

COMUNICACIÓN, ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: APUNTES PARA LA INVESTIGACIÓN

Bernadette Califano
Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)

1. Introducción

La implementación de políticas públicas de comunicación por parte de varios gobiernos latinoamericanos considerados progresistas es un tema que reviste de crucial actualidad. Los intentos de regulación por parte de las cúpulas estatales de los sistemas de medios nacionales se enfrentan hoy con un mapa mediático altamente concentrado y con actores que revisten de un poder económico fuerte que pretende conservar el statu quo.

En este sentido, resulta relevante estudiar cuáles son las relaciones que se establecen entre el Estado y los actores sociales en la implementación de políticas de comunicación, desde una concepción teórica y metodológica que permita analizar las distintas aristas, vínculos, interacciones y desafíos que supone la formulación de políticas públicas en el marco de regímenes democráticos.

Partimos de entender que, como disciplina de estudio, la investigación en políticas de comunicación aborda su objeto desde una mirada pluridisciplinaria entre las ciencias políticas, las ciencias de la comunicación, la economía política y el derecho. En términos de Sierra (2006):

La investigación en políticas de Comunicación aborda su objeto material desde una mirada pluridisciplinaria entre la Ciencia Política, la Estructura de la Información, la Comunicación y el Desarrollo, el Derecho y la Economía Política de la Comunicación (p. 25).

Por tal motivo, este trabajo se propone, por medio del análisis descriptivo y exploratorio, elaborar un marco conceptual de investigación que permita pensar y estudiar las políticas públicas de comunicación desde una mirada transdisciplinaria.

Para ello, en primer lugar se definirá la noción de políticas públicas y se desarrollará el devenir de estos estudios en el marco de la ciencia política norteamericana. En segundo lugar, se describirán las características y el rol del Estado en la definición e implementación de políticas públicas. En tercer lugar, se presentarán algunos intentos conceptuales que han tratado de definir las políticas de comunicación en su devenir histórico. A continuación, se desarrollará la noción de políticas públicas concebidas como un proceso que permite ver al Estado y a los actores sociales en interacción, en el marco de regímenes democráticos. En quinto lugar, se plantea la necesidad de complementar los enfoques estadistas de las políticas públicas con otros que hacen un mayor hincapié en la importancia del análisis del poder y de la dimensión económica en materia de comunicación. Nos detendremos, especialmente, en los obstáculos que la concentración económica de la propiedad de los medios presenta para la

implementación de políticas de comunicación, así como las implicancias que esto conlleva en términos de diversidad.

Además, se analizará detalladamente de qué manera la globalización ha incidido en la definición de políticas al interior de los países y cuál debería ser la mirada del analista sobre estos temas. Por último, se plantearán los desafíos que las nuevas tecnologías de información y comunicación, así como los procesos de convergencia, plantean para la formulación de políticas de comunicación. Para concluir, se formulará una propuesta conceptual para el análisis de las políticas de comunicación que pueda ser aplicada para el estudio de casos concretos.

2. *Politics versus Policies*

Para abordar el estudio de las políticas públicas de comunicación es preciso recurrir, en primer lugar, a la distinción existente en inglés entre los vocablos *politics* y *policy*, que se halla ausente en el idioma español. El primero se refiere a la acción pública ordinaria (*politics*), es decir, aquella centrada en la competencia electoral y en las dinámicas clásicas de la representación; mientras que el segundo término alude a la acción pública concreta (*policies*), entendida como el conjunto de actores y de mecanismos que presiden la definición y la puesta en práctica de políticas públicas y de diferentes procesos de regulación social (Surel, 2006).

Por lo tanto, cuando se pretende estudiar “la política” (en el sentido de *politics*), el objeto de estudio se halla conformado por las fuerzas políticas y las instituciones gubernamentales y parlamentarias; mientras que el análisis de las “políticas públicas” (*policies*) supone estudiar el aspecto programático de la acción gubernamental en un área concreta de la acción pública (Kauffer, 2002).

El análisis de las políticas públicas se origina en los Estados Unidos, como una rama de estudio dentro de las ciencias sociales. Fue Woodrow Wilson quien, en el siglo XIX, sostuvo la necesidad de desarrollar una doctrina científica aplicada a la administración que permitiera separar la “decisión política” de la “ejecución burocrática” (González, 2008; Hernández, 1998).

Los trabajos sobre políticas públicas van a adquirir gran impulso recién a partir de la segunda posguerra, puesto que hasta entonces la ciencia política tradicional norteamericana – dispuesta según el arquetipo neopositivista– se había enfocado únicamente en el análisis de la estructura institucional y en la justificación filosófica del gobierno. En la búsqueda de un método de observación preciso se desarrollaron técnicas de análisis que descuidaron las cuestiones prácticas de la política, registrándose una ausencia de estudios sistemáticos acerca del proceso de gobierno, tanto por parte de la ciencia política como de la administración pública (Aguilar, 1993).

