienden a concentrarse en unos pocos temas de alta visibilidad, aunque no siempre de gran interés para la gente.

5.10.3. El Papel de los Medios en la Sociedad Moderna

Los medios de comunicación siempre han jugado un papel importante en la vida social, económica y política de los pueblos. Ello se concentra al establecer a los medios de comunicación muchas veces, como entes de participación de mayor confianza que los cuerpos legislativos, los partidos políticos, los jueces, la policía, los empresarios, los presidentes y los sistemas políticos y económicos en general. De hecho, Rodríguez (2004: 81) indica que dos de cada tres personas en Latinoamérica creen, sin lugar a duda, en la verdad de lo que dice la prensa escrita, la radio y la televisión. En este sentido, se vislumbran tres nuevos roles para los medios de comunicación de hoy en día:

- **Primero**: Legitiman y autentican las noticias que transmiten. Es decir, agregan valor y dan importancia en un tiempo en que las instituciones tradicionalmente legitimadoras, especialmente las instituciones políticas, tienden a perder su propia legitimidad. La ciudadanía tiende a creer en lo que ve o escucha a través de los medios de comunicación, principalmente de los medios masivos. De esta forma, los medios avalan hechos (aunque no sean verídicos), situaciones y opiniones, y generan prestigio para las personas que en ellos aparecen.

- **Segundo**: Definen lo que es real y lo que no lo es. Lo que sale, vale y sólo lo que sale, existe en la conciencia del público. Un hecho o una noticia que no encuentra espacio en los medios de comunicación pasa desapercibido, como si no hubiera ocurrido. En este sentido, los medios de comunicación no sólo informan, sino que también deciden qué entra y qué se toma en cuenta en la vida política, económica y social de un país.
- **Tercero**: Actúan como mediadores entre la ciudadanía y el poder del Estado. Los medios de comunicación se han convertido en el principal lugar de encuentro entre las diferentes fuerzas sociales de los países y entre la sociedad civil y el gobierno. En este marco, locutores y periodistas, muchas veces, asumen un papel de representantes (no elegidos) de la ciudadanía.

5.10.4. La Organización de los Medios de Comunicación

En general, todos los medios masivos de comunicación tienen una organización interna similar, variando en el tamaño, los recursos económicos y otras características particulares. Para los grupos que aspiran a incidir en los medios y convertirlos en vehículos de incidencia política, es importante conocer y analizar la estructura que controla la generación de noticias. Rodríguez (2004: 89) señala una estructura, que normalmente existe en los medios de comunicación:

- **Director(a)**: Es quien se responsabiliza por el funcionamiento periodístico de la empresa y representa al medio en público. Muchas veces es la "cara política", con responsabilidad de la línea política del medio.
- **Editor(a) General**: Que también puede ser jefe de redacción, es quien decide cuál información se publica en el medio y cuál no. Define también la línea editorial. Es responsable del funcionamiento del conjunto de secciones (sección política, sección de negocios, sección social, sección de cultura, sección de deportes, sección internacional, etc.) y supervisa a los(as) editores(as) de cada sección.
- **Editores(as)**: Son las personas con cargo inmediato superior a reporteros. Son responsables de una sección específica del medio.
- **Los(as) Periodistas**: Son las personas profesionales que recogen y elaboran directamente las noticias para luego "venderlas" a sus superiores. Por lo general, cada persona reportera es asignada a cubrir las noticias sobre un eje temático. Los temas más comunes son los que se relacionan con la política nacional, el congreso, los tribunales, la economía, la cultura, los deportes, las noticias internacionales y los sucesos. Los (as) periodistas son un conglomerado fundamental dentro de los medios de comunicación, en tanto tienen la posibilidad de promover nuevos temas y fuentes con visión de cambio. Son transmisores de información a partir de sus pesquisas y averiguaciones, consultan fuentes y presencian

hechos, aunque no todo lo que producen o consideran importante pasa por el filtro de los(as) editores(as).

- **Corresponsales**: Son periodistas que cubren las noticias lejos de la sede del medio, a nivel nacional o internacional.
- **Columnistas**: Suelen ser personalidades conocidas contratadas por el medio para escribir opiniones ya sea a nombre del medio o a nombre propio (editorial, columna). Muchas veces, son personas líderes de opinión o personajes reconocidos por sus actividades en el campo político, económico o social más que en el campo periodístico. Su trabajo, a diferencia de las personas reporteras, es comentar temas y noticias. Escriben mensualmente, semanalmente o varias veces por semana. La mayoría de las personas columnistas desarrollan un estilo propio, reconocido con el tiempo. Con frecuencia tratan los mismos temas o temas similares, una y otra vez, con opiniones más o menos previsibles.

La noticia es la materia prima para el periodismo escrito y electrónico. La noticia es todo aquello que es novedoso, inédito y que afecta, de manera importante, la vida de grandes o importantes sectores de la ciudadanía. Mientras más novedoso sea el hecho y/o más numerosa sea la cantidad de gente afectada, más importante será la noticia. Noticia e información no son la misma cosa. Ante estas definiciones, Solano (2001: 69) señala que es importante mantener en mente las diferencias para no equivocarse o frustrar los esfuerzos de incidir en los medios de comunicación; la información es un

conocimiento desarrollado, normalmente por la investigación, y compartido por una o más personas. Saber cómo funciona el sistema nervioso humano es información, pero no es noticia sin algún nuevo descubrimiento de impacto. La noticia es un suceso o novedad reciente. Las noticias tienden a tener una vida más corta que la información y siempre son reemplazadas por otras noticias. De hecho, sobreviven, a veces, sólo unos minutos. También tienden a ser de interés subjetivo. Una noticia para una persona no necesariamente es noticia para otra. Mientras toda noticia es información, no toda información es noticia. Son los medios de comunicación los que transforman la información en noticia. El reto, entonces, para cualquier grupo que trata de incidir en la opinión pública a través de los medios es reconocer los componentes noticiosos de la información que busca transmitir a los y las periodistas y al público.

El objetivo es llamar la atención y convertir el tema, la propuesta y las actividades de incidencia política en noticias. Hay varias características normalmente asociadas con eventos o hechos noticiosos. En la medida que un evento o historia contenga estas características, recibirá más cobertura por los medios, entre estos describe Solano (2001: 72) se pueden mencionar los siguientes:

- Novedad.
- Choque.
- Conflicto.
- Datos nuevos.

- Simplicidad.
- La niñez.
- Historias humanas.
- Temas sociales que involucran una figura pública de importancia.
- Humor.
- Acción.
- Imágenes interesantes.
- Relevancia con un tema o historia ya publicada.
- Impacto local.
- Simboliza alguna tendencia.
- Fiestas y aniversarios.

Finalmente, hay que recordar que, para los medios de comunicación, una información, normalmente, es noticia sólo una vez. Mientras que esto depende mucho del contexto en que se da la noticia, el tratamiento periodístico que recibe y la longevidad de la noticia, en muchos casos, cuando la misma información se repite más de una vez, pierde su valor noticioso. La formulación de estrategias de políticas públicas para incidir en los medios de comunicación requiere de reflexión y análisis, tomando en cuenta una serie de elementos y variables importantes para lograr claridad y precisión con respecto a:

- Los objetivos frente a los medios.
- La audiencia que se quiere alcanzar.
- Los mensajes que se quieren mandar.

- Los medios más adecuados para comunicarla.
- Las personas claves dentro de los medios.
- Las actividades concretas que hay que llevar a cabo.

Finalmente, es importante evaluar, de forma continua y objetiva, el cumplimiento y efectividad del plan de actividades. En este contexto, la elaboración de una estrategia de medios de un grupo o de una coalición impulsando una campaña de incidencia política, puede guiarse por los siguientes pasos:

Solano (2001: 75) ante los objetivos y metas específicas de una estrategia de medios siempre hay que tomar en cuenta el objetivo de la campaña de incidencia política, es decir, la propuesta concreta de su grupo o coalición sobre políticas públicas. Los medios de comunicación no son un fin en sí mismo sino un vehículo para generar opinión pública y convencer a la persona o personas con poder de decisión sobre su propuesta. En este contexto, el objetivo general de la estrategia de medios en una campaña de incidencia política es ganar espacio en los medios de comunicación, ubicar el tema de su campaña en la agenda pública y generar corrientes de opinión favorables a su propuesta. Después, hay que definir los objetivos específicos y metas de su estrategia concreta.

Después de precisar exactamente qué es lo que se quiere lograr a través de su estrategia de medios, hay que definir claramente a la audiencia o las audiencias que se quieren alcanzar. Las audiencias para la incidencia política

normalmente incluyen a la persona con el poder de decisión sobre la propuesta concreta de la campaña y a las demás personas claves con influencia sobre la persona decisiva. También deben incluir a la población afectada por el problema que se quiere resolver y a las personas líderes de opinión en la sociedad. Montoya (2003: 88) ha señalado que los medios de comunicación que se priorizan para la estrategia de medios, el contenido de su mensaje y el estilo, dependen de las audiencias específicas que se definan. Si se quiere alcanzar a la juventud, por ejemplo, hay que incluir medios, probablemente radiales, escuchados por esta población y preparar mensajes atractivos y modernos. Si la audiencia principal es adulta, urbana y de clase media, la televisión y los medios escritos probablemente serían vehículos importantes ya que permiten un mensaje con imágenes y con ideas provocativas.

La forma en que un grupo o una coalición enmarca su tema (los términos en que lo plantea) y la manera en que formula su mensaje determinan muchas veces el éxito o fracaso de una estrategia de medios. Enmarcando el tema es un proceso para generar opinión pública favorable cosa que no es tarea fácil. Requiere de mucha creatividad y de un conocimiento profundo de la audiencia que se quiere alcanzar. Las propuestas concretas de la incidencia política, a veces, retan o ponen en duda aspectos de la matriz cultural de la sociedad (actitudes, creencias y valores ya establecidos) y pueden generar rechazo por considerarse negativas o ajenas a las prácticas comunes. Enmarcar un tema significa darle un enfoque adecuado, tomando en cuenta la matriz cultural de las audiencias que se pretenden alcanzar. Se trata de relacionar símbolos

positivos y poderosos con su causa, y atribuir símbolos negativos a la causa de sus oponentes (Montoya 2003:90). Enmarcar un tema es comunicar el mensaje de tal manera que maximice los símbolos o valores positivos y minimice los símbolos o valores negativos asociados con él. Los símbolos son palabras que representan valores, creencias o prejuicios de una audiencia concreta y que estimulan reacciones emocionales. Ejemplos de símbolos positivos son:

- Libertad.
- Seguridad.
- Verdad.
- Unidad.
- Familia.
- Comunidad.
- Bienestar.
- Salud.
- Justicia.
- Oportunidad.
- Equidad.
- Felicidad.
- Vida.
- Transparencia.
- Democracia.
- Igualdad.
- Bondad.

En cuanto a los ejemplos de símbolos negativos son:

- Violencia.
- Injusticia.
- Opresión.
- Pobreza.
- Destrucción.
- Vulnerabilidad.
- Tristeza.
- Muerte.
- Daño.
- Decepción.
- Favoritismo.
- Dependencia.

- Egoísmo.
- Depravación.
- Mentira.

Mckley (2002: 24) remarca la necesidad de conocer temas relativos indudablemente, a la matriz cultural de la audiencia que se quiere alcanzar y la forma en que el tema se relaciona con ella. Sólo así se puede lograr ampliar el apoyo público, a través de los medios, para una campaña de incidencia política. La formulando del mensaje se inicia con su planteamiento conciso relacionado a la propuesta de incidencia política que resume la información sobre políticas públicas que se quiere comunicar. Normalmente, explica qué se quiere, por qué lo quiere y cómo lo piensa lograr. Como el propósito de fondo es generar acción, también puede incluir una acción específica. Debe ser claro, sencillo y entendible, manteniendo en mente que los medios de comunicación resisten información demasiado compleja que podría provocar una pérdida de interés de parte de su audiencia. De hecho, en general los reportajes de noticias están diseñados para un nivel de comprensión de sexto grado. Con esto en mente, a veces, los mensajes para la incidencia política son abreviados en una sola frase, convirtiéndose en consignas o “slogans” para una campaña. Por ejemplo, podría mencionarse los siguientes:

- Las mujeres cuentan: apoyen la Ley de Generación de Empleo Para Mujeres.
- Muestre un amor verdadero: si maneja, no tome, y si toma, no maneje.
- Alto al crimen común: pongan 2000 policías más en la calle.

- Protejamos a las especies en peligro de extinción: dejen de matar a las ballenas.
- Defendamos el medio ambiente: protejan los bosques.
- Los niños también tienen derechos.
- No a la violencia contra las mujeres.

Hay cinco elementos claves que se deben tomar en cuenta cuando se enmarca un tema y cuando se formula un mensaje para los medios de comunicación:

- **Contenido**. El contenido es la suma de ideas que se quiere transmitir y los argumentos que se plantean, con el uso de símbolos, para persuadir a la audiencia. Normalmente se trata del qué, por qué y cómo de la propuesta de incidencia política y la acción que se quiere que la audiencia tome. Al describir el qué, es importante recordar que a los medios de comunicación siempre les gustan enfocarse en historias de interés humano. Es importante, entonces, poder relacionar un evento o una situación con el impacto que tiene en la vida de personas reales.
- **Estilo o lenguaje**. Se refiere a las palabras que se utilizan para hablar sobre el tema y comunicar su mensaje. Por ejemplo, si la audiencia meta son adolescentes, hay que utilizar su lenguaje y sus experiencias idiomáticas y evitar el uso de una terminología académica o muy política. También, hay que tratar siempre de usar

expresiones que contienen símbolos positivos y que puedan convencer al público cuando se trata de temas controversiales. No hay que temer el uso del humor cuando se enmarca un tema o se formula un mensaje. Puede facilitar la absorción del mensaje en una prensa sobrecargada con violencia, tragedia y otras malas noticias. Finalmente, cuando el tema genera polémica, hay que ser siempre positivos. La meta es comunicar el mensaje, no atacar a un oponente, por más ganas que uno tenga de hacerlo. Hay que recordar siempre que el referente de su grupo o coalición no es el adversario, sino el público y las personas con poder de decisión dentro del gobierno.

