

Políticas públicas de comunicación: historia, evolución y concepciones para el análisis

Bernadette Califano¹

Resumen

En este artículo se desarrolla un acercamiento conceptual para el estudio de las políticas públicas de comunicación, que da cuenta de sus orígenes, evolución y desafíos actuales. El trabajo propone una mirada transdisciplinar que retoma los estudios propios las ciencias políticas y la administración pública, los aportes de las investigaciones en comunicación y la economía política de la comunicación, a fin de plantear un marco teórico para el estudio de las políticas de comunicación, que permita analizar el rol que juegan las interacciones que se producen entre Estados, empresas de medios y sociedad a lo largo de dichos procesos.

Palabras clave: economía política, Estado, políticas de comunicación, políticas públicas, teoría.

Abstract

The aim of this paper is to provide a conceptual framework for public communication policy research, and to describe their origins, how they evolved, and current challenges. This work proposes a cross-disciplinary approach combining studies from the political sciences, public administration, communication sciences, and the political economy of communication. The overall purpose is to propose a theoretical framework useful for communication policy research, which enables to analyse the interactions between nation states, media companies, and society.

Keywords: communication policies, political economy, public policies, theory, State.

Resumo

Neste artigo desenvolve-se uma abordagem conceitual para o estudo das políticas públicas de comunicação, que dá conta de suas origens, evolução e desafios atuais. O trabalho propõe um olhar transdisciplinar, que retoma os estudos próprios das ciências políticas e da administração pública, os aportes das pesquisas em comunicação e da economia política da comunicação, com a finalidade de propor um marco teórico para o estudo das políticas de comunicação, que permita analisar o papel das interações que se produzem entre Estados, empresas de mídia e sociedade ao longo dos referidos processos.

Palavras-chave: economia política; políticas de comunicação; políticas públicas, Estado, teoria

¹ Lic. en Ciencias de la Comunicación (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

1. Introducción

La historia de la regulación en materia de políticas de comunicación se remonta a mediados del siglo XIX, cuando los Estados comienzan a dictar normativas para la regulación de las tecnologías de comunicación emergentes en aquella época. Desde entonces, los Estados han sufrido numerosas transformaciones, y se han producido innovaciones en los ámbitos económico, social, político y tecnológico, causando reconfiguraciones en los mapas mediáticos a nivel mundial y generado nuevos desafíos para el diseño de políticas de comunicación.

Resulta indispensable analizar las medidas implementadas por los Estados en materia de comunicación puesto que éstas afectan directamente la relación del Estado con los sistemas de medios, así como la información recibida por la sociedad. El establecimiento de políticas públicas permite regular sobre la conformación de los sistemas mediáticos para que la circulación de información sea diversificada y contribuya con la definición de una esfera pública plural, cuyo valor es crucial para la vida en democracia.

En este trabajo proponemos un acercamiento conceptual para el estudio de las políticas públicas de comunicación que permita analizar de qué modo nacen, se desarrollan y qué rol juegan las interacciones que se producen entre Estado, empresas de medios y sociedad a lo largo de dichos procesos.

La metodología empleada para este artículo es el análisis descriptivo y exploratorio a fin de presentar una serie de lineamientos teóricos que permitan pensar y estudiar las políticas públicas de comunicación. El trabajo parte de una mirada transdisciplinar que retoma los estudios propios las ciencias políticas y la administración pública, los aportes de las investigaciones en comunicación y la economía política de la comunicación.

En un primer apartado se narra el origen de los estudios sobre las políticas públicas, su evolución en el marco de la ciencia política y la administración pública norteamericana, hasta llegar a los estudios que comenzaron a focalizar en el análisis de los procesos de decisión y operación de los gobiernos.

A continuación se presentan una serie de definiciones que intentan circunscribir la noción de políticas públicas, para luego desarrollar las distintas tipologías de análisis en su estudio que permiten dar cuenta de la evolución y complejización de las investigaciones a lo largo del tiempo.