Desde los círculos académicos se comenzó a denunciar el vacío de investigación sobre el proceso de decisión y operación del gobierno, y el interés se desplazó entonces hacia los estudios de las políticas públicas (*policy making*) (Aguilar, 1993). Fue Harold Lasswell (1951) quien acuñó el término *policy* en su trabajo “La orientación hacia las políticas”, e introdujo una diferenciación fundamental entre la “ciencia política” –aquella que se ocupa del estudio del

poder, en el sentido de la toma de decisiones– y las “ciencias de la política” –las que estudian el proceso de la política, las consecuencias de su estudio y otras variantes–.

3. Hacia una definición de las políticas públicas

A lo largo del desarrollo de los estudios en materia de políticas públicas se han producido distintos intentos por definir su alcance. Inicialmente, Lasswell (1951) precisó el término *policy* para designar “las opciones más importantes hechas tanto en la vida organizada como en la privada”, afirmando que podríamos hablar de “política gubernamental”, “política empresarial” o “mi propia política”.

Más adelante, Dye (1976) conceptualizó a las políticas públicas como “cualquier cosa que los gobiernos decidan hacer o no hacer”, cuyo estudio busca “describir y explicar las causas y las consecuencias de la actividad del gobierno” (p. 1). Thoening (1985), por su parte, afirmó que se trata de “lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar” (citado en Kauffer, 2002).

Estas definiciones permiten entender que la *decisión* de los gobiernos para actuar o no actuar ante cierto problema puede conformar en sí una política pública, que no es lo mismo que sostener que el “no actuar” sobre determinado tema implique una política pública.

Así, Kauffer (2002) explica que una política pública no es necesariamente una acción concreta, sino que también puede implicar una acción simbólica o un no programa: “las políticas públicas se refieren a actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas” (p. 3). Además, la autora recuerda otro elemento clave de la definición, que se refiere a las políticas públicas como el conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes. Esto subraya el hecho de que en las tomas de decisión se encuentran en juego recursos que pueden ser distribuidos para favorecer o afectar a determinados individuos.

En esta línea, y aplicado al estudio de las políticas estatales en América Latina, Oszlak y O'Donnell (1984) las definen como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (p. 10).

Estos intentos sistematizadores introducen numerosos elementos relevantes a tener en cuenta para el análisis de las políticas públicas. Entre ellos: el rol del Estado (por acción u omisión), las decisiones de gobierno, los recursos o bienes en juego, y los actores afectados o movilizados en torno de cierta cuestión.

4. El rol del Estado

Tomamos la de definición del Estado propuesta por O'Donnell (2010), quien sostiene:

Es una asociación con base territorial, compuesta de conjuntos de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Esas instituciones reclaman el monopolio en la utilización legítima del uso

de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el Estado delimita (p. 76).

Esta definición posee numerosos elementos que conviene desagregar. En primer lugar, hay que aclarar que el Estado moderno que O'Donnell caracteriza es un producto histórico, que puede ser entendido en términos de una asociación delimitada territorialmente.

En segundo lugar, dicha delimitación se halla compuesta de un conjunto de burocracias u organizaciones complejas que tienen responsabilidades en la protección o logro de algún aspecto del bien común, y que actúan para efectivizar derechos, libertades y obligaciones de los ciudadanos.

En tercer lugar, se trata de un sistema legal que “controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita”. En otras palabras, supone un entramado de reglas legales que sirven para sancionar y respaldar derechos y libertades de los habitantes de dicho territorio.

En cuarto lugar, la definición aclara que las instituciones estatales “reclaman el monopolio en la utilización legítima del uso de la coerción física”. Esta concepción, de raíz weberiana, entiende que el Estado reclama el monopolio de la *autorización legítima* del uso de la coerción física y, solo como consecuencia de ello, reclama el monopolio del *uso legítimo* de dicha fuerza, cuya legitimación se produce a partir de normas legales (O'Donnell, 2010).

De esta definición del Estado nos interesa especialmente, para el análisis de las políticas públicas, la concepción que lo entiende como un conjunto de burocracias y entramado de reglas legales, que penetran y codeterminan las relaciones sociales de los habitantes de un territorio. En contra de la concepción de sentido común que supone que el Estado es uno, que domina a la sociedad como un “árbitro imparcial” de los conflictos sociales y que actúa en nombre de un interés general superior proponiendo soluciones racionales a los problemas que afronta, el Estado no es uno sino múltiple (Lagroye, 2002), resultado de la interacción entre distintos actores e instituciones, cada uno de los cuales posee intereses, saberes y concepciones divergentes, todos ellos “coproductores” de las políticas públicas. Como consecuencia, las decisiones estatales se van modificando con el transcurso de la acción pública, a medida que aparecen resistencias, efectos no previstos o nuevas posibilidades que llevan a la definición de nuevos objetivos.