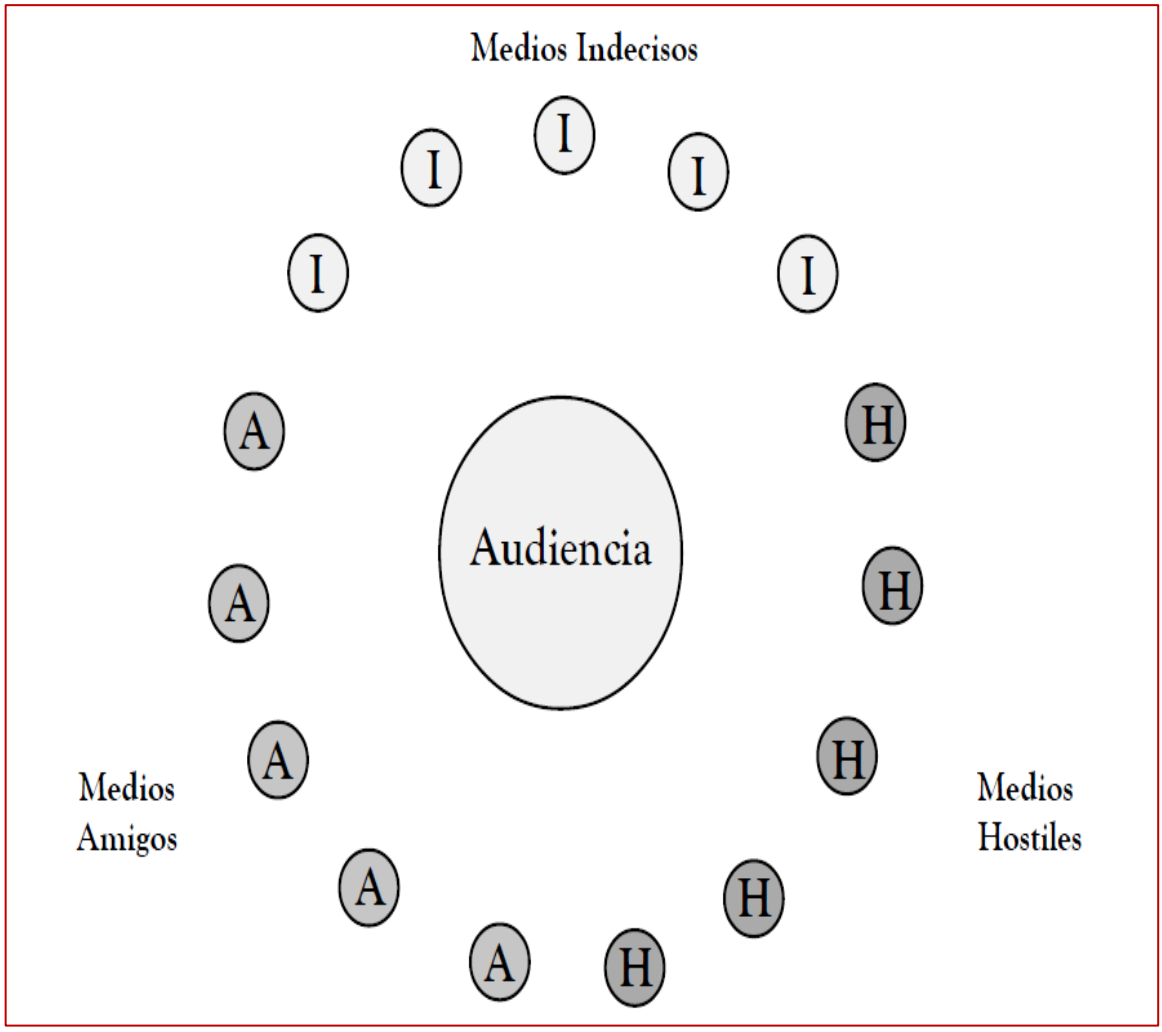
- **Fuente o mensajero**: La fuente de un mensaje es la persona que lo transmite a los medios y, después, el medio específico que lo transmite al público. Es importante seleccionar personas y medios que tienen credibilidad con la audiencia que se quiere alcanzar. También hay que recordar que existen temas que son más adecuados para la prensa escrita (como los temas un poco abstractos, con pocas imágenes) y otros que son más ideales para los medios electrónicos.
- **Formato**: Es la forma o formas en que un grupo o una coalición transmite su mensaje a los medios de comunicación. Este puede ser a través de un comunicado de prensa, una carta a los(as) editores(as), fotografías, una conferencia de prensa, entre otros.

- **Tiempo y lugar**: Tienen que ver con la necesidad de escoger momentos y lugares de máxima oportunidad para plantear el mensaje. Asociar mensajes con fechas claves o aniversarios importantes facilita su transmisión y fortalece su impacto. También abre ventanas de oportunidad con los medios de comunicación que se cierran rápidamente al pasar la fecha. El lugar también puede ser muy importante. El reto es siempre buscar un lugar que genere mayor credibilidad e impacto político y que simboliza, de alguna forma, el mensaje que el grupo quiere comunicar.

Ante un análisis del universo de medios, muy importante resulta en el trabajo con los medios, tratar de ganar acceso a la mayor cantidad y variedad de medios posibles. No obstante, siempre hay que priorizar una vez que se tengan claras las audiencias que se quieren alcanzar y el mensaje que se quiere comunicar, de tal forma que pueda analizarse el universo de medios al alcance de su grupo o coalición, agrupándolos y dándoles prioridad según las siguientes características: Su nivel de alcance respecto a las audiencias claves; Los temas que cubren en su agenda periodística; El costo; Si son amigos, hostiles o indecisos; Si son locales, nacionales o internacionales; Si son escritos o electrónicos. Se empieza con un análisis de los medios locales y nacionales, uniéndolos por tipo, prensa escrita, radio y televisión, y relacionándolos con una o más audiencias metas, clasificándolos cada uno como medio amigo, medio hostil o medio indeciso. Si el tema de la campaña es de interés internacional, se pueden incluir también algunos medios

internacionales. Finalmente se organizan en orden de prioridad, tomando en cuenta las particularidades, ventajas o desventajas de cada estudio y la audiencia.

Ilustración N°1 Análisis de Medios



Fuente: Montoya, A. (2003) La Estrategia de Medios de Comunicación.

El análisis de los canales de influencia, es otro elemento trascendente a analizar con cada medio identificado, ya que hay que analizar la estructura

interna para identificar a la persona o personas con poder de decisión sobre los temas que incluyen en sus reportajes. Hay que identificar también a personas, dentro o fuera del medio, con poder de influencia sobre las personas decisivas. En este análisis, es importante darles prioridad a los y las periodistas que cubren el tema de interés del grupo o la coalición. Es importante, también, empezar a construir un directorio con nombres, cargos, teléfonos, números de fax y correos electrónicos de todas las personas claves en cada medio, incluyendo a las personas editoras, reporteras, fotógrafas, columnistas, dibujantes de caricaturas, etc. Se puede resumir toda esta información de la siguiente forma:

Ilustración N°2 Análisis de Canales de Influencia

PRENSA ESCRITA								
Medios	Dueños (as)	Intereses que representan (sector financiero, sector agroexportador, comercial, industrial, etc.)	Audiencias que alcanzar	Periodistas claves	Cargo	Teléfono	Fax	Correo electrónico

PRENSA TELEVISIVA								
Medios	Dueños (as)	Intereses que representan (sector financiero, sector agroexportador, comercial, industrial, etc.)	Audiencias que alcanzar	Periodistas claves	Cargo	Teléfono	Fax	Correo electrónico

PRENSA RADIAL								
Medios	Dueños (as)	Intereses que representan (sector financiero, sector agroexportador, comercial, industrial, etc.)	Audiencias que alcanzar	Periodistas claves	Cargo	Teléfono	Fax	Correo electrónico

Fuente: Montoya, A. (2003) La Estrategia de Medios de Comunicación.

La investigación y la sistematización de esta información requieren de tiempo y esfuerzo al inicio, así como también requiere de un esfuerzo constante para mantenerla al día. No obstante, sobre el largo plazo, hará mucho más fácil y efectivo su trabajo con los medios.

Una vez haya claridad en los objetivos de la estrategia de medios, las audiencias que se quieren alcanzar, los mensajes que se quieren comunicar, los medios más adecuados y las personas claves dentro de cada medio priorizado, se pueden empezar a plantear acciones para generar opinión pública y avanzar su campaña de incidencia en las políticas públicas. Ante esta situación, destaca Solano (2001: 84), es importante recordar en todo momento que, aunque los grupos están enfocados en los objetivos de la estrategia de medios, el objetivo estratégico del esfuerzo va más allá de ganar acceso a los medios de comunicación. Se trata de influir en la opinión pública, para después incidir en la persona con poder de decisión dentro de las instancias de poder del gobierno.

La disputa por los espacios en los medios y la ubicación de su tema en la agenda pública, adquiere una importancia estratégica en las iniciativas de incidencia política. Las organizaciones y coaliciones de la sociedad civil no pueden seguir esperando que los medios las busquen porque inevitablemente serán sobrepasadas por otras con mayor capacidad de propuesta, con más creatividad y con mayor audacia. El reto es llegar a los medios, incidir en ellos y convencerlos de la importancia del tema, la propuesta y las iniciativas de

incidencia política de su grupo o coalición, lo cual no es tarea fácil ni es de efectos inmediatos, ya que requiere de mucha creatividad y persistencia. Hay tres posibles formas de ganar acceso a los medios de comunicación e influir en su agenda:

- **Solicitando espacios en los medios de comunicación**: La solicitud de espacios en los medios de comunicación es un recurso poco eficiente en términos de incidencia política. Normalmente ocurre cuando existe algún medio público (del Estado) o privado (de una ONG) que se dedique a propósitos educativos o informativos para el "bien común", y que ofrezca espacio a personas u organizaciones de la sociedad civil. El grupo solicitante tiene poco control sobre la forma en que se divulga su mensaje y, muchas veces, produce logros dudosos en términos de la sensibilización de la opinión pública o de las personas en el gobierno con poder de decisión.
- **Conquistando espacios en los medios de comunicación**: En el marco de una campaña de incidencia política, la conquista de espacios es la forma más adecuada para acceder a los medios de comunicación. De hecho, debe ser el enfoque central de una estrategia de medios. Conquistar espacios significa lograr el reconocimiento de los medios de la importancia y relevancia pública del tema, de la propuesta y de la campaña de incidencia política. Implica ganar espacios informativos para la transformación de su lucha en noticia. Como ya se ha dicho, para conquistar espacios en

los medios de comunicación, es importante conocer sus agendas, los intereses que representan, las personas claves dentro de cada medio, además de los y las periodistas que cubren los temas cercanos a los del grupo o la coalición. La identificación de la agenda de los medios (los temas que les interesan) ofrece una ventana de oportunidad para incidir en ellos y lograr incluir temas de interés para su grupo. No siempre implica plantear temas nuevos. De hecho, se pueden aprovechar las agendas existentes en los medios de comunicación, con temas ya ubicados en la agenda pública, para introducir enfoques y propuestas nuevas. Se trata de ofrecer información nueva, de relevancia social e interés público, basadas en datos objetivos y creíbles. Contempla la posibilidad de crear noticias a partir de los buenos contactos y la credibilidad establecidos por el grupo con los medios en el pasado. El éxito en este esfuerzo traerá mayor visibilidad y credibilidad a la organización y hará que los y las periodistas la tomen como fuente de información. Los medios de comunicación serán más receptivos a nueva información o nuevos temas del grupo o la coalición para su inclusión en la agenda pública, y la buscarán cuando requieren nuevos datos o un enfoque diferente. Otro elemento de suma importancia en la creación de noticias y conquista de espacios en los medios de comunicación es el uso de actos sensacionales y llamativos («stunts»), especialmente cuando

éstos se combinan con eventos “más legítimos” que los medios ya tienen pensado cubrir.

- **Comprando espacios en los medios de comunicación**: En situaciones cuando hay necesidad de ejercer mayor control sobre el contenido, estilo y momento de un material publicado, la compra de espacios en los medios de comunicación es una buena opción. El campo pagado y el “spot” de radio y televisión son las formas más comunes dentro de esta opción. Son útiles cuando hay necesidad de transmitir un mensaje o aclaración importante frente a la opinión pública, especialmente en el caso de medios con poca simpatía hacia la propuesta del grupo o la coalición. La desventaja obvia de esta opción es el costo en términos económicos, pero hay alternativas para minimizarlo. Por ejemplo, un grupo que desea lograr la máxima cobertura de su mensaje pero que no tiene recursos suficientes para publicarlo en un medio masivo con audiencia mayor, puede optar por publicarlo, de forma provocativa, en un medio más pequeño (y más barato) con la esperanza de que los grandes medios lo descubran y lo publiquen como noticia. Las actividades concretas que se pueden utilizar para ganar acceso a los medios de comunicación, para ubicar un tema en la agenda pública y para generar corrientes de opinión favorables a la propuesta del grupo o la coalición son muy variables.

En la estrategia de medios, es importante reflejar esta variedad:

Un comunicado o boletín de prensa es un escrito redactado como nota informativa con elemento noticioso. Sánchez (2001: 103) al respecto señala que este se presenta como aquel el método más común para filtrar información a las mesas de redacción de los medios, y puede ser una herramienta muy efectiva en las siguientes circunstancias:

- Cuando se quiere dar a conocer una opinión.
- Cuando se quiere exponer una reacción a determinado hecho o declaración de prensa.
- Cuando se quiere expresar una muestra de solidaridad.
- Cuando se quiere manifestar el respaldo a determinada propuesta o posición política.
- Cuando se quieren anticipar eventos o circular discursos antes de su exposición.
- Cuando se quieren anunciar actividades de diversa índole.
- Cuando se quieren hacer denuncias. En este caso es conveniente incluir alguna propuesta concreta de solución o elementos que permitan darle seguimiento.

Normalmente, está dirigido directamente a las personas editoras y reporteras de los medios de comunicación. Por esta razón, debe ser breve y claro (normalmente, se limita a una sola hoja), abordar un sólo tema y estar escrito de tal manera que permita su publicación en el medio deseado tal y como está. Cuando es posible, debe estar escrito en papel membretado, con la

dirección y teléfono de su organización. La fecha y los nombres de las personas de los medios a quienes está dirigido deben aparecer en la esquina izquierda superior. Asimismo, debe contener el nombre de alguien de la organización con quien se puede comunicar si hay necesidad de más información. En la parte superior se escribe COMUNICADO DE PRENSA.