En tercer lugar se describe la propuesta analítica que habilita a estudiar las políticas públicas como un proceso, cuyo análisis permite ver al Estado “en acción”, es decir, en interacción con otros actores, todos ellos co-productores de las políticas públicas.

En cuarto lugar se presentan los desarrollos teóricos específicos del campo de las políticas de comunicación, dando cuenta de sus orígenes, evolución y etapas históricas que se sucedieron hasta nuestros días. Se brindan una serie de definiciones específicas acerca de lo que deben abarcar las políticas de comunicación, y se describen los desafíos que enfrenta la regulación a partir de la creciente injerencia de organismos multilaterales y supranacionales que inciden cada vez más en la elaboración de las políticas de los países.

Luego, se detallan una serie de tipologías que permiten caracterizar a las políticas de comunicación, principalmente en virtud del rol seguido por el Estado y de la relación establecida con las industrias culturales.

En el siguiente apartado se presentan los retos y los aportes que la economía política de la comunicación plantea al estudio de las políticas públicas. Entre estos, se destacan el énfasis en la centralidad del poder para las investigaciones en comunicación, y la importancia de la dimensión económica que permite situar a la industria de la comunicación dentro de una totalidad más amplia de relaciones sociales capitalistas.

Finalmente se brindan las conclusiones del trabajo, en las que se sistematizan los aportes desarrollados a fin de plantear un marco conceptual para el análisis de casos concretos de políticas de comunicación.

2. El estudio de las políticas públicas

Para abordar el estudio de las políticas públicas es preciso recurrir, en primer lugar, a la distinción existente en inglés entre los vocablos *politics* y *policy*, 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).

Como una rama de estudio dentro de las ciencias sociales, el análisis de las políticas públicas se origina en los Estados Unidos. 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 un gran impulso a partir de la segunda posguerra. Hasta entonces el proceso de decisión pública no había sido objeto sistemático de estudio debido a que 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 observación 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).

Será tras la segunda guerra mundial cuando comiencen a aparecer estudios que buscan aplicar una racionalidad científico-técnica a la resolución de problemas gubernamentales (Caminal Badía, 1996, citado en Hernández, 1998), desarrollando un neoconductismo que consistía en describir y probar leyes de conducta aplicables a todos los contextos (Hernández, 1998).

Fue Harold Lasswell (1951) quien, en la década del ‘50, introdujo una diferenciación fundamental para el desarrollo de la disciplina, 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, enfatizando en la teoría de la elección).

Desde los círculos académicos se comenzó a denunciar el *policy vacuum* o *government vacuum*, es decir, el vacío de investigación sobre el proceso de decisión y operación del gobierno, y el interés se desplazó entonces hacia los estudios de gobierno y de las políticas públicas (*policy making*) (Aguilar, 1993). Lasswell (1951) acuñó el término *policy* en su trabajo “La orientación hacia las políticas” y presentó importantes aportaciones para su estudio. Su trabajo abordó las políticas públicas en su proceso y ciclo, pero produjo un énfasis excesivo en el estudio del momento preparatorio y en la dimensión económica de los costos y beneficios de la decisión, lo que terminó también por sesgar el estudio del proceso de gobierno (Aguilar, 1993).

Será recién a fines de la década del sesenta cuando este movimiento académico comience a desarrollarse con más ímpetu.

2.1. Propuestas de definición

A lo largo del desarrollo de los estudios en políticas públicas se han elaborado diversas definiciones. 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”.

Otras dos definiciones tradicionales son las de Dye (1976, p. 1), quien define 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”; y la de Thoening (1985, citado en Kauffer, 2002), quien afirma que se trata de “lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar”.

Estas definiciones nos permiten señalar que la decisión de 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).

Estas definiciones introducen numerosos elementos relevantes a tener en cuenta para el análisis de las políticas públicas. Entre ellos: las acciones y omisiones del Estado con relación a una cuestión, las decisiones de gobierno, las causas y consecuencias de su actividad, los recursos o bienes en juego, y los actores afectados o movilizados en torno de dicha cuestión.