Además, en la definición de O'Donnell se halla presente la cuestión del poder, cuyo análisis resulta esencial en materia de políticas públicas. El autor sostiene:

El Estado procesa y condensa poderes que emergen de la sociedad (a nivel local, internacional y transnacional) así como también genera sus propios poderes, como resultado de lo cual devuelve a la sociedad diversos tipos de políticas públicas, y a veces también importantes omisiones (O'Donnell, 2010, p. 78).

Esta concepción de las políticas públicas, entendidas como acciones y omisiones que resultan de la condensación de distintos poderes y fuerzas sociales, es la que nos interesa para analizar lo que sucede en materia de comunicación y medios.

5. Políticas públicas en materia de comunicación

Se han elaborado numerosas definiciones acerca de las políticas públicas de comunicación, que recogen elementos propios de las ciencias políticas, la economía política y el derecho, y que han ido evolucionando conforme avanzan los desarrollos en materia de tecnologías de información y comunicación, y según los cambios propios de la dinámica regulatoria en el marco de la globalización.

Entre otras, podemos mencionar la conceptualización de las políticas culturales y de comunicación que realiza Bustamante (2004), entendidas como:

Las acciones y las omisiones de las instancias estatales de todo tipo que, de acuerdo con las concepciones y legitimaciones de cada sociedad y cada tiempo histórico, determinan u orientan los destinos de la creación, la producción, difusión y consumo de los productos culturales y comunicativos (p. 10).

Por su parte, Sierra (2006) afirma que la noción de políticas de comunicación incluye “la definición de objetivos, disposiciones y actividades de las instituciones y de los actores políticos conducentes a organizar y lograr desarrollos específicos con relación a las condiciones de materialización de la comunicación pública moderna (prensa, radio, cine, televisión, nuevas tecnologías, etc.)” (p. 25).

El concepto de políticas de comunicación comienza a ser explorado en la década del setenta con el apoyo de la UNESCO –la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura– que va a promover las primeras Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) en la mayoría de los países del llamado tercer mundo. Estas PNC fueron definidas como:

Un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación, armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidos a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación de un país (Beltrán, 1974).

Las primeras PNC concibieron a la “comunicación-información” como un recurso planificable e indicador-inductor del desarrollo, y al Estado como un actor central para formular y aplicar políticas (Exeni, 1998; Graziano, 1986; Murciano, 1992, citado en Sierra, 2006). La primera etapa de las PNC fue denominada “formalista” (Graziano, 1997), en tanto se caracterizó por formular la necesidad de intervención del Estado en un área no tenida en cuenta hasta entonces. A partir de 1976, tras la celebración de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en San José de Costa Rica, comenzaron a introducirse elementos para una progresiva democratización de los sistemas de medios,

dando lugar a la etapa “contenidista” de las PNC, cuando nuevos temas (como acceso y participación, derecho a la comunicación, derecho a la información, vinculación del sector con otras áreas como la cultura, educación y salud, etc.) se suman al debate internacional (Graziano, 1997).

Sierra (2006) señala que las PNC se limitaron a invertir en infraestructura, conceder ayuda a la formación e investigación, y regular los contenidos de los medios de comunicación masivos. A diferencia de aquella noción histórica, el autor propone definir a las actuales Políticas de Información y Comunicación (PIC) como:

La integración de objetivos de organización de los medios, tecnologías y contenidos de la comunicación pública, integrando diversos actores, niveles de análisis y formas de intervención distintos, así como problemas políticos, económicos y culturales relacionados con el proceso general de desarrollo de los Estados nacionales, las regiones y comunidades locales y hasta de organizaciones supranacionales como la Unión Europea (p. 27).

Esta definición concibe numerosos elementos y niveles de análisis que el investigador de políticas de comunicación no debe descuidar: entre ellos, los objetivos de las políticas de medios, sus regulaciones en torno de contenidos y tecnologías, los distintos actores a nivel local y global que intervienen en la formulación de políticas, y los problemas económicos, políticos y culturales particulares de cada Estado y región.

6. Las políticas públicas como proceso y el rol de los actores sociales

El estudio de las políticas públicas como proceso permite ver al Estado “en concreto”, al decir de Padiou (1989) o “en acción”, en términos de Jobert y Muller (1987), e implica pensar al Estado y a los actores sociales vinculados con los medios y la comunicación (industrias culturales, grupos de interés público, organizaciones civiles, ciudadanos, profesionales y trabajadores del sector) en interacción.