El cuerpo del comunicado debe tener un título e inicio muy llamativo, seguido por más información y detalle en orden de importancia decreciente. El título y el primer párrafo son las partes más importantes. Por lo general, debe expresar las ideas más importantes en el primer párrafo, por si no es leído en su totalidad. Según Sánchez (2003: 115), cualquier comunicado debe responder a los siguientes interrogantes:

- ¿De qué suceso deben estar enterados los medios?
- ¿Quién es el sujeto de la información?
- ¿Cómo sucedió?
- ¿Dónde pasó o dónde tendrá lugar?
- ¿Cuándo sucedió o cuándo tendrá lugar?
- ¿Por qué tiene tanta importancia?

Se describe el perfil de su organización en el último párrafo como contexto para quien redacte la nota informativa. Al final, debe aparecer el sello de la organización y alguna firma. Si se desea que un comunicado de prensa se publique un día determinado, es importante entregarlo a los medios por lo menos 24 horas antes. Los comunicados también se pueden embargar, es

decir, se pueden mandar con anterioridad, especificando que la información sólo se puede hacer pública a partir de una determinada fecha. Los días lunes y sábados, antes del medio día, normalmente son buenos para entregar los comunicados de prensa porque las personas periodistas de turno muchas veces andan en búsqueda de noticias. Finalmente, no hay que olvidar dar seguimiento al comunicado de prensa, llamando a los medios para asegurar que lo recibieron y que llegó a la persona o personas más indicadas.

Otra forma de iniciar contacto, cultivar relaciones y ganar acceso a los medios de comunicación es a través de las visitas. Una visita a los medios puede ser para reunirse con él o la editor(a) general, con el consejo de editores, con los(as) editores(as) de secciones o con una o más personas periodistas, dependiendo de su objetivo concreto. Los objetivos de una visita a los medios podrían ser:

- Iniciar contacto.
- Hacer una invitación formal a algún evento.
- Tratar de “vender” un tema nuevo o dar un nuevo enfoque a un tema que ya está en la agenda pública.
- Sensibilizar al medio o lograr un espacio periodístico concreto, proporcionando nueva información sobre el tema de su grupo.

Montoya (2003: 91) afirma que lo más importante para cualquier visita a los medios es la preparación, ya que hay que definir muy bien qué resultado concreto se quiere lograr de la visita y qué van a decir (su mensaje) para

lograrlo. Hay que definir quiénes son las personas del grupo con mayor capacidad de comunicación y cuántas irán. Aquí, es importante recordar que el propósito no es mostrar fuerza de números sino fuerza de ideas. En este sentido, una delegación reducida, normalmente de dos a tres personas, es mejor, mientras que esta cantidad asegure que la delegación sea representativa. Finalmente, hay que decidir de antemano quién va a coordinar la reunión y quiénes van a hablar. Sin mucha claridad y consenso sobre estos elementos, hay poca probabilidad de lograr resultados favorables. En el transcurso de la visita hay que asegurar identificarse con el nombre de la organización, su misión, quiénes la conforman, dónde trabajan, etc. También hay que identificar a los y las representantes en la reunión, con nombres completos, cargos y formas para comunicarse en el futuro.

Hay que llevar información y datos precisos, por escrito, sobre la organización y su tema de interés. De especial importancia, en este momento, es la hoja de propuesta de la campaña de incidencia política. Finalmente, hay que anotar el nombre de la o las personas que atiendan a la delegación de la organización y ponerse de acuerdo sobre las formas de dar seguimiento a la reunión, como, por ejemplo, una invitación a los medios para observar algunas de la actividades del grupo. Después de la visita, es importante planificar eventos especiales para seguir cultivando relaciones con los y las periodistas. Desayunos, cocteles o una sencilla taza de café en un lugar tranquilo y conveniente pueden generar un ambiente más relajado que una reunión formal, y proveer oportunidades para cultivar relaciones, dar información y generar

interés en temas de importancia para el grupo. Si hay pocos recursos económicos, se puede invitar a una sola persona periodista a almorzar. En algunas ocasiones, es útil incluir representantes de otros grupos o sectores que compartan su punto de visita, pero desde un ángulo distinto. En todos estos casos es importante recordar que los medios de comunicación no están haciendo un favor al abrir sus puertas y acoger la información e inquietudes ofrecidas por el grupo o la coalición. Necesitan esta materia prima y, normalmente, están agradecidos cuando se facilita su trabajo. Esto es importante tenerlo en cuenta a lo largo de una campaña. Hay que facilitarle la información a las personas periodistas.

Los y las periodistas no sólo escriben la noticia. Las que toman muy en serio su profesión también tratan de “descubrir” la noticia. Para eso, necesitan la ayuda de organizaciones y personas que pueden ofrecer información nueva sobre temas de importancia a nivel público. También necesitan ideas serias y bien planteadas sobre nuevas formas o nuevos ángulos de cubrir un tema. Es responsabilidad de la organización impulsora de la incidencia política conocer suficientemente bien a los y las periodistas y el tema de su propio grupo o coalición para responder a esta necesidad. Por eso, “vender” temas y noticias por teléfono a las personas periodistas, o a columnistas, debe ser una parte clave de cualquier estrategia de medios. Requiere poco tiempo y puede tener un gran impacto. Otras sugerencias para tomar en cuenta:

- Para poder identificar a los y las periodistas, columnistas, fotógrafos y caricaturistas más susceptibles a sugerencias de un grupo impulsor de incidencia política, es importante seguir los reportajes en los medios sobre el tema de interés.
- Hay que estar pensando constantemente en nuevas ideas para el trato de un tema o noticia.
- Cuando se tiene información, debe preguntarse si es de interés significativo para otra gente, o sólo para su grupo.
- Es bueno, a veces, sugerir a los medios algunas historias que no involucran a su grupo. Esto aumenta su credibilidad ante los medios.
- Cuando ofrece ideas a periodistas, columnistas, fotógrafos o caricaturistas, hay que tratar de hacerlo en forma diplomática y suave. No hay nada que detestan más que alguien que les trata de decir lo que deben o no deben escribir, decir, fotografiar o dibujar.
- Es preciso recordar que los y las periodistas y columnistas no quieren sólo información. Quieren historias con noticias, normalmente de interés humano.
- Cuando se habla con una persona periodista de radio o televisión, se debe recordar que él o ella no sólo está escuchando lo que se le dice sino, también, cómo se lo dicen.

Montoya (2003: 117) al referirse a la organización de los medios de comunicación, señala que aquellas cartas dirigidas a la persona editora y los artículos de opinión del lector, son vehículos de expresión que algunos medios

ofrecen a la ciudadanía para manifestar opiniones, exponer algún problema, respaldar propuestas o reaccionar ante determinada declaración o hecho. La práctica de hacer cartas a las personas editoras o escribir artículos de opinión para su publicación en los medios no ha sido muy utilizada por las organizaciones de la sociedad civil de Centroamérica. No obstante, es una excelente forma de manifestarse sobre un tema de interés público y cabildear a las personas con mayor poder de decisión dentro de los medios. Para acceder a este espacio, es importante que el grupo o la coalición enmarque su mensaje en el contexto de algún tema o noticia que ya está en la agenda pública, dando un nuevo enfoque sobre alguna noticia. Hay mayores posibilidades de lograr la publicación de su carta si hace referencia a alguna noticia que ha salido recientemente a través del mismo medio.

En este sentido, las cartas a la persona editora deben ser enviadas inmediatamente después de la publicación del artículo comentado. Cualquier persona puede presentar una carta a la persona editora o un artículo de opinión a la persona directora o editora general de un medio para su publicación. La política para estas cartas y artículos de opinión difiere dependiendo del medio respectivo. Es bueno llamar a la persona directora, o a otra persona conocedora en el medio, antes, para solicitar los requisitos específicos. Si no tienen éxito con estos esfuerzos, es bueno probar enviándoles información de interés en forma más resumida. También se puede probar mandando varias cartas del mismo tema, pero con diferentes fuentes, esperando que una sea seleccionada para publicación. En todo caso, es importante dar seguimiento a

su esfuerzo, llamando al medio para asegurarse de que se recibió la carta o el artículo, y "venderlo". Hay que recordar que muchos medios reciben una gran cantidad de artículos de opinión, por lo que habría que esperar que el enviado por el grupo o la coalición no se pierda en el montón. Montoya (2003:119) sugiere tomar en cuenta:

- Las cartas a la persona editora o los artículos de opinión deben ser breves (aproximadamente 200 palabras) y enfocadas en una información nueva sobre el tema del artículo.
- Hay que poner el nombre completo, la dirección y el teléfono arriba de la carta, y firmarla con el nombre completo de una persona del grupo, además del nombre del grupo.
- Hay que evitar ataques personales.
- En la elaboración de la carta, es mejor suponer que los y las lectores no saben nada sobre el tema a tratar, y utilizar un lenguaje sencillo.
- Hay mayor posibilidad de que la carta se publique si es una reacción a alguna noticia en el mismo medio.
- No hay que escribir con demasiada frecuencia. Una vez cada tres meses está bien.
- Después de unos diez días de haber mandado la carta, es bueno llamar para saber por qué no ha sido publicada.

El equivalente de las cartas a la persona editora y los artículos de opinión en los medios electrónicos, son las llamadas de radioescuchas y

televidentes durante los programas de entrevistas que ofrecen un espacio de opinión y debate al público.

Las conferencias de prensa son convocatorias públicas a todos los medios para dar a conocer información u opiniones susceptibles de ser noticia. Estas convocatorias parten de una exposición para establecer un diálogo con los y las periodistas. Muchas campañas de incidencia política se inician con una conferencia de prensa para comunicar la propuesta, para anunciar la campaña misma o para llamar la atención de los medios de comunicación hacia ella. La conferencia de prensa también se utiliza en medio de las campañas para dar mayor realce a algún aspecto, para generar mayor noticia, para hacer denuncias o para comunicar avances importantes en las políticas públicas. Es una de las formas más comunes de crear espacios de encuentro entre las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación.

Igual que las visitas a los medios de comunicación, la clave del éxito de una conferencia de prensa es la preparación. Los medios de comunicación asisten a las conferencias de prensa solamente cuando confían que en ellas van a recibir información de mucha importancia y mucho interés público. Con el afán de ir construyendo relaciones de amistad y credibilidad con los medios, es importante asegurar, antes de montar una conferencia de prensa, que el grupo o la coalición está bien preparado con algo muy importante que decir y una forma llamativa para decirlo. Otras consideraciones para tomar en cuenta son:

- Hay que elegir un lugar adecuado, fácilmente accesible, cómodo, atractivo y con las instalaciones eléctricas necesarias para acomodar a los medios electrónicos. También hay que asegurar que el lugar elegido tenga una imagen que ayude a comunicar el mensaje del grupo o la coalición. Por ejemplo, si están luchando por vivienda digna para víctimas de un terremoto, sería bueno montar una conferencia de prensa en un asentamiento temporal.
- Hay que asegurar que el presupuesto del grupo o la coalición sea suficiente para realizar un buen evento.
- Hay que definir la hora de la conferencia para acomodar a la mayoría de los medios invitados. Normalmente las horas de la mañana, entre las 10:00 a.m. y el medio día, son las más adecuadas.
- Hay que asegurar que la fecha elegida no esté en conflicto con otros eventos importantes.
- Es importante definir claramente cuáles medios se van a invitar con base en el directorio de medios ya elaborado. Así mismo, es útil invitar a personalidades de reconocimiento público, personas líderes de opinión que puedan ayudar a atraer a los medios.
- Es necesario enviar un comunicado de prensa a los medios que se desean invitar para informarles bien sobre el contenido de la conferencia. Después, hay que darle seguimiento con llamadas telefónicas, faxes o correo electrónico para asegurar la asistencia. Por lo general, es bueno mandar un fax semanas antes de la

conferencia y otro pocos días antes. Habrá que decidir con anterioridad quiénes de la organización participarán en la conferencia de prensa, asegurando representatividad, equidad de género y la participación de la población afectada por el problema que están tratando de resolver. Dependiendo del tema de la conferencia de prensa, es bueno tener representantes de otras organizaciones o diferentes sectores que apoyen la posición de la organización pero desde una perspectiva distinta. Esto brindará fuerza y credibilidad y demostrará interés de diversos sectores.

- Hay que decidir quién va a dirigir la conferencia, quiénes van a hablar y qué van a decir (cuál es su mensaje).
- Se debe planificar aproximadamente 30 minutos para la presentación y preguntas.
- Hay que colocar en un lugar visible el emblema, el nombre de la organización y los nombres de los y las conferencistas.
- Se deben tener preparadas carpetas de materiales por escrito para entregar a los medios, incluyendo la hoja de propuesta de la campaña de incidencia política, información sobre la organización y el tema, y planillas de asistencia.
- Debe solicitar a cada periodista que se registre en la planilla de asistencia, anotando su nombre, medio que representa, teléfono directo (celular o localizador de preferencia), fax y dirección de correo electrónico. Estas hojas de registro sirven después para actualizar su

directorio de medios, así como para evaluar la capacidad de convocatoria del grupo o de la coalición.

- Junto con la carpeta de materiales, es importante, al comenzar la actividad, entregar un comunicado de prensa que aborde el tema central de la misma.
- La conferencia debe iniciar a la hora anunciada y asegurar que los medios ausentes reciban todos los materiales por escrito.
- Hay que asegurar un tiempo adecuado para preguntas de los medios de comunicación. Dependiendo del objetivo, también se le puede preguntar a varios medios, especialmente los más importantes, si quieren entrevistar a algunas de las personas participantes después de la conferencia.
- Se sugiere servir algún refrigerio, recordando que los y las periodistas, muchas veces, sacrifican desayuno o almuerzo para estar en la conferencia.

La publicación de artículos en revistas o boletines es otra forma de ganar acceso a los medios de comunicación. Cuando el tema del grupo no ha sido ubicado en la agenda pública a través de los medios dominantes, o no ha sido enfocado de tal forma que apoya su propuesta de incidencia política, es bueno investigar las posibilidades de publicar un artículo, escrito por el grupo, enfocado en el tema de interés. Hay centenares de revistas y boletines en el mundo, con diferentes frecuencias de publicación (semanal, bisemanal, mensual o bimensual). Cada revista tiene una página directorio que contiene

los nombres y cargos de las personas que trabajan en ella. También se indica la frecuencia de publicación. Si el tema de interés para el grupo es cubierto por alguna sección de la revista o el boletín, se puede escribir directamente a la persona responsable de esa sección. Si no está cubierto el tema, pero se ha definido que la revista responde a todos los demás criterios de su estrategia de medios (audiencia, agenda, accesiblidad, etc.), se puede enviar su artículo a la persona que tiene la dirección general de la revista. Una vez salga publicado el artículo, hay que distribuirlo a los y las periodistas de otros medios para estimular interés, compartir información y contextualizar el tema.