2.2. Tipologías de análisis

Existen diversas tipologías propuestas para el estudio de las políticas públicas. Siguiendo el trabajo de Kauffer (2002), es posible sistematizar la multiplicidad de desarrollos encarados desde estos enfoques por medio de la distinción de tres grandes modelos teóricos.

El primero, de corte funcionalista, considera que el Estado es una suerte de “ventanilla” encargada de atender y solucionar demandas sociales por medio de la implementación de políticas públicas. Dentro de este modelo se distinguen tres enfoques:

- a) El enfoque de la racionalidad absoluta: se basa en el fundamento de que los individuos y los grupos de individuos son seres racionales que buscan maximizar sus beneficios, y que las políticas públicas deberían ser idealmente el resultado de un proceso de decisión racional (Simon, 1947, citado en Pallares, 1988).
- b) El enfoque de la racionalidad limitada: expresa los problemas del anterior al explicitar que el decisor no puede examinar en profundidad todas las alternativas posibles que se le presentan ante un problema, pues cuenta inevitablemente con información limitada (Simon, 1957). Así, no se trata de seleccionar la alternativa que maximice los valores, sino la más “suficientemente satisfactoria”, puesto que ciertas opciones y consecuencias de la acción no pueden ser previstas (Pallares, 1988).¹
- c) La escuela del *Public Choice* o elección pública: sostiene que la política sigue reglas similares a la economía, y explica las decisiones tomadas según el juego de la oferta y la demanda. Propone analizar las decisiones colectivas públicas con las técnicas utilizadas para el análisis de las decisiones privadas.

La segunda tipología para el análisis de políticas públicas considera que el Estado se encuentra monopolizado por una clase social determinada (abordajes marxistas y neomarxistas de los años setenta), o por grupos específicos (sociología de las elites y de las organizaciones), por lo que el Estado posee un margen de autonomía limitado y las políticas públicas constituyen un reflejo de los intereses de dichas clases o grupos dominantes (Kauffer, 2002).

El tercer gran enfoque se centra en la distribución del poder y en las interacciones entre actores. Aquí se destacan el modelo neocorporatista, que se refiere a los grupos de interés y corporaciones que, según el poder que tenga cada una, negocian con el Estado e inciden sobre el proceso de decisión (Jobert y Muller, 1987); el neoinstitucionalista, que se interesa en la organización institucional que encuadra esas interacciones entre actores, como un factor fundamental que define los marcos de la acción (March y Olsen, 1984; 1989); y el estudio de redes de políticas públicas, que analiza a las políticas públicas como el resultado de interacciones y contradicciones entre actores heterogéneos (Marsh y Rhodes, 1992).

Finalmente, varios análisis de políticas públicas recurren al modelo sistémico, que supone que el mundo político conforma un subsistema de estructuras, actores y reglas, que responde a las demandas y estímulos (*inputs*) que generan una respuesta (*output*): la política pública (Kauffer, 2002).

En esta línea, Oszlak y O'Donnell (1984) distinguen tres perspectivas de análisis de políticas públicas que las estudian como unidades discretas, prescindiendo del contexto en el que son adoptadas o producen consecuencias. Señalan que el tipo de estudio más tradicional es aquel que intenta explicar “por qué se adoptó política”. Estos análisis conciben al Estado como un escenario pasivo en el que se ajustan y resuelven demandas (*inputs*) de grupos sociales, y la esfera de lo político resulta así dependiente de un dinamismo impuesto “desde afuera”. Los autores sostienen que el poder explicativo de este enfoque es escaso, porque las causas de las decisiones adoptadas no pueden reducirse a un tratamiento estadístico y porque no se da cuenta de los efectos generados por la política adoptada.