En un trabajo conjunto, Oszlak y O'Donnell (1984) desarrollaron un “protomodelo verbal” para el estudio de las políticas estatales en América Latina. Esta propuesta analítica supone una superación del análisis secuencial de las políticas públicas (aquel que concibe que el sistema político responde a ciertas demandas o *inputs* sociales que generan una respuesta o *output* bajo la forma de políticas públicas), a favor de una concepción que entiende que se trata de un proceso complejo en el que interactúan diversos actores. Este modelo de estudio permite destacar dos aspectos de crucial relevancia para el análisis de las políticas públicas de comunicación: la “cuestión” y el rol de los distintos actores.

Los autores denominan “cuestión” a todo aquel asunto (necesidad o demanda social) que resulta problematizado cuando ciertos grupos estratégicamente situados creen que hay que hacer algo a su respecto.

Sobre la posición estratégica que requieren ciertos actores para intervenir en la transformación de cierta demanda social en cuestión, resulta interesante retomar el análisis que hace Schlesinger (2011) acerca del rol de los “expertos” e intelectuales en la

implementación de políticas culturales en Gran Bretaña. El autor sostiene que *the policy community* –la comunidad influyente y activa en el campo de la transformación de ideas en políticas prácticas–, no es tan grande porque “los costos de entrada al debate –las inversiones conceptuales y empíricas necesarias– son bastante altos” (p. 94). En otras palabras, Schlesinger argumenta que no basta con el hecho de que los actores expertos se introduzcan disciplinariamente en el tema de la comunicación y la cultura, sino que es necesario además que ocupen ciertas posiciones estructurales, es decir, que sean reconocidos por el poder político y que se hallen próximos a él.

Una vez que el Estado toma posición respecto de una cuestión, explicita su intención de resolverla, lo que se concentra en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales (Oszlak y O'Donnell, 1984). Una política estatal, sostienen los autores, es esa toma de posición “predominante” que, por lo general, involucra simultáneamente decisiones de una o más organizaciones estatales, razón por la cual no es homogénea, ni unívoca, ni permanente.

Si bien los agentes estatales cumplen el papel de jugadores principales (*major players*) en las interacciones que producen la acción pública (Lagroye, 2002), no son los únicos intervinientes. En este sentido, Exeni (1998) coincide en que, si bien la iniciativa para la formulación de políticas públicas no surge siempre del Estado sino también de distintos actores de la sociedad y grupos de presión, el Estado es la instancia que define su forma final y establece los mecanismos e instrumentos necesarios para su cumplimiento.

Las movilizaciones de los actores pueden triunfar o no en inscribir una cuestión en la “agenda institucional” (Cobb y Elder, 1983), lo que depende de las “circunstancias” o relaciones de fuerza sociales y políticas que se establezcan entre ellos (Lagroye, 2002). Pero el modo en que una cuestión se inscriba en la agenda institucional determinará la manera de tratarlo, los actores implicados y las conductas a adoptar para su resolución.

7. El régimen democrático

Los regímenes democráticos se caracterizan por tres elementos esenciales: la existencia de elecciones limpias, decisivas e institucionalizadas como mecanismo para alcanzar los cargos más altos del Estado; la presencia de derechos positivos y participativos de votar y ser elegidos; y las libertades necesarias para que existan ese tipo de elecciones: libertad de expresión, de asociación y de información (O'Donnell, 2010).

La múltiple circulación de información e ideas resulta esencial en los regímenes democráticos para que los ciudadanos puedan conocer, discutir y tomar decisiones políticas sobre aquellas cuestiones de interés general que atañen al conjunto de la sociedad. En este sentido, es posible afirmar, parafraseando a Roncagliolo (1983), que no hay sociedades democráticas sin comunicación democrática, ni comunicaciones democráticas sin sociedades democráticas.

Los factores mencionados permiten caracterizar adecuadamente una democracia política y establecer diferencias con los regímenes autoritarios. Además, el régimen democrático

constituye “la principal fuente de legitimación de las políticas públicas”, puesto que las políticas así instituidas poseen “la pretensión de representar las preferencias y aspiraciones que la ciudadanía se supone ha expresado por medio de elecciones limpias” (O’Donnell, 2010, p. 83). Y, a su vez, el establecimiento de políticas públicas es un factor regulador de control social democrático, puesto que puede fiscalizar y definir una esfera pública plural y colectiva (Sierra, 2006, p.28).

Pero como se ha señalado en el apartado anterior, existen numerosos actores y mediaciones de poder que presionan para inscribir ciertas cuestiones en la agenda institucional del Estado y que influyen sobre la implementación de políticas públicas. En este sentido, O’Donnell (2010) se pregunta por “el grado en que los canales de representación provistos por el régimen democrático pesan efectivamente sobre las decisiones y omisiones del gobierno y del estado” (p. 83).

Si bien este factor debe analizarse en cada caso puntual de estudio de políticas públicas, es importante tener presente que, para O’Donnell, estas mediaciones de intereses que pueden devenir en políticas públicas “carecen de esa legitimación *ex ante* democrática” (2010, p. 83).