Las entrevistas pueden darse en cualquier medio, escrito o electrónico. Lo importante es estar preparado para ellas, tener claridad de los resultados deseados y el mensaje del grupo, definir bien al público y manejar bien la información relacionada con el tema. Una entrevista puede durar pocos segundos o varios minutos. No importa el tiempo de duración, siempre conviene plantear el mensaje de forma breve y clara, apoyándolo con dos o tres puntos clave (“soundbites”) que se desean enfatizar una y otra vez a través del curso de la entrevista, y dejarlos planteados en la mente de la audiencia (Mendieta 2004:46).

Durante la entrevista es importante proyectar con mucho entusiasmo al tema. Hay que usar un lenguaje vívido, especialmente en los medios electrónicos donde tiende a disminuirse la calidad de la voz en la transmisión. Hay que formular un mensaje claro, incluyendo ejemplos concretos, anécdotas,

ilustraciones y datos que no sean demasiado engorrosos o complicados, haciendo hincapié en los puntos más importantes. La clave es sentir confianza en sí, sin timidez o vacilaciones, mantener la calma y tener cuidado de no caer en las trampas que los y las periodistas a veces tienden. Más importante aún, hay que aplicar la "regla de oro" de todo trabajo con los medios de comunicación: siempre ser sincero y decir la verdad. Otras sugerencias para tomar en cuenta son:

- Es importante conocer el nombre completo y el estilo de la persona entrevistadora y mandarle información sobre el grupo y el tema de su interés antes de la entrevista.
- Es importante no atacar a otras personas de manera defensiva, sino siempre responder con buenos argumentos, anécdotas, etc.
- Si la persona que hace la entrevista insiste en apartarse de los puntos clave que el grupo desea exponer, sea cortés, pero regrese la discusión a los puntos con firmeza.
- Si la persona entrevistadora hace una pregunta que no se quiere responder, se puede usar una anécdota u otra ilustración para regresar a uno o varios de los puntos clave.
- Si la persona entrevistadora hace preguntas negativas, mantenga su sentido positivo. Hay que corregir rápidamente cualquier información errónea, sin ponerse a la defensiva, y volver a hablar de los puntos clave.

- Si la persona entrevistadora insiste en interrumpirle con preguntas, deje que le interrumpa y responda con uno de los puntos clave de su mensaje.

Si es una entrevista por televisión:

- Mantenga siempre el contacto visual con la persona que hace las preguntas.
- Nunca mire a la cámara.
- Recuerde que el 90 por ciento de la comunicación no es verbal, así que la impresión visual o auditiva que produce será muy importante. Use las manos de forma expresiva.
- Vista con ropa de colores lisos y claros, pero no de blanco. No use prendas de telas lustrosas o brillantes. No use demasiados accesorios y eche un vistazo en el espejo antes de comenzar.

Si es una entrevista de radio, hay que hacer un esfuerzo especial de expresarse de forma entusiasta, enérgica y clara. Tanto la radio como la televisión tienden a “aplanar” a la gente y hacer que la persona aparezca menos excitante y más “blanda”.

Campos pagados, cuñas radiales y “spots” de televisión son espacios pagados en los medios de comunicación. Por eso poseen la característica de garantizar la publicación de información de interés para el grupo sin

distorsiones o vacíos, pero requieren de una coyuntura muy especial para ser efectivos. Las claves de los campos pagados, cuñas o “spots” son:

- Definir la audiencia a quien están dirigidos: Hay que tener en mente la persona o personas con poder de decisión dentro del gobierno a quienes están dirigiendo su propuesta de incidencia política. También, hay que tomar en cuenta a las demás personas claves, líderes de opinión dentro de la sociedad, y a los sectores de la sociedad que definirán las corrientes de opinión sobre el tema en cuestión.
- Escoger el momento de publicación: Hay que escoger coyunturas y momentos muy especiales para el tema, a fin de que el mensaje tenga un gran impacto. Si no se toma en cuenta la coyuntura, se puede desperdiciar rápidamente el esfuerzo y los recursos económicos del grupo.
- Poner un mensaje breve, impactante y provocativo, en lenguaje atractivo: El contenido de un campo pagado, cuña radial o “spot” de televisión deben incluir una breve descripción del problema o tema de interés, la propuesta de solución y los argumentos que respaldan la propuesta. Es importante evitar mucho detalle. Hay que ir directo al grano, sin andar por las ramas y sin mucha retórica, especialmente en los medios escritos. Los campos pagados muy densos o muy cargados, con letra pequeña, no se leen.

- Crear un “slogan” o consigna: Dependiendo del objetivo de la campaña de incidencia política y el medio que se utiliza, se puede crear un “slogan” o consigna con la cual la ciudadanía pueda identificar y entender rápidamente la campaña. Además, los “slogans” pegan fácilmente.
- Cuando hay recursos suficientes, a veces es bueno contratar los servicios de expertos en publicidad para las cuñas radiales y “spots” de televisión. El contenido de los mensajes es responsabilidad de la organización. Sin embargo, la presentación requiere técnicas especializadas a fin de lograr un buen impacto.

La tecnología moderna abre nuevos espacios y nuevas oportunidades para influir en la opinión pública y generar corrientes de opinión con respecto a los temas de interés público. En este marco, tanto la página web como el correo electrónico son vehículos sumamente útiles hoy en día para una campaña con los medios de comunicación. Ferguson (2005: 26) al respeto acota lo siguiente:

- **Correo electrónico**: El correo electrónico facilita la diseminación de información, no sólo en el país sino alrededor del mundo. Rápidamente, puede despertar interés de otras personas por el tema y agrandar la cobertura que se le da. Más y más gente tiene acceso a correo electrónico. La mayoría de periodistas hoy en día usan correo electrónico, creando oportunidades para que grupos de la sociedad

civil puedan mandar comunicados de prensa, información sobre las actividades del grupo o noticias de algún evento. Es fácil, a través del correo electrónico, establecer comunicación con los y las periodistas y es importante responder rápidamente a cualquier solicitud de información vía correo.

- **Página web**: Una página web puede ser utilizada de diferentes formas. Al crearla, hay que definir bien cuál es la audiencia específica que se quiere alcanzar, pero también puede ser un recurso para brindarle información a los medios en general sobre la organización y el tema. Como el correo electrónico, la página web es accesible a cualquier hora y desde cualquier lugar del mundo. Muchos grupos han utilizado la web para diseminar sus campañas con buenos resultados, especialmente cuando son campañas de interés internacional. Si el grupo o la coalición tiene página web, es importante ubicar todos sus comunicados de prensa allí. También, cuando algún medio publica material sobre el grupo o incluye comentarios del grupo en un reportaje, es bueno ubicar éstos en la página web. Hay que invitar a las personas periodistas a visitar la página web cuando haya necesidad de mayor información, y es importante incluir la dirección en todas sus comunicaciones. Cuando se trata de campañas específicas de incidencia política, se puede crear una sección especial en la página web con información exclusiva sobre la campaña. Es fácil informar a otras personas sobre

la existencia y dirección de una página web y es una herramienta muy importante para informar y movilizar.

Cuando se están considerando opciones en la estrategia de medios, no debe olvidarse de la propaganda popular como forma alternativa de comunicar un mensaje, plantear la propuesta de incidencia política y generar opinión sobre el tema de interés para el grupo. Aquí se incluyen las mantas o "pasa- calles", los afiches o "pósteres", las vallas, volantes, murales, calcomanías, camisetas, botones y videos, entre otras. Son medios baratos y, por eso, al alcance de las organizaciones de los sectores tradicionalmente marginalizados. Pueden tener un gran impacto en la opinión pública si son utilizados de forma creativa, más que todo para campañas de incidencia a nivel local.

Ilustración N°3
La Propaganda Popular

Fuente: https://www.google.com/

Cuando los medios de comunicación se muestran cerrados o asépticos al tema o campaña de incidencia del grupo o de la coalición, Mendieta (2004: 46) señala que hay que ser más creativos y tomar medidas más audaces para llamar la atención, despertar interés y crear noticia. Además de preparar un comunicado de prensa o convocar a los medios a una conferencia de prensa, se puede movilizar a la población afectada por el problema que el grupo propone resolver, esperando que los medios cubran la movilización y que entrevisten a las personas líderes. Al final de la marcha, alguien del grupo, una persona líder de opinión aliada del grupo o una de las personas afectadas, podría dar un discurso impactante. Unas semanas después, se podría planificar un foro abierto o un debate público para discutir el tema y atraer a los medios otra vez.

Con todo esto, es importante recordar que los grupos más audaces, creativos y teatrales van a ganar en la lucha por los espacios en los medios de comunicación. La base del mensaje es el mensaje central que es dejar de ser tímidos y unirse a la planificación y participación ciudadana de forma creativa. Ello genera una campaña de incidencia política y organización, en el que frente a las políticas públicas y la sociedad crean con estas posturas su propia base social. Ante este cuadro de acciones, la comunicación seria y creíble no se limita solamente a palabras, sino también a imágenes y símbolos de mucha importancia.

Mendieta (2004: 46) establece que una vez que se tengan claros los objetivos de la estrategia de medios, la audiencia que se quiere alcanzar, el mensaje, los medios concretos, las personas clave en cada medio, y las actividades concretas que se quieren llevar a cabo, se puede pasar a escribir el plan de medios. Un plan de medios debe tener las siguientes características:

- Ser sencillo pero con suficiente detalle para servir de guía en la implementación de la estrategia.
- Dar orden y coherencia a las tareas para incidir en los medios y hacer avanzar la campaña de incidencia política.
- Ser realista.
- Tomar en cuenta la propuesta de incidencia política del grupo, la persona con poder de decisión sobre la propuesta y la calendarización de la campaña.

- Plantear claramente los objetivos generales y específicos de la estrategia de medios, las actividades, los resultados deseados, personas responsables, fechas y los recursos necesarios. Es necesario recordar que las fechas de las actividades deben responder al proceso de toma de decisión sobre su propuesta de incidencia política y los avances de la propia campaña.

La incidencia política es un proceso que requiere de muchos ajustes en el camino. Por esa razón, la evaluación de una campaña de incidencia política tiene que ser un proceso continuo. La estrategia de medios se evalúa de la misma forma en que se evalúan las demás estrategias del plan global de incidencia política. En este sentido, hay que evaluar a varios niveles:

- A nivel de cada actividad, con respecto a su cumplimiento y el logro del resultado deseado.
- A nivel de su estrategia de medios, con respecto a los objetivos planteados en el marco de su campaña de incidencia política.
- A nivel de logros concretos, en términos de políticas públicas.

Las siguientes preguntas pueden ayudar en esta diligencia:

- En términos de las actividades específicas:
    - ¿Cumplimos con las actividades en nuestro plan? Si no, ¿por qué no?
    - ¿Cuáles actividades lograron el resultado deseado? ¿Por qué?

- ¿Cuáles actividades no lograron el resultado deseado? ¿Por qué no?
- En términos de los objetivos de la estrategia de medios:
- ¿Identificamos bien la audiencia que queríamos alcanzar?
- ¿Enmarcamos nuestro tema de una forma que permitió ganar acceso a los medios y generar opinión favorable a nuestra campaña?
- ¿Formulamos nuestro mensaje de una manera que permitió neutralizar a las personas oponentes, convencer a las indecisas y motivar a las aliadas?
- ¿Priorizamos los medios de comunicación más adecuados para alcanzar esta audiencia?
- ¿Logramos identificar a las personas clave dentro de cada medio?
- ¿Escogimos actividades adecuadas para generar interés en los medios y ubicar nuestro tema en la agenda pública?
- ¿Implementamos nuestro plan de una forma coherente y oportuna?

- En términos de logros concretos en políticas públicas:
  - ¿Logramos impactar a las personas líderes de opinión en nuestra sociedad y a las personas claves con influencia sobre la persona decisiva?

- ¿Logramos movilizar la opinión pública en acciones concretas a favor de nuestra campaña de incidencia política?
- ¿Logramos convencer a la persona decisiva?

Hay que recordar siempre que la evaluación es para mejorar. Las lecciones que resultan de un proceso de evaluación les fortalecerán y les darán los elementos necesarios para seguir avanzando hacia los grandes objetivos de comunicación, hecho este que les ha llevado a la incidencia política y el trabajo con las políticas públicas de manera satisfactoria. La evaluación adquiere cada día mayor relevancia en los procesos y acciones de enseñanza-aprendizaje, al constituir en sí misma un proceso, o subsistema, que busca mejorar en todos los sentidos hacia el logro de los objetivos. No puede existir, un sistema de aprendizaje sin mecanismos de feedback, o lo que es lo mismo, sin evaluación continua.

Por esta razón cada día con más fuerza, todos los niveles de la enseñanza y hasta capacitación en los medios de comunicación deben preparados, evaluando, aprendiendo y comprendiendo la importancia que el problema posee en el marco de cualquier acción formativa, educativa y de comunicación. Una nueva concepción de la evaluación, supone un cambio de mentalidad, aceptar la evaluación como una nueva situación de aprendizaje. Esto supone que es necesario trascender los conceptos tradicionales y sobre todo cambiar de formas de actuación ante la profesión (Escobar 1998: 56).

Es necesario en todo momento, diferenciar claramente los conceptos de evaluación, examen, control, medición, calificación, etc. La evaluación continua los engloba a todos, siempre que los actores del ejercicio profesional de la comunicación, entiendan, deseen y se esfuercen en lograr un cambio de actitudes a favor del entendimiento de las mejores posturas al aplicar la formulación de la comunicación social sobre las políticas públicas a todo el conglomerado social. Ello implica la cultura evaluadora y eficacia que presenta la atención al cambio tecnológico y laboral, exige al mismo tiempo un radical cambio de actitudes y de métodos que logren que los controles de calidad de programas, contenidos, logros y procedimientos, afecten a todos los componentes de proceso comunicativo lo que requiere eficiencia y transparencia en lo que se transmite siempre. Es necesario por ello que distinga entre lo que es la evaluación como búsqueda de información, como almacenamiento de la información, utilización de lo almacenado, interpretación de los datos, nota, calificación, informes, recuperaciones, y en fin lo que es la mejora o reorientación del proceso.