Una segunda perspectiva de estudio es la que se dedica a analizar los impactos de una determinada política, por medio de la distinción entre la política y sus efectos. Al tener una finalidad diagnóstica, Oszlak y O'Donnell (1984) señalan que este modelo ha adquirido gran relevancia por la demanda estatal de información acerca de los resultados de las políticas aplicadas, pero objetan el hecho de que esto condiciona al científico social, quien en general es contratado para demostrar la eficacia de las políticas adoptadas y no sus efectos negativos o inesperados. Además, argumentan que este enfoque no intenta conocer el origen de la política – lo que puede ser necesario para explicar inconvenientes surgidos en la implementación-, no tiene en cuenta otras influencias posibles sobre los efectos, y dificulta la identificación de impactos secundarios (repercusiones indirectas de la política) e impactos insuperados (efectos no previstos y no deseados).

El tercer modelo que describen es el que resulta de superponer los dos anteriores, brindando una mayor complejidad en el análisis de las políticas, entendidas como secuencias de eventos. Sin embargo, los autores señalan que surgen otras dificultades, ya que las decisiones aparecen como extremadamente determinadas por las demandas (*inputs*), lo que excluye toda iniciativa autónoma por parte del Estado, y no tiene en cuenta que los impactos (*outputs*) no son sólo causados por la implementación de la política, sino que también pueden intervenir otros factores inesperados.

Por tal motivo, Oszlak y O'Donnell (1984) proponen desarrollar un “protomodelo verbal” para el estudio de las políticas estatales en América Latina, que permita ver al Estado “en acción”, colocado en un complejo social en el que se entrecruza con otras fuerzas sociales.

2.3. El Estado en acción

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). En otras palabras, el Estado es el resultado de la interacción entre distintos actores e instituciones, cada uno de los cuales posee intereses, saberes y concepciones divergentes, todos ellos “co-productores” de las políticas públicas. Así, las decisiones estatales no se corresponden con una racionalidad absoluta sino limitada, que se va 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.

La propuesta analítica de Ozslak y O’Donnell (1984) supone una superación del análisis secuencial de las políticas públicas, a favor de una concepción que entiende que se trata de un proceso complejo en el que interactúan diversos actores y cuyo estudio permite ver al Estado “en concreto” (Padioleau, 1989) o “en acción” (Jobert y Muller, 1987). Conceptualizar a las políticas estatales como “proceso” implica pensar al Estado y a los actores (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos e individuos) “en movimiento” (Ozslak y O’Donnell, 1984). La metodología propuesta por los autores para estudiar el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan posición permite destacar dos aspectos de crucial relevancia para el estudio de las políticas públicas: la “cuestión” y el rol de los distintos actores de la sociedad.

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. Sostienen que toda cuestión atraviesa un ciclo vital, desde que no existe como tal, pasando por su problematización y vigencia, hasta llegar a su resolución, es decir, a su desaparición como “cuestión”, ya sea porque otros problemas acapararán la atención del grupo o porque se ha concluido que nada puede hacerse con ella. De esta forma, la resolución de una cuestión no implica necesariamente que ésta haya sido solucionada.

La toma de posición del Estado 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. Una política estatal, sostienen Ozslak y O’Donnell (1984), es esa toma de posición que, por lo general, involucra simultáneamente decisiones de una o más organizaciones estatales, razón por la cual no es homogénea, ni unívoca, ni permanente. Se trata de un conjunto de iniciativas (manifiestas o implícitas) que, observadas en un momento histórico y en un contexto dados, permiten inferir una posición estatal predominante.

Si bien los agentes estatales cumplen el papel de actores dominantes o jugadores principales (*major players*) en las interacciones que producen la acción pública (Lagroye, 2002), no son los únicos intervinientes. Cada toma de posición por parte del Estado con relación a una cuestión no puede ser explicada prescindiendo de las políticas que lleven adelante otros actores. En otras palabras, aunque el Estado inicie de manera autónoma una cuestión, sus decisiones posteriores, con relación a la implementación o cambios en su contenido, estarán influidas por un cálculo de la reacción probable de otros actores y por las posiciones que estos adopten en el curso de la acción. Así, a lo largo de este proceso social, distintos actores afectados negativa o positivamente por la cuestión tomarán posición frente a ella, modificando el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas de la arena política en un momento histórico dado (Oszlak y O'Donnell, 1984).