8. El rol del poder y la dimensión económica

Es necesario complementar los enfoques estadistas dentro de los estudios sobre políticas públicas con otros que hacen hincapié en la centralidad del poder y en la dimensión económica en el análisis comunicacional.

En este sentido, la economía política de la comunicación plantea desafíos al estudio de las políticas públicas, matiza el énfasis que estos enfoques colocan en el Estado como autoridad final de toma de decisiones, y sitúa a la industria de la comunicación dentro de una totalidad más amplia de relaciones sociales capitalistas (esto es, dentro de las economías políticas nacionales e internacionales). En palabras de Mosco (2009), esta disciplina “insiste en el poder del capital y en el proceso de mercantilización como el punto de partida del análisis social” (p. 361) y así aboga por un “entendimiento crítico del proceso político” (p. 381), que supone una comprensión estructural e histórica, haciendo hincapié en la necesidad de estudiar el circuito completo de la producción, la distribución y el consumo como momentos centrales en la realización del valor.

Crovi Druetta (2011) argumenta que la economía política de la comunicación ha sido eficaz, en comparación con otros intentos conceptuales, para señalar el lugar que ocupan los sistemas de comunicación en las sociedades que se caracterizan por una concentración de medios en manos privadas. Desde los años sesenta, la perspectiva latinoamericana de la economía política aportó datos sobre la estructura económica de los medios (véase, entre otros, los trabajos de Pasquali, 1976 [1964] y Muraro, 1974), que permitieron desnudar su condición empresarial y las relaciones de las corporaciones mediáticas con el poder. Estos estudios, con un fuerte valor de denuncia, contribuyeron a dar transparencia a la integración de los sistemas nacionales de comunicación, en especial los privados (Crovi Druetta, 2011).

Actualmente, las políticas de comunicación encuentran serios obstáculos para formular propuestas reguladoras frente a las diversas formas de concentración de poder en el sector mediático. Entre otras razones, podemos decir –parafraseando la concepción de poder que propone Mosco (2009)– que esto se debe a que dicho poder concentrado es empleado por las empresas de medios tanto como recurso que se estructura para alcanzar ciertos objetivos, como instrumento para preservar los estatus privilegiados alcanzados contra quienes pueden llegar a desafiarlos.

Además, las diversas formas de concentración de la propiedad (horizontal, vertical y conglomeral) permiten que los grupos mediáticos concentrados adquieran una posición económica fuerte, que se erige como barrera de entrada al mercado para otros competidores, con el riesgo adicional de que las empresas desarrollen políticas de precios predatorios (Mastrini y Becerra, 2006). Además, tal como señalara el Informe del año 2004 de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA), las prácticas monopólicas y oligopólicas en la propiedad de los medios de comunicación “conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que aseguran el pleno ejercicio del derecho de la libertad de información de los ciudadanos”.

Esta distinción que realiza el informe de la OEA entre diversidad y pluralidad es pertinente, en tanto el aumento de la cantidad de proveedores en un mercado de medios permitiría ampliar el número de mensajes (multiplicidad de voces), aunque no necesariamente la diversidad (el número de voces *diferentes*), ya que, como sostiene Mosco (2009), “muchas unidades mediáticas pueden, no obstante, ofrecer esencialmente la misma sustancia y forma mediática” (p. 378). Así, la presencia de una propiedad no oligopólica no alcanza para garantizar la diversidad, por lo que es preciso asegurar una multiplicidad de contenidos en los medios de comunicación, tanto a nivel político, como cultural y lingüístico (Mastrini y Becerra, 2006).

En esta línea, conviene recordar que la Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión del año 2007 ha explicitado la naturaleza compleja que reviste la diversidad, en tanto incluye la diversidad de tipos de medios de comunicación, la diversidad de propietarios y la diversidad de contenidos (1).

Comprender la dimensión económica del desarrollo del sistema de medios, los procesos de concentración y las implicancias que esto conlleva en términos de diversidad resulta fundamental para entender, no solo la lógica del funcionamiento de los medios de comunicación, sino también cuáles son las consecuencias sociopolíticas y culturales que esto acarrea, y de qué manera las políticas públicas pueden intervenir en pos de promover una mayor inclusión y equidad en línea con los requerimientos del régimen democrático.

9. El impacto de la globalización

La constelación histórica formada por el Estado, la nación y una economía circunscrita a fronteras nacionales ha sido puesta en cuestión por la globalización del mundo contemporáneo,

que se caracteriza, según Habermas (2000), por “el creciente volumen e intensidad del tráfico, la comunicación y los intercambios más allá de las fronteras nacionales” (p. 90).

Frente a ciertas visiones apocalípticas que postulan la desaparición de los Estados nacionales ante la creciente importancia de las instituciones de carácter supranacional, O'Donnell (2010) sostiene que el Estado se halla lejos de desaparecer, aunque ahora debe hacerse cargo de responsabilidades más complejas, en un mundo que “exhibe una variedad de democracias” (p. 285), algo que el autor concibe en términos positivos.