CAPÍTULO 6.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

Elaborados los sustentos teóricos y metodológicos que forjaron el desarrollo del presente estudio, es preciso ahora elaborar las siguientes conclusiones:

1. En Panamá el sistema de comunicación no está planificado para contemplar su papel en el sistema cultural y por ende se produce una disociación entre lo que se programa en materia cultural y los mensajes emitidos por los medios masivos. Una de las críticas más señaladas es que el panameño no tiene un fuerte sentido de identidad cultural por el crisol de razas que convergen en el país y la fuerte dependencia con la metrópoli. Si la comunicación es uno de los principales instrumentos de desarrollo cultural, los medios de comunicación son los encargados de reforzar esta identidad o pueden ser una amenaza para la misma. Durante muchos años se ha vivido en torno a la reafirmación de la identidad recuperando la soberanía sobre el Canal de Panamá y la sociedad en su conjunto respondió a este llamado, a través de la educación, política, economía, entre otros. En tal sentido el aparato estatal se organizó y el mensaje funcionó, pues existía una organización orientada a este fin a través de los medios de comunicación, No obstante una vez recuperada la soberanía, todo se desvaneció y se encontró con un sistema de comunicación desorganizado y sin un rumbo fijo.

2. En muchos países la mayor parte de los medios de comunicación están en manos de intereses privados y sus contenidos, por lo menos en Panamá, en su mayor parte, son producciones extranjeras. Esto estimula el consumo de productos extranjeros tanto por la publicidad directa como por sutiles matices de presentación y se crea una opinión pública que inconscientemente rechaza y desprecia lo nacional y considera que lo foráneo es de calidad superior. Esta circunstancia ocasiona que exista un débil desarrollo de lo nacional en muchos temas y a que el individuo se separe y desvalorice la riqueza cultural de su sociedad, independientemente de que la cultura de Panamá es una mezcla de tradiciones españolas, africanas, amerindias y estadounidenses. Un mosaico de cultura que ha caracterizado la identidad panameña.
3. Cuesta pensar que Panamá, con un centro bancario, los ingresos que genera el Canal y un gran atractivo turístico, aún posea un índice de pobreza de un 30% y con una población de 3,405,813 millones de habitantes. La cultura es un tema de muy poco interés para los neoliberales, ya que dentro de sus más acérrimos representantes, existen corrientes que consideran que el patrimonio cultural debe ser libre y que ante ello el Estado no debe inmiscuirse, ya que de hacerlo trae consecuencias nefastas. La comunicación es importante siempre y cuando genere ingresos e incentive la libertad de empresa, lejos

quedó el tiempo en que los medios eran agentes de cambio social. Sin embargo, la sociedad civil está reclamando más injerencia del Estado en todo el tema debido a que los medios están inmersos en una industria cultural adocenada, cuyos productos importados emanan de una realidad social y cultural diferente que ha ido penetrando en la mentalidad del ser humano generando consecuencias.

4. En Panamá hay apatía por las necesidades del pueblo, en beneficio del gran capital y los políticos corruptos**.** Estos planteamientos pueden ser respaldados por la mayoría de la opinión pública, con tan solo conocer de las enormes carencias en alimentación, educación, salud, transporte público que provocan el descontento y el aumento en la cantidad de quejas que diariamente expresan los ciudadanos, que sólo son medianamente atendidas cuando cierran las calles, versus los grandes capitales que circulan en el territorio, quedando en la base de esta pirámide una injusticia muy grande que se refleja en todos los sistemas nacionales.
5. La programación de los medios de comunicación en general, exhibe mensajes que en el caso de Panamá, contienen modelos de vida foráneos y que solamente reflejan situaciones que muy poco se identifican con lo que se vive en los barrios de la población más necesitada del país que es mayoritaria. Para algunos estudiosos el enfoque anterior es pesimista, pero hay que vivir en un país

subdesarrollado para comprender el papel que realmente juegan los medios. El mayor porcentaje de la programación, son los denominados enlatados, los cuales resultan más económicos y son importados. Existe una tendencia a producir programas nacionales, pero en su mayoría son imitaciones de formatos extranjeros. Para los dueños de medios, estos son empresas y muy poco tienen que ver como herramientas que cumplen función social agentes de cambio. Desde esta perspectiva, se enfatiza la estructura económica por sobre el contenido ideológico de los mensajes. La institución de los medios de comunicación es considerada una parte del sistema económico aunque estrechamente vinculada al sistema político.

6. En este país se advierte que grandes capitales transnacionales asociados a empresarios nacionales han comprado y siguen comprando canales de televisión, ondas de radio, diarios y revistas. La llamada industria de la cultura, esto es, la explotación comercial de los recursos de la comunicación, se convirtió en una de las más atractivas inversiones de capital y consecuentemente, grandes corporaciones multinacionales pasaron a ser propietarias de redes de comunicación y de empresas que fabrican equipamiento para las mismas. Los medios masivos de comunicación son parte constitutiva de la vida política y su influencia crece junto a la vida democrática. La opinión pública, la vida democrática, dependen de la mediación que

realizan estas corporaciones en el procesamiento de la reproducción de la información y los valores culturales de la sociedad.

7. Panamá posee leyes que norman los medios de comunicación, sin que precisamente se obstaculice la libertad de expresión. Sobre la base de estas regulaciones se hacen esfuerzos para que cada medio mejore la emisión de programas que vayan dirigidos a educar para el bien común. Durante los últimos años han aumentado los medios de comunicación de radio y televisión, en su mayoría orientados hacia la opinión pública sobre temas políticos, culturales, educativos, de entretenimiento y deportivos, entre otros. Se publican periódicos estándares y tabloides. El aporte de los periódicos estándares, en cuanto a la publicación de temas educativos, se considera significativo, ya que las diferentes secciones así lo permiten, mientras que los tabloides constituyen los diarios de mayor circulación del país y sus aportes a la educación no llenan las expectativas de muchos lectores.
8. La radio es el medio de mayor difusión en Panamá y cuenta con un gran número de receptores, superando así a la televisión y a los medios impresos. Hay televisoras que funcionan en Panamá. Son más de 6 canales de televisión y 5 empresas de televisión. Los mismos cuentan en su mayoría cuentan con página web desde donde transmiten algunos programas en vivo como noticieros, o emiten videos grabados. En el caso de los diarios se pueden leer vía

Internet. En cuanto a las radioemisoras, existen variedades que se sintonizan desde cualquier lugar del mundo, siempre y cuando el cibernauta tenga instalado un reproductor de sonido en el ordenador. La Internet ha logrado imponerse en la sociedad panameña con mayor rapidez en comparación a la escritura y la imprenta. Este ciberespacio ha acabado con el concepto de distancia para la obtención de la información de tal manera que todos vean la infinita globalidad que representa.

9. La existencia de sistemas de comunicación en cada Estado refleja las características esenciales del mismo. Es decir que la satisfacción de las necesidades de comunicación corre pareja con la resolución de las principales carencias sociales, económicas, culturales y políticas. Por esa razón mientras en unas naciones existe una infraestructura comunicativa capaz de llegar hasta los últimos rincones; en otras no se logra resolver necesidades vitales ni siquiera en los sectores suburbanos. Para llegar a estas metas comunicacionales, es imprescindible se planifiquen políticas, corno sucede en otras ramas de la vida social y económica, que involucren a la comunicación con las aspiraciones del desarrollo integral de las naciones.
10. El sistema de comunicación en Panamá es indispensable verlo en su relación con el desarrollo del Estado en tres momentos diferentes: Periodo Colonial del Istmo, Periodo de Unión a Colombia y el Periodo Republicano impregnado de cambios tan radicales y profundos en

todos los estratos sociales, políticos y económicos del país, que tienen incidencias de manera cualitativa en el sistema de comunicación. Se puede decir que las políticas de comunicación en general, están constituidas por aquellas directrices que rigen a un país hacia la consecución del derecho a la información por parte de todos sus ciudadanos. Es un plan para el desarrollo de los datos, recursos y servicios de información y su uso óptimo, o sea, un conjunto de principios que guían el curso regular de la acción y que consiste en: una imagen del estado deseado, como una meta o conjunto de metas que deben alcanzarse, medios específicos a partir de los cuales se encamina la realización de las metas, la asignación de las responsabilidades para la implementación de las vías y un conjunto de reglas o lineamientos que regulan la implementación de las vías. Por otro lado los medios de comunicación social; nacieron y se consolidaron al calor de esta asociación entre ambos países. Pero su desarrollo y no obstante existir abundante materia legal al respecto, se efectuó de acuerdo a los propios intereses de dichos medios sin una mayor intervención del Estado porque en la mayoría de los casos, la política de comunicación, emanó de ellos mismos y no del Estado.

11. Las políticas de comunicación se encuentran delimitadas por una doble disyuntiva: por un lado la infraestructura y por el otro lado, los contenidos. Es decir, los Estados nacionales tienen la obligación de

dotar a sus pueblos de la infraestructura de comunicación necesaria para mantener comunicado al país, para proveerlo de la infraestructura de interconexión e información que le permita desarrollarse en todos los órdenes; económico, político, social y cultural, pero por otro lado también tienen la responsabilidad de tomar una postura definida en torno a los contenidos que se transmitirán a través de dichos canales de comunicación: o bien asumen una postura de respeto a la libre expresión, o bien se preocupan por ponderar y en todo caso calcular y asignar directrices de política cultural y de comunicación respecto de los contenidos que se transmiten.

12. El problema del diseño de una política de comunicación que tome en cuenta todos estos aspectos radica, primordialmente, en la definición que cada pueblo haga de sus prioridades y del mandato que la sociedad le haga a sus instancias gubernamentales. En la medida que haya una definición social de los objetivos a alcanzar y que estos objetivos hayan sido delimitados por la sociedad civil y no exclusivamente por quienes detentan la operación de los medios, en esa medida sería posible exigir comportamientos específicos por parte de los actores sociales y económicos que normalmente participan en la industria y que participarían no solamente en la gestión de la política, sino también en su ejecución.
13. En la región latinoamericana el tema de las Políticas de

Comunicación está en la agenda como uno de los grandes retos del nuevo siglo y casi como una tarea prioritaria que la sociedad en su conjunto debe retomar para consolidar las políticas públicas generales de cada país.

14. El desarrollo tecnológico ha sido determinante para la formulación de éstas, debido a que ha complicado el panorama, puesto que ha incentivado la libertad de expresión y por ende el libre acceso de la información, lo que ha ocasionado un nuevo despertar en la conciencia de quienes no tenían la capacidad para obtener información de fuentes diversificadas.
15. La situación de considerar a los medios como negocios, ha desvirtuado las funciones que éstos deben cumplir para contribuir al desarrollo de las metas del milenio que cada país del área deberá cumplir a fin de lograr un nivel de desarrollo caracterizado por la equidad y la justicia social.
16. La construcción de Políticas Públicas de Comunicación en Panamá, como en el resto de Latinoamérica debe enfocar tema cruciales como: el acceso a la infraestructura, el acceso a nuevos bienes y servicios culturales, la propiedad de los medios, la diversidad y el pluralismo en los contenidos y una justa representación de las minorías., tal como señalamos en el último capítulo de esta investigación.
17. La realidad de los medios de comunicación ha estado vinculada con

los cambios político-económicos pero no en una vinculación de causa efecto pues dentro de las transformaciones políticas y sociales no han estado presentes políticas continuas y explícitas en el campo de la comunicación y cuando ha existido una reflexión al respecto, los resultados son medidas que denotan lo coyuntura de la iniciativa.

18. En Panamá lo política de comunicación nunca ha sido explícita y la norma así lo ha establecido. Los principios constitucionales sobre comunicación no han sido eficientemente desarrollados por lo que no hay un modelo orgánico único en la infraestructura legal. La política de comunicación más clara es la estipulada en los acuerdos de autorregulación en radio y televisión.
19. Estos elementos nos llevan a realizar un balance sobre la hipótesis enunciada al principio de este trabajo. Las técnicas aplicadas permiten comprobar que hay un desequilibrio entre el Estado y los medios de comunicación social el cual ha impedido la aplicación de las políticas existentes y que están disgregadas.
20. Existen otras funciones que debieran cumplir y no están expuestas en los ordenamientos por lo que no se cumplen. Principalmente deben imponer sus intereses en dos sentidos: al Estado y a la sociedad. Los medios de comunicación social tienen una perspectiva mercantil cuya ascendencia va más allá de reproducir condiciones materiales que posibilitan la gestión económica. Al hacerlo, imponen normas de interpretación de y realidad sobre las propias

disposiciones legales. Un ejemplo de esto es que la regulación de la concesiones para explotar la radio en la actualidad.

21. Al juzgar por los valores que surgen de la programación de los diferentes medios en Panamá, pudiéramos decir que no se generan patrones de reproducción basados en parámetros de tipo cultural, ético o familiar. Este aspecto toca un concepto tan importante como la identidad, lo cual pone de manifiesto la necesidad que el Estado asuma su papel de fiscalizador y orientador.
22. Los mensajes en los medios de comunicación, deben existir a partir de una concertación entre los sectores generadores de opinión pública sin vulnerar los principios de libertad de expresión y de derecho a la búsqueda de información. La sociedad panameña requiere, perspectivas de sus responsabilidades que de manera coherente y racional, de manera que formulen participación ciudadana positiva y proactiva en los medios de comunicación, por parte de los diferentes grupos que la conforman.
23. La formulación de políticas públicas de comunicación en Panamá solamente será viable con el concurso y participación de los sectores: gobierno, sociedad civil y medios en un ámbito de democracia que deje de lado la concentración de poder por parte del poder ejecutivo, al tratarse de un país presidencialista.
24. En Panamá la única estrategia política en materia de comunicación es la gubernamental organizada por las autoridades con la

participación de empresarios y miembros de la sociedad la denominada autorregulación de los medios, excluyendo los impresos, la cual favorece los interesas del capitalismo neoliberal que se desarrolla en el país. Es gerenciada por la autoridad de los servicios públicos ASEP. Estas están dentro del marco de la democratización.

25. Por otro lado hemos observado que el problema, no solamente es a nivel local, la ausencia de políticas regionales también es evidente. Existe la autorregulación de los medios en muchos países del continente, con características más o menos similares. La situación es así se aplican marcos regulatorios que presentan notables similitudes entre sí y han actuado en direcciones concurrentes a favor del desarrollo del sector privado-comercial y relegando al público y al social-comunitario, mediante normas anacrónicas y/o restrictivas. A excepción de cuatro países de la región, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, en donde se han hecho esfuerzos de integración y un cambio interesante en las políticas nacionales de comunicación el cual persigue reponer un principio de democratización, acceso y pluralismo que había llegado a diluirse tanto en las normativas como en las prácticas concretas, en el resto la situación permanece igual. Este hecho, sin embargo, no causa impacto en el diseño de políticas regionales de comunicación.
26. Para diseñar Políticas públicas que impacten, Panamá debe realizar un gran esfuerzo para sumarse a estos cuatros países, que buscan

un nuevo regionalismo, que busca redireccionar las políticas internas hacia la liberización y el mercado mundial, lo que significa no proteger los mercados sino las políticas, promoviendo un disciplinamiento colectivo. Con esto se evitaría la concentración de los medios de comunicación en unas pocas empresas, lo que ocurre en Panamá y en resto de América latina.

RECOMENDACIONES

Presentados los puntos anteriores, es imperante mencionar las siguientes recomendaciones:

1. El Estado panameño ha establecido una relación muy particular con los medios de comunicación social por cuanto no ha desarrollado una política explícita que en esta materia beneficie a la sociedad en toda su extensión. Una política nacional de comunicación es un conjunto de disposiciones normativas que luego de promulgadas son utilizadas mediante acciones positivas que deben llegar a las políticas públicas entre el Estado y la sociedad panameña.

2. Toda política parte de un diagnóstico objetivo y crítico cobre el estado del conjunto de los medios de comunicación. En Panamá ha faltado por parte del Estado una visión de conjunto sobre la situación de los procesos de comunicación masiva y la formulación de políticas públicas de comunicación. Una de las primeras recomendaciones que haríamos es que el Estado cuente con los mecanismos para recabar datos e indicadores sobre la comunicación social en el país, permitiendo una participación de los medios y la ciudadanía en todos sus aspectos mediante aportación de informaciones verídicas y no maquilladas.

3. La formulación de una política de comunicación debe contener principios filosóficos y normativos que pueden partir de los aportes que otras disciplinas corno la historia, la sociología y el derecho han contemplado o

desarrollado. La política pública como un proceso de participación conjunta, debe forjarse mediante principios generales básicos de respeto, responsabilidad y honestidad ya que fundamenta esta el futuro y las realidades de la necesidad de toda una sociedad. Por ello, debe eliminarse la costumbre de promulgar instrumentos legales que beneficien a un sector más que a otros y produzcan inequidad en la sociedad.

4. Para conciliar estos intereses, el Estado con la sociedad y los medios de comunicación, deben generar políticas serias de compromiso y respeto a la verdad y los procedimientos éticos, de tal forma que la información este siempre en continua participación y la sociedad civil sea su juez más activo.

5. La política de comunicación debe estar relacionada con las políticas de desarrollo, mediante principios y objetivos que reflejen la capacidad endógena de producción de información fresca, reciente y verídica, lo cual evitaría tensiones en el país innecesarias, limitando a todos los residentes oportunidades amplias de producción, empleo y capacidad de crecimiento nacional a todo el país.

6. Es necesario que los medios de comunicación cambien de una mentalidad dependiente hacia un enfoque autogestionario, para crear el ambiente necesario que requiere la producción nacional pues su labor, si bien obedece a una actividad, no está lejos de las perspectivas de desarrollo social y económico del país.

CAPÍTULO 7.

FUENTES

Aguirre, J. y Bisbal, M. (1981). *La ideología como mensaje y masaje*. Venezuela: Monte Ávila.

Alfonso, A. (1998). *Las Políticas de Comunicación en América Latina*. Brasil: Umesp.

Arroyo, D. (2007). *Estado y Sociedad Civil*. Colombia: Mundo Docente.

Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER). 1999.

Ayala,R. (1984) Teoría y Realidad de la Comunicación. Impresora La Nación. Panamá.

Aznar, H. (2000). *Ética y periodismo: códigos, estatutos y otros documentos de autorregulación*. Barcelona: Paidos Ibérica.

Aznar, H. (2004). *Comunicación responsable: la autorregulación de los medios.* España: Ariel comunicación.

Barahona, V. (2000). *Perspectivas de las Políticas Públicas y la Comunicación en Costa Rica*. Costa Rica: Nacional Educativa.

Barbero, J. (1999). *Políticas Públicas: Organización y Estudio*. México: Solar.

Barrios González, B. (2006). *La Libertad de Expresión*. 2a. ed. actualizada. Panamá: Editorial Jurídica Ancón.

Bel Mallen, J. I. (1991). *Autocontrol*. Diccionario de Ciencias y Técnicas de la Comunicación. Madrid: Ediciones Paulinas, 1991, pp. 109-121.

Bello Méndez, V. (2007). *Autorregularse ¿para qué?* Seminario Itinerante sobre Autorregulación y Medios de Servicio Público. México, Septiembre de 2007.

Beltrán, L. (1999). *Políticas nacionales de comunicación en América Latina: los primeros pasos*. Venezuela: Nueva Sociedad.

Beltrán, L. (2001). *El desarrollo de la comunicación en Guatemala*. Guatemala.

Berna, P. (2002). *Consideraciones Teóricas en la Formulación de Políticas Públicas y su Incidencia en la Comunidad*. Chile.

Bonete, E. (1995). *De la ética filosófica a la deontología periodística*. Madrid: Técnos, 1995, pp.17-49.

Brzezinski, Zbigniew. (1999). *Liderazgo*. México: Santillana.

Busterna, J. C. (1988). *Television Station Ownership Effects on Programming and Idea Diversity: Baseline Data.* Journal of Media Economics. Fall.

Cañizales, A. (2002). *¿Políticas públicas en tiempos de una comunicación globalizada?* En: Anuario ININCO: Investigaciones de la Comunicación (Venezuela) 2(14):143-159. Diciembre. pp. 143-159.

Castañedas, J. (2006). *Periodismo Digital, Internet y Nuevas Tecnologías*. Chile.

Castell, P. (1996). *La Publicidad en los Medios de Comunicación*. Argentina: Poltresa.

Cardoso, J. (1999). *Comunicación Social*. México: Caniem.

Carré de Malberg, R. (1998). *Teoría general del estado*. México: D.F. Fondo de Cultura Económica, 1998.

Censura. (2011). Definición. org. Disponible en: www. http//:definición.org/censura. [Consultado noviembre de 2011].

Chomsky, N. y Edward S. (1995). *Los guardianes de la libertad. Propaganda, desinformación y consenso en los medios de comunicación de masas*. Barcelona: Grijalbo, 1995

Clifford, G. (1991). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa, pp. 210-214.

Código Administrativo del Estado Soberano de Panamá. (1973). Panamá: Jurídica.

Código Penal de la República de Panamá. (2007). Panamá.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010). *Perfil Marítimo de América Latina*. Suiza.

Constitución Política de la República de Panamá. Panamá: 2004.

Contraloría de la República de Panamá. (2008). Panamá en Cifras. Panamá: Nacional.

Cruz, M. (1986). *Participación Ciudadana y Medios de Comunicación*. México: Wolfe.

Cruz, M. (2000). Participación *y Sociedad Civil con los Medios de Comunicación*. Colombia: Siglo XX.

Curran, J. (1981). *Sociedad y comunicación de masas*. México: D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Decreto Ley N°10 De 22 de febrero de 2006. Que reor ganiza la estructura y atribuciones del Ente Regulador de los Servicios Públicos y dicta otras disposiciones. En Gaceta Oficial N°25,493. Asamblea Legislativa 24 de febrero de 2006.

De Gracia, L. (2003). *El desarrollo de los medios de comunicación social*. Chile: Programas educativos.

De la Luz Casas, María. (2010). Políticas de comunicación, un tema pendiente en la agenda. México: Tecnológico de Monterrey Campus Cuernavaca.

Díaz, G. (2002). *Política Social*. México: Espísteme.

Díaz, J. (2010). *Nueva propuesta para delitos contra el honor*. Panamá: Diario La Prensa, Sección Panorama.

Díaz, J. (2010). *Proyecto contra calumnia*. Panamá: Diario La Prensa.

Díaz, R. (2004). *Competencia y Calidad*. Panamá: Revista Lotería, N º 454-455, Mayo, Junio, Julio.

Diccionario Soviético de Comunicación. (1965). Uruguay. Disponible en: http://www.filosofia.org/enc/ros/ros.htm [Consultado octubre de 2009].

Diccionario Soviético de Filosofía. (1965). Uruguay. Disponible en: http://www.filosofia.org/enc/ros/index.htm [Consultado octubre de 2009].

Droks, J. (1999). *Globalización y medios de comunicación*. Argentina: Astro.

Duarte Contrera LB. (2003). *Panorama de la ciencia y la tecnología en Latinoamérica.* Disponible en: http://www.rayuela.uc3m.es/~elias/citas/txt/cytal.doc [Consultado diciembre de 2011].

Easton, D. (1969). *Enfoques sobre teoría política*. Argentina: Amorrortu.

Engels, F. (1989). *Del socialismo utópico al socialismo científico*. Madrid, Vosa.

Enríquez, M. (2007). *Guía de Estrategias de Sensibilización y Comunicación para la Formulación del Plan Regional de la Formación Profesional*. Lima: Guías Educadoras.

Entman R. M., y Steven S. W. (1992). *Reconciling Economic and Non-Economic Perspectives on Media Policy: Perspectives on Media Policy: Transcending the Marketplace of Ideas*. Journal of Communication Winter, 42:1.

Escobar, R. (1998). *Evaluación en los medios de comunicación*. Costa Rica: Unidos de Paz.

Escobar Valenzuela, P. (2004). *Libertad de expresión y medios de comunicación*. Argentina: Haster.

Fábrega, J. (1987). *Las Constituciones de la República de la Panamá*. Panamá: Publisher.

Faundes, M. (2007). *Política y Estado*. Argentina: Pioltes.

Faus Belau, A. (2008). *Técnicas de la Información Audiovisual*. España: Navarra.

Ferguson, O. (2005). *El Periodismo y el Uso de la Tecnología*: Internet. México: Kl ediciones.

Fernández, C. (2008). *El diario electrónico y el periodismo digital*. Chile: Revista Colegio de Periodistas de Santiago, Nº 83.

Fernández, M. y Rosas, A. (1998). *El Estado y las Políticas Públicas*. México: Sibauste.

Freedman, D. (2004). *Diversity and pluralism in contemporary communication policies: everywhere and yet nowhere*. Ponencia presentada en el Fórum de Barcelona, 24 al 27 de mayo de 2004.

Figueroa Navarro, A. (1980). *Consecuencias Políticas de Nuestra Separación de Colombia*. Panamá: Jurídicos.

Foro de Periodismo Argentino (FOPEA). *Situación del periodismo Argentino*. Disponible en: http://www.fopea.org. [Consultado diciembre de 2011].

Frondizi, A. (1993). *Democracia y Partidos Políticos*. México: Nacional Jurídica.

García Canclini, N. (1993). *Comunicación y consumo en tiempos neoconservadores*. Venezuela: Comunicación.

García Canclini, N. (2000). *Periodistas y Medios de Comunicación*. México: Publidos.

Gandásegui, M. (2010). *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo. América Latina y sus encrucijadas*. Buenos Aires: CLACSO.

González S. (1996). *Cultura y tercer mundo*. Venezuela: Nueva Sociedad.

González, L. y Velásquez, P. (2003). *Medios de Comunicación y su Organización*. Venezuela: Sibaustes.

Guerra, M. (2002). *Políticas públicas de Sociedad de la Información en América Latina: ¿una misma visión?* Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Guerra, V. (2010). *Políticas públicas de Sociedad de la Información en América Latina: ¿una misma visión?* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2010.

Gramsci, A. (1975). *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno. En Cuadernos de la cárcel.* Tomo I, México: Juan Pablos Editor.

González, M. (2004). *Condenan a 3 meses de prisión a director del diario*. Panamá: La Prensa.

González, M. (2002). *Estado y Política Social*. Argentina: Filosofía y Trabajo Social.

González, P. (2001). *La Televisión y su Análisis en la Cultura Panameña*. Panamá: Universidad de Panamá.

González, R. (2011). *Panamá se perfila como líder en crecimiento económico*. Costa Rica: Revista Mis Finanzas en Latinoamérica.

Hancock, A. (1982). UNESCO. *Contributions to communication, culture and development.* En: Servaes, J., ed. Walking on the other side of the information highway. Communication, culture and development in the 21st Century. Penang, Southbond.

Hans, K. (1960). *Introducción a la teoría pura del derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho.

Habermas, J. (1994). *Historia y crítica de la opinión pública*. Chile: Gili.

Hartmann, J. (1959). *Comunicación Social*. Colombia: Planeta.

Herbert, S. (1983). *Periodistas y Fuentes Informativas*. Argentina: Marymar.

Hernández, C. (2007). *Radio: Un Medio de Comunicación para Todos los Tiempos*. México: Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT).

Hernando, D. (1982). *Pedagogía de los Valores*. México: Trillas.

Huertas, A. (1999). *Estudio del Bienestar Social en Democracia*. Chile: Jurídica de Chile.

Informe del Coordinador del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá. Panamá: 2007.

Informe Mundial de Competitividad Turística. (2011). Guatemala.

Jordan, W. (2010). *Panamá escala un punto en percepción económica*. Informe de Latinobarómetro. Panamá: La Prensa.

Jované, J. (2001). *La Lucha por un Bienestar Social en Panamá*. Panamá, Universitaria.

Keane, J. (1991). *Los medios de comunicación y la democracia*. Gran Bretaña: Polity Press, pp. 89-90.

Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Chile: *Comisión Económica para América Latina* y el Caribe (*CEPAL*).

Lange, P. (1982). *El impacto social de las modernas tecnológicas de la información*. España: Tecnos.

Lasswell, H. (1948). *La Estructura y Función de la Comunicación*. Estados Unidos: Harper.

Ley N°26 de enero de 1996. Por la cual se crea el E nte Regulador de los Servicios Públicos. En Gaceta Oficial N°22,962. Asa mblea Legislativa, 30 de enero de 1996.