La creciente injerencia de organismos internacionales y acuerdos supranacionales y bilaterales en la definición de políticas estatales ha llevado a algunos autores a emplear la noción de “gobernanza global” (Braman, 2004) para referirse a las nuevas formas de regulación que se producen en este marco. A diferencia de la noción tradicional de gobierno basada en una relación jerárquica entre gobernante y gobernados, y circunscripta a una estructura estatal, el concepto de gobernanza hace alusión a la interacción que se produce entre las instituciones políticas, sociales y privadas, no solo del ámbito nacional sino también supranacional.

Habermas (2000) sostiene que la globalización afecta la efectividad de la administración del Estado, pero no en lo relativo a sus competencias tradicionales en el terreno del orden y la organización internos, sino con relación a la regulación y el control de nuevos tipos de riesgos que van más allá de las fronteras nacionales. En lo que respecta específicamente a la cultura y a la comunicación, Schlesinger (2011) señala que, actualmente, la “posibilidad de una clausura socio-cultural completa es bastante limitada” (p. 95).

Las corporaciones empresarias presentes en los mercados de la información y la comunicación se han expandido cruzando las fronteras nacionales, y los organismos supranacionales poseen cada vez más injerencia en el diseño de políticas de comunicación. Por este motivo, los sistemas locales de medios se hallan sujetos a un complejo entramado de reglas, que incluyen acuerdos comerciales bilaterales, directivas regionales y conductas comerciales multilaterales, que ejercen presión sobre la formulación de políticas (Freedman, 2006; véase también Mastrini, de Charras y Fariña, 2010).

No obstante el contexto de *governance* internacional en el que vivimos, varios investigadores han coincidido en señalar, desde enfoques disciplinarios diversos, la necesidad de combinar los estudios de lo global y lo local, en tanto se trata de análisis valiosos, necesarios y no excluyentes.

Así, desde los estudios culturales, Ford (1999) ha señalado que los problemas del “conventillo global” –concepto utilizado para subrayar que la mezcla de culturas y conflictos actuales no supone un mundo homogéneo y homeostático como pretendía la noción de “aldea global” de McLuhan– no son ajenos a la gente en su vida cotidiana, ya que “la mundialización de la cultura se revela a través de lo cotidiano” (Ortiz, 1994, citado en Ford, 1999). Por tal motivo, Ford ha argumentado que tanto los análisis locales como los globales son pertinentes metodológica e históricamente, pues se trata de visiones distintas de un mismo objeto que llevarán a conclusiones diferentes.

En un valioso intento por entender las formas en las que lo global y lo local interactúan, Robertson (2000) propone introducir en la teoría social la noción de “glocalización”, pues este concepto, al entrelazar los términos “global” y “local”, pone de manifiesto que la globalización implica la creación e incorporación de la localidad, y no su superación.

Desde la economía política de la comunicación, Schlesinger (2011) explica que el sistema internacional sigue siendo un escenario de Estados, por lo que aún resulta fructífero comparar las políticas públicas culturales de diferentes países, aunque teniendo en cuenta la particularidad de cada marco político.

Por lo tanto, si bien el analista de políticas públicas debe tener en cuenta, a nivel macro, el contexto de la globalización, sus implicancias y la injerencia de los organismos internacionales y de los acuerdos bilaterales y supranacionales en la definición de marcos regulatorios en materia de comunicación; no debe descuidar el análisis micro de las interacciones y vínculos que tienen lugar dentro de las sociedades, tratando de distinguir particularidades nacionales, así como tendencias regionales y mundiales.

10. Convergencia y TIC

Los avances en materia de tecnologías de información y comunicación (TIC), y la convergencia entre los sectores de la radiodifusión, las telecomunicaciones y la informática plantean desafíos para el diseño y la implementación de políticas de comunicación.

Becerra (2003) define a la convergencia como un proceso complejo facilitado a partir de la digitalización de las señales pero que excede la mera valoración tecnológica, ya que supone formas de producción, rutinas, distribución y consumo nuevas. En este proceso, el autor explica que existen importantes señales de convergencia en materia de integración de soportes (convergencia tecnológica), y de fusiones, concentraciones y alianzas entre actores industriales del mercado info-comunicacional (convergencia económica). Sin embargo, observa bajos niveles de convergencia en términos de políticas y reglamentación, de servicios y de formas de consumo, que se siguen realizando en muchos casos de manera divergente.