Ley N°24 de 30 de junio de 1999. Por la cual se reg ulan los servicios públicos de radio y televisión y se dictan otras disposiciones. En Gaceta Oficial N° 23832. Asamblea Legislativa, 5 de julio de 1999.

López, G. (2005). *Ecosistema Digital: modelos de comunicación nuevos medios y públicos en internet*. Colombia: Social Jurídico.

Lozano, J.C. (2002). Foreign ownership of the media and telecommunications industries in Mexico. Ponencia presentada en el Seminario Foreign Ownership of Media Seminar, organizado por el Centre d´études sur les médias, Universidad de Laval, Canadá. Montreal, Canadá, 1 de marzo de 2002.

Luna Parra, M. (1981). *Políticas y sistemas nacionales de comunicación social*. México: Presidencia de la República.

Lyon, P. (1983). *Estudios de Política y Estado*. Colombia: Castellano.

MacBride, S. (1989). *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. México D.F., Fondo de Cultura Económica-UNESCO.

MacBride, S. (2005). *Entre la exaltación y la Inquietud. El testimonio del presidente de la Comisión Internacional Para el estudio de los Problemas de la Comunicación.* En Cuaderns del Consell de L´Audiovisual de Catalunya, Nº 21 enero-abril de 2005, p. 141.

Magaña Contreras, A. (2006). *La Comunicación Social*. Mito o realidad. México: Educación.

Maggioli, S. y Vacca, A (1999). *Políticas Nacionales de Información*. Uruguay. Disponible en: (http://www.crnti.edu.uy/05trabajos/normas2/Politicas.PPT). [Consultado en septiembre de 2011].

Marshall, L. (1978). *Medios de Comunicación*. México: Gastrab.

Martínez, A. (2001). *Estado y Agenda Social*. México: Estudio Latinoamericano de solución social y pobreza. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Martínez De Sousa, J. (1980). *Diccionario General del Periodismo*. México: Limusa.

Martínez, S. (2005). *La Radio en Cuba, facilitadora de la implementación de las políticas sociales* Disponible en: http://www.cadnagramonte.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=15471:la-radio-en-cuba-facilitadora-de-la-implementacion-de-las-politicas sociales&catid=60:historia&Itemid=143 [Consultado septiembre de 2011].

Martin Barbero, J. (1998). *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*. México: KG editores.

Martín-Barbero, J. (2001). *De las políticas de comunicación a la re imaginación de la política.* En: Nueva Sociedad (Venezuela) N°175:70-84. Septie mbre-Octubre. Disponible en: http://www.nuevasoc.org.ve [Consultado septiembre de 2011].

Marx, C. y Engels, F. (1989). *Sobre prensa, periodismo y comunicación*. Madrid: Taurus.

Marveya, E. (2001). *Educación Familiar*. México: Trillas.

Mastrini, Guillermo y César Bolaño. (1999). Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una economía política de la comunicación. Buenos Aires: Biblos.

Mastrini, Guillermo y Martín Becerra. (2006). Periodistas y magnates: estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina, Buenos Aires: Prometeo.

Mattelart, A. (1973). *Los Medios de Comunicación*. Colombia: General Literaria.

Mcluhan, M. y Quetin, F. (1967). *El Medio es el Mensaje*. Estados Unidos: Paidos.

Mckley, A. (2002). *Construyendo una Estrategia de Medios para la Incidencia Política de Guatemala.* Guatemala: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).

McManus, J. (1994*). Market-Driven Journalism: Let the Citizen Beware?* Santa Clara University: Sage Publications.

McQuail, D. (1985). *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*. Barcelona: Paidos.

Meleske, G. (1981). *Psicología de la Comunicación*. Ecuador: Intiyán.

Mendieta, M. (2004). *Organización y Práctica de Medios.* Colombia: Programados Unidos.

Merton, R. (1957). *Diagnósticos y Participación Ciudadana*. Chile: Concepción.

Merton, R. (1957). Teoría Social y Administrativa. México: Glencoe.

Ministerio de la Protección Social. (2009). *Política nacional de comunicaciones para el sector de la protección social*. Colombia: Ministerio de la Protección Social.

Miró, R. (1976). *La Imprenta y el Periodismo en Panamá durante la Primera Mitad del Siglo XIX*. Panamá: Talleres de Panamá.

Mochón, F., Beker, V. (1996). *Economía, Principios y Aplicaciones*. México: McGraw_ Hill.

Molino, E. (2004). *Políticas de información en América Latina y el Caribe, estudio en siete países de la región.* Disponible en: http://infolac.ucol.mx/donnlomentos/politicas/27.pdf [Consultado septiembre de 2011].

Morales E. (1999). *El derecho a la información y las políticas de información en América Latina*. 65th IFLA Council and General Conference. Bangkok, Thailand, August 20-28, 1999. Disponible en: http://www.ifla.org/IV/ifla65/ppers/056-137s.htm. [Consultado en septiembre de 2011].

Montviloff, V. (1990). *Políticas nacionales de información. Manual para la formulación, aprobación, ejecución y funcionamiento de una política nacional de información*. Programa General de Información. París: UNESCO.

Moragas, M. (1985). *Sociología de los medios de comunicación de masas*. Colombia: Portantes.

Napoli, P. M. (1997). *Rethinking Program Divresity Assessment: An Audience-Centered Approach*. The Journal of Media Economics. 10 (4), 59-74.

Néstor García Canclini (2000). *La globalización imaginada*. Barcelona: Paidos.

Noam Chomsky, Edward S. Herman, Carme Castells (1990). *Los guardianes de la libertad: propaganda, desinformación y consenso en los medios de comunicación de masas*. Volumen 15. España: Crítica.

Núñez Encabo, M. (1995) *Código europeo de deontología del periodismo. Éticas de la información y deontologías del periodismo*. Madrid: Técnos, 1995, pp. 252-279.

Oszlack, O. (1998). *Estados Políticos Estatales en América latina: Hacia una estrategia de investigación*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Obal, C. (1979). *Enciclopedia jurídica Omeba*. Volumen 1. Buenos Aires: Driskill.

O'Brien, D. (1983). *El derecho del público a la información*. *La Suprema Corte de los EUA y la primera enmienda constitucional.* México: Agustín Bárcena.

Oppehheirmer, R. (2007). *Primer Estudio del Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos*. Estados Unidos.

Organización Internacional de Trabajo (OIT). (2000). *Convención sobre los Derechos del Niño y de la Niña, emanada de la Organización de las Naciones Unidas en 1989*. México.

Osorio, M. y Florit, M. (1977). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Buenos Aires: Heliasta.

Osorio, M. (1999). *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*. Argentina: Datascan.

Osorio, M. y Florit, M. (2007). Diccionario De Derecho*. Buenos Aires: Heliasta.*

Oszlak, O. (1978). *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*. México: Cedes.

Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado argentino. Orden progreso y*

organización nacional. Argentina: Planeta.

Parsons. J. (1951). *Políticas de Estado y Comunicación*. México: Antillano.

Pasquali, Antonio (1965). *Comunicación y cultura de masas*. Caracas: Monte Ávila.

Pasquali, M. (1979). *Elementos de Estudio de Sicología*. México: Santos.

Peira, C. (1998). *El diario electrónico y el periodismo digital*. España: Revista Colegio de Periodistas de Cataluña, Nº 83.

Pinto M. (1977). *Política, Estado, Periodismo. Elementos Históricos*. Venezuela: Profesional.

Pinto, M. (1977). *Régimen legal de los medios de comunicación colectiva.* México: UNAM.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1990). Informe Nacional denominado El compromiso con el Desarrollo Humano: un Desafío Nacional. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007-2008.

Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2008). Fortalecimiento de la Dirección de Políticas Públicas en Panamá. Proyecto Nº 61162.

Quintero Correa, C. (1973). *Principios de Ciencia Política.* Panamá: Ediciones de la Librería Cultural Panameña.

Real Academia Española. Disponible en: http://www.rae.es/ [Consultado en enero 2009].

Realpe, P. (2007). *¿Cómo actores sociales inciden en políticas públicas?* Ecuador: Cosude.

Restrepo, D. (2003). *Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas*. Venezuela: CLAD Reforma y Democracia, N° 25, Caracas.

Reyes, J. (2010). *Ampliación del Canal de Panamá presiona a puertos de la región*. Ecuador: Diario El Universo.

Revista América Economía. (2011). *Inversión extranjera en Panamá creció 33% en 2010 y totalizó US$2.362 millones*. Chile: Internacional.

Rodríguez, M. (2004). *Direcciones y Reglamentos del Periodismo y políticas Públicas*. Venezuela: Organizativa del Estado.

Rodríguez Castillo, H. (1991). *Cultura en los Medios de. Comunicación: Reto, Posibilidad, Necesidad y Urgencia en Periodismo Cultural en países del Convenio Andrés Bello*. Colombia: Cruz.

Rodríguez Garibaldo, L. (2006). *Los Medios de Comunicación Social en Panamá*. Panamá: Disponible en: http://www.ellibrepensador.com/2009/06/30/los-medios-de-comunicacion-social-en-panama/ [Consultado en septiembre de 2010].

Roncagliolo, R. (1996). *Los cambios económicos y empresariales que vive el periodismo televisivo actual*. Argentina: Santillana.

Roncagliolo, R. y Ávila, L. (1982). *Las políticas nacionales de comunicación en América Latina: perspectivas analíticas y experiencias democráticas*. *Estado y comunicación social.* México, D.F.: CEESTEM-Nueva Imagen. pp. 37-56.

Rosseti, F. (1999). *La Población y el Estado en su Política Social*. España: Ribaurte.

Sabino, C. (1999). *El Proceso de la Investigación*. Venezuela: Limusa.

Samaniego Gastón, G. (1999). *La migración en Panamá y su efecto en el Canal*. Panamá: Universidad Panamá.

Sánchez, I. (1995). *Informática educativa*. Chile: Universitaria.

Sánchez, J. (1996). *El Bienestar Social en Costa Rica*. México: Sentauro.

Sánchez, P. (1995). *Estado y Participación Ciudadana*. México: Edamex.

Sánchez, P. (2001). *Políticas Públicas y su Diseño Integral*. México: Ibalpe.

Sánchez, M. y Vega, J. (2003). *Consideraciones teóricas y estado actual de la implementación de las políticas de información en América Latina.* Disponible en http://infolac.ucol.mx/documentos/politicas/27.pdf [consultada diciembre 2011].

Santos Bustos, M. (2002). *Periodismo y Políticas Públicas Estatales*. Argentina: Santillana.

Sartoris, G. (1999). *Políticas Públicas en Costa Rica*. Guatemala: Social.

Sawyer, Malcolm C., Aaronovittch, Sam. (1983). *Business pricing and inflation*. Mishawaka, U.S.A.: BetterWorldBooks.

Schramm, W. (1966). *La Ciencia de la Comunicación Humana*. México: Roble.

Schenkel, P. (1981). *Políticas nacionales de comunicación*. Estados Unidos: Universidad de Texas, CIESPAL.

Serrano, M. (1981). *Diseño de Políticas Públicas*. México: Porrúa.

Sepulveda, M. (1982). *Legislación sobre medios de comunicación social*. Panamá: Universitaria.

Siegfied, M. (1967). *Periodismo Moderno*. México: Porrúa.

Solano, L. (2001). *Noticias y Organización Estructural*. México: General de México.

Montoya, A. (2003). La Estrategia de Medios. Colombia: Solnader.

Sunstein, C.R. (1993). *Democracy and the Problem of Free Speech*. New York: The Free Press.

Thais, A. (2002). *De victimarios a víctimas: los verdaderos responsables de la explotación sexual comercial de personas menores de edad. Recomendaciones para los medios de comunicación*. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). Coordinación Subregional para Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ginebra.

Thoenig, A. (1985). *Medios de Comunicación Social*. Colombia: Aguilar.

Tuñón, M. (1997). *Medios de Comunicación*. Colombia: Publicaciones.

Tuñon, M. (2007) La radio en Iberoamérica: evolución, diagnóstico, prospectiva Introducción La radio en Panamá. Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, Sevilla y Zamora. España.

Uccelli, F. (2010). *Estado, Democracia y Comunicación*. Argentina: Sistema Educativo.

Ureña, D. (2011). *Panamá en miras de tener nuevos puertos*. Panamá: Diario La Estrella de Panamá.

Valdés, L. (1989). *Sociedad e Información de Políticas Públicas*. Costa Rica: Jurídica Nacional.

Vázquez Montalbán, M. (1985). *Historia y comunicación social*. Estados Unidos: Alianza Editorial.

Vidal, J. R. (2007). *Comunicación y cambio en Cuba.* Disponible en: http://www.havanatimes.org/sp/?p=51504 [Consultado octubre de 2011].

Villoro, L. (1991). *Estado Plural*. México: Fundamental Civil.

Vincent, R. (2000). *El Estado y su Funcionalidad Social*. México: Educación.

Weyrauch, V. (2008). *Oportunidades y Desafíos en la Interacción Estado y Sociedad Civil*. México: CIPPEC.

Wolf, M. (1994). *Los Efectos Sociales de los Medios de Comunicación*. Colombia: Holtran.

Worontzoff, M. (1979). *La concepción de la prensa en Lenin.* México: Fontarama.

Wright, C.R. (1978). *Mass Communications: A Sociological Approach.* New York: Random House.

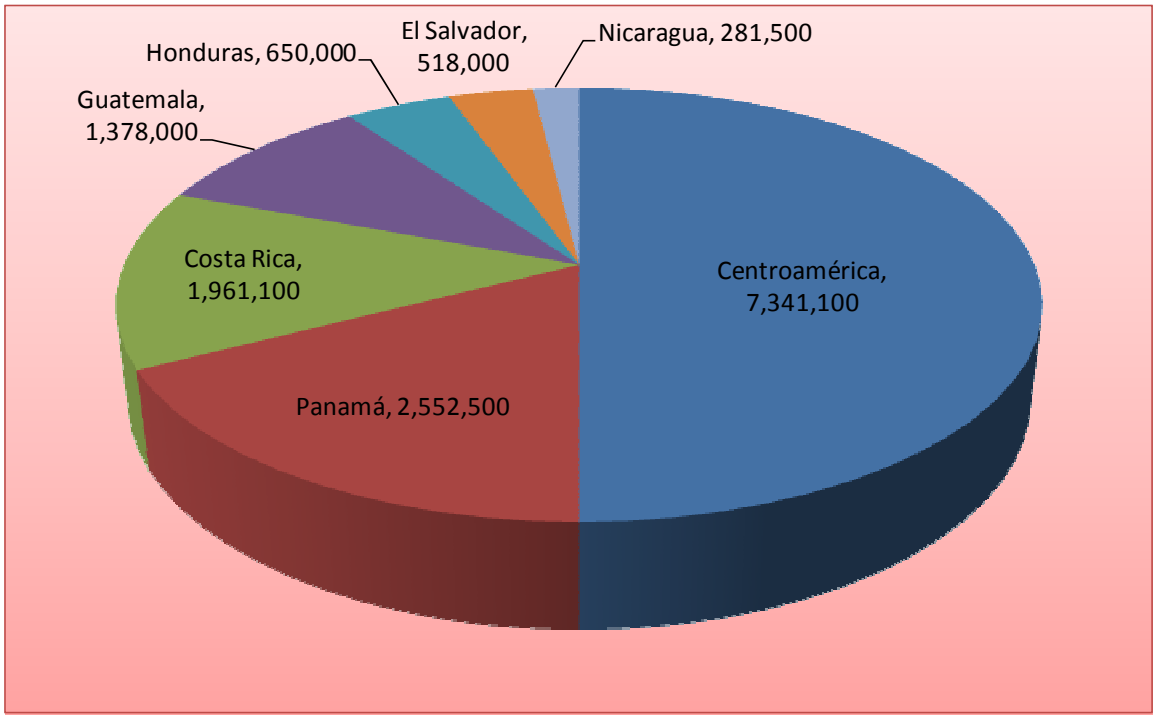
Yúdice, G. (2004). *El Recurso de la Cultura: Usos de la Cultura en la Era Global.* Barcelona: Gedisa.

Zaira, M. (1989). *Políticas de Comunicación en la Sociedad Civil*. Chile: Montreal.

CAPÍTULO 8.

ANEXOS

Anexo N°1 Impacto Económico del Turismo en Centroa mérica en millones. 2010

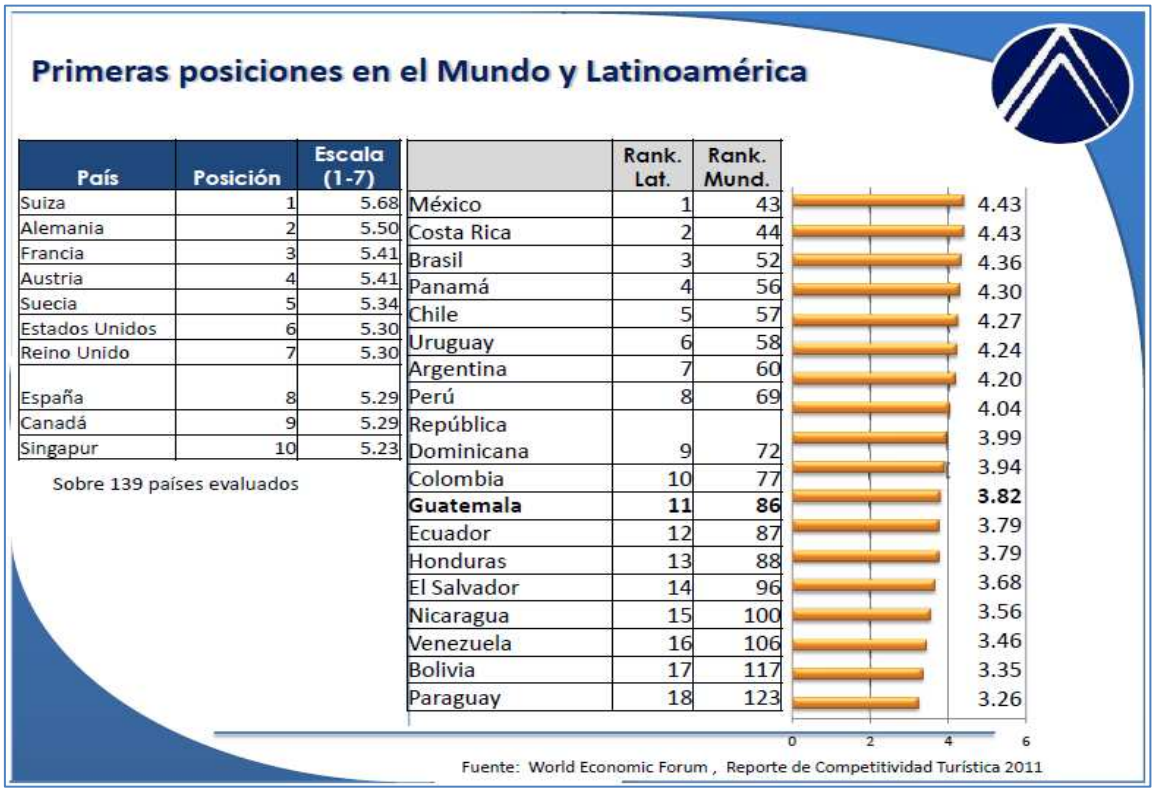


Fuente: Telemetro Reporta Panamá. Panamá, 2010.

A través del turismo, se han generado al menos B/. 7.341,1 millones de dólares en 2010 en Centroamérica. “Panamá encabeza la lista seguido por Costa Rica, los cuales obtuvieron los mayores ingresos por turismo en 2010, con 2.552,5 y 1.961,1 millones de dólares, respectivamente”[1], según un “Informe Preliminar de la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA) del Consejo Centroamericano de Turismo (CCT), integrado por los ministros del ramo”. Guatemala registró por su parte 1.378 millones de dólares, Honduras 650 millones, El Salvador 518 millones y Nicaragua 281,5 millones.

[1] Agencia EFE. Panamá y Costa Rica generaron mayores ingresos turísticos en 2010. Telemetro Reporta. Panamá, 2011.

Anexo N°2 Turismo: Primeras Posiciones en Latinoam érica y el Mundo



País	Posición	Escala (1-7)
Suiza	1	5.68
Alemania	2	5.50
Francia	3	5.41
Austria	4	5.41
Suecia	5	5.34
Estados Unidos	6	5.30
Reino Unido	7	5.30
España	8	5.29
Canadá	9	5.29
Singapur	10	5.23

	Rank. Lat.	Rank. Mund.	
México	1	43	4.43
Costa Rica	2	44	4.43
Brasil	3	52	4.36
Panamá	4	56	4.30
Chile	5	57	4.27
Uruguay	6	58	4.24
Argentina	7	60	4.20
Perú	8	69	4.04
República Dominicana	9	72	3.99
Colombia	10	77	3.94
Guatemala	**11**	**86**	**3.82**
Ecuador	12	87	3.79
Honduras	13	88	3.79
El Salvador	14	96	3.68
Nicaragua	15	100	3.56
Venezuela	16	106	3.46
Bolivia	17	117	3.35
Paraguay	18	123	3.26

0 2 4 6

Fuente: World Economic Forun. Reporte de Competitividad Turística 2011.

En el ranquin mundial, dentro de las primeras posiciones del mundo y Latinoamérica, según la World Economic Forum y su Reporte de Competitividad Turística 2011, Panamá ocupa en el ranquin latinoamericano el 4º lugar, y en el ranquin mundial el número 56. Informe de Competitividad Turística (2011: 10) Las previsiones para la totalidad del año 2010 apuntaban a un crecimiento de la economía panameña superior al 4%. La firma Panama Economy Insight, resalta sobre la economía y empleo de Panamá, que el crecimiento económico de Panamá para el 2011 9,2%, del 13% en 2012, 11% en 2013 y 4,9% en 2014, basada en la fuerte inversión pública y privada, calculada en unos 21.000 millones de dólares hasta 2014. (González 2011: 3A).

ANEXO N°3. Hoja de Vida

MARITZA MOSQUERA DE SUMICH

Dirección: Urbanización “Villa del Encanto”, Calle 7ª sur, Casa XIII, Nuevo Arraiján, Panamá Oeste.

Teléfono: 257-1807.

Cédula: 8-201-2537.

Estado Civil: Casada.

Vivencias: Viví 5 años en España y 12 años en Argentina.

E-mail: msumich@gmail.com

Estudios:

Primarios

Escuela Santa Familia, Diploma Sexto Grado.

Secundarios

Colegio Normal Rubiano, Maestra de Primera Enseñanza

Universitarios

Licenciada en Comunicación Social con Especialización en Relaciones Públicas, Universidad de Panamá.

Diplomado;

Postgrado

Diploma de Especialización en Fundamentos Teóricos de las Ciencias Sociales, en el ISDIBER, Madrid, España.

Postgrado

Docencia Superior. Universidad Cristiana de Panamá

Maestría

Sociología del Desarrollo, ISDIBER, Madrid, España.

Doctoranda

Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, España.

Seminarios y Cursos:

- Primer Seminario de Capacitación para Investigadores, Ciudad Universitaria, 1985.
- Taller de Análisis de Mensajes, 1985.
- Primer Seminario de Diseño Curricular, Universidad de Panamá, Ciudad Universitaria, 1985.
- Primer Seminario de Actualización Docente, Universidad de Panamá.
- Seminario de Capacitación para Voluntarias a nivel Nacional de la Asociación contra el Cáncer.
- Primer Seminario sobre Comunicación y Cambio Social, Universidad de Panamá.
- Primer Seminario sobre Comunicación Social.
- IV Seminario Nacional para Periodista sobre Estadística y Planificación de la Familia.
- Primer Seminario de Cine en Panamá.
- Organización del Seminario de Producción de Programas de Televisión con Instrumentación Educativo-Cultural en la Universidad de Panamá.

- Primer Seminario de Derechos Humanos en el Tercer Milenio, Universidad Nacional de Lomas de Zamora y Soka Gakkai Internacional, Buenos Aires, Argentina, 1994.

- Taller Internacional de Comunicación en Salud Sexual y Reproductiva, Panamá, noviembre 1997.

- Seminario “Periodismo, comunicación y prevención de drogas”, abril de 1996.

- Seminario “Papel de los Medios en la prevención del uso indebido de drogas”, abril de 1996.

- Curso de Windows 95, MS Office 95 y sucesivos, 1997.

- Actualización y Reestructuración de planes de Estudios de la Facultad de Comunicación Social, enero 1997.

- Integración y Motivación para la Excelencia Académica, marzo 1998.

- Estrategias para recabar fondos para instituciones Académicas y Culturales. USMA, 1999.

- Metodología de la Enseñanza en los dos primes años Universitarios, USMA, 2003.

- Curso de Entrenamiento para la Paz, Educación y Cultura. Miami, USA, 2003.

- “Introducción para docentes de calidad”, 2003.

- “Curso de entrenamiento para la Paz, la Educación y la Cultura”, Tokio, Japón, 2004.

- Coordinadora del Grupo de Estudiantes de Opinión Pública en el Primer Congreso Estudiantil Universitario de Investigación y Cultura, Universidad de Panamá, 2004.

Cargos desempeñados:

Oficial de Información en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, 1977-1979.

Directora de Información y Relaciones Públicas en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Asistente de la Dirección de Relaciones Públicas de la Facultad de Comunicación Social, Universidad de Panamá.

Profesora en las Universidades Oficial y Privada: Cátedra de Teoría de la Comunicación, Opinión Pública, Técnicas de la Investigación y Mercadotecnia aplicada.

Primera Vicepresidenta de la Asociación de Fomento del cine y la televisión en Panamá.

Coordinadora de la Escuela de Relaciones Públicas, Universidad de Panamá, 1999-2000.

Vicepresidenta de ECOIN (ONG), 2000-2001.

Directora de la Escuela de Relaciones Publicas, Universidad de Panamá, 2002-2004.

Directora de la Maestría en Comunicación. U.S.M.A., 2000-2005.

Autora del Folleto sobre “Comunicación Social en Panamá”.

Monografía sobre “Las políticas de comunicación en Panamá”.

Autora de diversos ensayos de Comunicación en prestigiosas revistas como “Lotería”, “Maga”, “Graphos” y “Sintagma”.

Autora de artículos periodísticos en los diarios de mayor circulación del país.

Investigación sobre la Universidad del Futuro.

Investigación sobre las nuevas tecnologías de Comunicación en Panamá.

Investigación sobre las nuevas perspectivas del comercio interior de España.

Libro de Educación “La Salud del Escolar”, España.

Distinciones:

Estudiante del Capítulo de Honor de la Universidad de Panamá.

Honor al Mérito por contribuir a la cultura panameña, otorgado por la prestigiosa revista “Lotería”.

Becada por el Gobierno Español para estudios de postgrado en dos ocasiones.

Docente del Año, Universidad de Panamá, 2003.

Conferencias Dictadas:

“Los medios de comunicación y su impacto en la sociedad”, Panamá, mayo 1997.

“Los medios de difusión de Masas y su legitimación del orden social”, mayo 1997.

“Técnicas de Comunicación e Imagen”, agosto 1997.

“Calidad Total y Relaciones Públicas”, Panamá, octubre 1997.

Ponencia para “Una Universidad del Futuro”, octubre 1997.

“Calidad Total en la Administración de Empresas”, Santiago de Veraguas, diciembre 1997.

“Las Relaciones Públicas en Panamá”, Panamá, octubre 1997.

“Las técnicas de la Comunicación Social y la Imagen”, agosto 1997.

“Las Relaciones Públicas y la Calidad Total”, noviembre, 1997.

“Comunicación y Relaciones Públicas”, enero 2001.

“Comunicación y Relaciones Humanas a Profesionales del Transporte” de la Fundación del Transporte de Panamá Oeste, 2002.

“Las Relaciones Públicas y el Marketing de Salud para la Caja de Seguro Social”. 2002.

“Estrategias de comunicación organizacional en Salud”. 2003.

Las Relaciones Públicas en el nuevo Milenio, centro Regional Universitario de Veraguas. 2005.

Otras ejecutorias:

Productora del programa televisivo “Collage”, realizado en TV NORTE, Buenos Aires, Argentina, 1993.

Responsable de los seminarios “Educación para una Vida Creativa”, 2000-2005.

Coordinadora General de la “Semana de las Relaciones Públicas”, Universidad de Panamá. 2004.

Asesora “ad honorem” de la Comisión de Educación de la Asamblea Legislativa, Panamá, 2005.

Presidenta de la Comisión de la “Semana de la Comunicación”, Universidad de Panamá, 2005.