La convergencia tecnológica, sumada a la liberalización de los mercados info-comunicacionales y a la abundancia de información facilitada gracias a los desarrollos de las nuevas tecnologías, demanda una conceptualización diferente de las políticas de comunicación actuales, que Van Cuilemburg y McQuail (2003) intentan precisar. Estos autores plantean que es posible distinguir tres fases paradigmáticas en las políticas de comunicación y medios que se sucedieron desde mediados del siglo XIX: una primera fase, hasta la Segunda Guerra Mundial, que se caracterizó por la emergencia de la industria de la comunicación y por incipientes normativas estatales para regular las innovaciones tecnológicas; una segunda etapa, entre 1945 y 1980-1990, que tuvo como preeminencia un paradigma de servicio público en medios de comunicación; y una tercera, que se extiende hasta hoy, donde las políticas se encontrarían guiadas principalmente por una lógica económica y tecnológica, debido a que existen nuevas tecnologías con un potencial aún incierto para el desarrollo, numerosos intereses comerciales e industriales en juego, y gobiernos que retroceden en la regulación

donde interviene con el desarrollo del mercado, otorgando prioridad a la economía por sobre el bienestar sociocultural. Si bien Van Cuilemburg y McQuail (2003) no terminan de definir el paradigma que caracterizaría a la época actual, subrayan que este tiene que abarcar necesariamente el dominio de las actividades que ocupan las telecomunicaciones, la radiodifusión y la prensa escrita.

El analista de políticas de comunicación deberá entonces examinar de qué manera los avances en materia de convergencia y desarrollos tecnológicos se ven representados, promovidos y regulados en las normativas propias del sector. Además, es preciso tener en cuenta los fines perseguidos por las políticas, sus implicancias para el desarrollo y la inclusión social, y los intereses comerciales e industriales en juego, tanto del sector privado como del estatal.

11. A modo de cierre: hacia una estrategia de investigación

El objetivo de este trabajo fue reunir una serie de formulaciones teóricas y herramientas de investigación para estudiar las relaciones que se establecen entre Estado y sociedad en la formulación de políticas de comunicación en un marco democrático. Luego del desarrollo presentado es posible sistematizar las siguientes conceptualizaciones y elementos de análisis, que sostenemos son necesarios para estudiar casos de políticas de comunicación implementadas en contextos socio-históricos particulares.

En primer lugar, es preciso concebir a las políticas públicas en términos de un proceso social cuyo análisis permite ver al Estado en acción y en interacción con otros actores sociales.

En segundo lugar, se debe identificar cuál es la cuestión o asunto socialmente problematizado en materia de comunicación que logra inscribirse en la agenda institucional del Estado.

En tercer lugar, hay que analizar la toma de posición de las distintas esferas estatales, así como la postura predominante del Estado con relación a la cuestión de análisis, tanto por acción como por omisión.

En cuarto lugar, deberían evaluarse los recursos que se hallan en juego con relación a la implementación de cierta política, los que pueden ser distribuidos para favorecer o afectar a determinados grupos o individuos sociales.

En quinto lugar, es de crucial relevancia el análisis de los actores, sus interacciones y sucesivos posicionamientos a lo largo del proceso de implementación de la política pública. En este sentido, hay que estudiar el rol de las industrias culturales, el accionar de los grupos de interés público, organizaciones civiles, ciudadanos, profesionales y trabajadores del sector de las comunicaciones, entre otros, así como sus formas de movilización y agregación, y la manera en que su accionar influye sobre las decisiones estatales.

En sexto lugar, y relacionado con el punto anterior, no es posible descuidar el análisis de las relaciones de poder –entendido como recurso que se estructura para alcanzar ciertos objetivos y para preservar los estatus alcanzados– por dentro y por fuera del aparato formal del Estado.

En séptimo lugar, es insoslayable el análisis de la dimensión económica, en el marco de relaciones sociales capitalistas, en tanto lo político y lo económico se hayan mutuamente constituidos. Así, para el estudio de las políticas de comunicación, resulta indispensable evaluar el grado y los efectos de la concentración mediática, así como las medidas que pretendan regularla.

En octavo lugar, es preciso analizar la noción de diversidad promovida por las políticas de comunicación, la que no debe ser entendida solo en términos de multiplicidad, y la que debe existir tanto en términos de contenidos, como de tipo de medios y propietarios.

En noveno lugar, hay que estudiar las implicancias que conlleva la llamada gobernanza global para la formulación de políticas de comunicación, sin descuidar las particularidades nacionales.

Por último, resulta indispensable tener en cuenta los avances en materia de nuevas tecnologías de información y de comunicación, sus implicancias para el desarrollo y los intereses comerciales e industriales en juego.

Nota

(1) La Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión fue emitida el 7 y 8 de diciembre de 2007 por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europeas (OSCE) sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre Libertad de Expresión, y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información.

Bibliografía

- Aguilar, L. (1993). "Hacia una disciplina de las políticas públicas". *Perfiles latinoamericanos*, 3, pp. 7-16.
- Becerra, M. (2003). "De la divergencia a la convergencia". En *Sociedad de la Información: proyecto, convergencia, divergencia*. Buenos Aires: Norma, pp. 91-102.
- Beltrán, L. R. (1974). *Las políticas nacionales de la comunicación en América Latina*. París: Unesco (Documento de trabajo para la reunión de expertos sobre la planificación y las políticas de comunicación en América Latina, Bogotá, 4-13 junio).
- Braman, S. (2004). *The emergent global information policy regime*. Nueva York: Macmillan.
- Bustamante, E. (2004). "Políticas de comunicación y cultura: nuevas necesidades estratégicas". *Questiones Publicitarias*, 1 (9), pp. 9-31.
- Cobb, R. y Elder, C. (1983). *Participation in American Politics. The dynamics of Agenda-building*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- Crovi Druetta, D. (2011). "La cultura y la comunicación desde la economía política". En L. Albornoz (comp.), *Poder, medios, cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación*. Buenos Aires: Paidós, pp. 93-108.
- Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión (2007) [en línea] <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2>.

- Dye, T. (1976). *Policy analysis: what governments do, why they do it and what difference it makes*. Alabama: University of Alabama Press.
- Exeni, J. L. (1998). *Políticas de comunicación*. La Paz: Fundación Plural.
- Ford, A. (1999). *La marca de la bestia. Identificaciones, desigualdades e infoentretenimiento en la sociedad contemporánea*. Buenos Aires: Norma.
- Freedman, D. (2006). "Dynamics of power in contemporary media policy-making". *Media, Culture & Society*, 28 (6), pp. 907-923.
- González, M. (2008). "Orígenes de los estudios de las políticas públicas". *Synthesis*, 45, pp. 1-4.
- Graziano, M. (1986). "Política o ley: debate sobre el debate". *Espacios*, Facultad de Filosofía y Letras - UBA.
- Graziano (1997). Guía teórica 1.^a parte. Texto de apoyo para las primeras clases teóricas de Políticas y Planificación de la Comunicación. Carrera de Ciencias de la Comunicación - Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Habermas, J. (2000). "La constelación posnacional y el futuro de la democracia". En *La constelación posnacional. Ensayos políticos*. Barcelona: Paidós, pp. 81-146.
- Hernández, V. (1998). *Dimensiones teóricas sobre las políticas públicas*. Quito: Federación de Estudiantes de la Universidad Católica del Ecuador.
- Jobert, B. y Muller, P. (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. París: Presses Universitaires de France.
- Kauffer, E. (2002). "Las políticas públicas: algunos apuntes generales". *Ecofronteras*, 16, pp. 2-5.
- Lagroye, J. et ál (2002). "L'action publique". En *Sociologie politique* [4^o édition revue et mise à jour] (pp. 501-551). París: Presses de sciences po et Dalloz.
- Lasswell, H. (1951). "The policy orientation". En D. Lerner y H. Lasswell (eds.), *The policy sciences. Recent developments in scope and methods* Stanford, CA: Stanford University Press, pp. 3-15.
- Mastrini, G. y Becerra, M. (2006). *Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mastrini, G., de Charras, D. y Fariña, C. (2010). "Nuevas formas de regulación global". En B. Díaz y J. F. Beaumont (Eds.). *Comunicación, Convergencia e Integración en América Latina*. Valencia: Fundación Amela, pp. 31-64.
- Mosco, V. (2009). *La economía política de la comunicación*. Barcelona: Bosh.
- Muraro, H. (1974). *Neocapitalismo y comunicación de masa*. Buenos Aires: EUDEBA.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En G. Flores y J. Nef (comps.), *Administración pública. Perspectivas críticas*. San José de Costa Rica: ICAP.

- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2004). *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2004* [en línea] <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=459&IID=2>.
- Padioleau, J. G. (1989). *El Estado en concreto*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Pasquali, A. (1976 [1964]). *Comunicación y cultura de masas*. Caracas: Monte Ávila.
- Robertson, R. (2000). “Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad”. *Zona Abierta*, 92/93, pp. 213-241.
- Roncagliolo, R., (1983). “Comunicación y democracia en el debate internacional”. *Revista Chasqui*, 7, pp. 46-52.
- Sierra, F. (2006). “Políticas de comunicación y cultura. Un nuevo marco para el desarrollo”. En *Políticas de comunicación y educación. Crítica y desarrollo de la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Gedisa, pp. 23-66.
- Schlesinger, P. (2011). “Intelectuales y políticas culturales”. En L. Albornoz (comp.), *Poder, medios, cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación*. Buenos Aires: Paidós, pp. 93-108.
- Surel, Y. (2006). “Relaciones entre la política y las políticas públicas”. En R. Franco y J. Lánzaró (coords.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: CEPAL - FLACSO México - Miño y Dávila, pp. 43-73.
- Van Cuilenburg, J. y McQuail, D. (2003). “Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación”. *European Journal of Communication*, 18 (2), pp. 181-207.