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.

El analista deberá estudiar el contexto en el que se producen las políticas públicas, entendido como “aquel conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación (‘políticas estatales’) que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables” (Oszlak y O'Donnell, 1984, p. 16). De esta forma, los autores distinguen tres niveles de contexto cuyo análisis resulta fundamental: un primer nivel constituido por el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de la cuestión; un segundo nivel que incluye la “agenda de cuestiones”, es decir, el conjunto de asuntos socialmente problematizado por la sociedad en un momento histórico dado; y un tercer nivel que supone el conocimiento de la estructura social, lo que permitirá al analista poder determinar de antemano, por ejemplo, quienes son los potenciales actores respecto de una cuestión y qué recursos podrían llegar a movilizar.

3. 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.

En este sentido, Sierra (2006) señala que:

Como disciplina de estudio, 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).

Los orígenes de la formulación de regulaciones por parte del Estado en materia de comunicación se remontan a mediados del siglo XIX, cuando surge la necesidad de dictar normativas que regulen sobre las tecnologías emergentes, tales como el telégrafo (con cables primero e inalámbrico luego) y la telefonía, a lo que se sumaría luego el cine a partir del cambio de siglo (Van Cuilemburg y McQuail, 2003).

Esta evolución en materia tecnológica y regulatoria permite a Van Cuilemburg y McQuail (2003) narrar los cambios que se produjeron en materia de políticas de comunicación, y distinguir tres fases paradigmáticas en su desarrollo.

Una primera fase, que se extendió hasta la Segunda Guerra Mundial, se caracterizó por la emergencia de la industria de la comunicación, cuando los Estados comenzaron a dictar una serie de medidas *ad hoc* para regular las innovaciones tecnológicas, guiadas por el fin de desarrollar las comunicaciones en función del “interés público”, definido como un servicio público eficiente, es decir, bajo el control o regulación del Estado, acompañado por el desarrollo económico y tecnológico de las redes de infraestructura y distribución. Esta etapa se caracterizó, según los autores, por la separación de regímenes para diferentes tecnologías (medios gráficos, transportadores comunes -telegrafía y telefonía-, radiodifusión), no como consecuencia de la tecnología misma sino como resultado de no haber planificado con antelación la estructura regulatoria.

La segunda etapa que describen Van Cuilemburg y McQuail (2003) se desarrolló entre 1945 y 1980-1990, en el contexto de la Guerra Fría, y se caracterizó por la preeminencia de un paradigma de servicio público en medios de comunicación. Esta fase se diferenció de la anterior por perseguir consideraciones normativas y sociopolíticas –antes que tecnológicas o de estrategias nacionales-, y por la búsqueda de una coherencia y estabilidad en pos de objetivos derivados de las necesidades de políticas democráticas. Así, se legitimó la intervención gubernamental en el mercado comunicacional para fines sociales y las políticas se caracterizaron por perseguir “intereses nacionales” fronteras adentro.

Finalmente, la tercera fase se extiende hasta nuestros días y supone la búsqueda de un nuevo paradigma de políticas de comunicación, que necesariamente debe abarcar las

telecomunicaciones, la radiodifusión y la prensa escrita, pero que todavía se halla en curso hacia una política de comunicaciones integrada (Van Cuilemburg y McQuail, 2003). Las políticas se hallan guiadas, en esta etapa, por una lógica económica y tecnológica, que conserva ciertos elementos normativos, aunque menos apoyados en principios democráticos que la fase anterior. Los autores explican que esto se debe, entre otras causas, a que existen nuevas tecnologías con un potencial aún incierto para el desarrollo, numerosos intereses comerciales e industriales en juego, y gobiernos que buscan mantenerse al tanto de los cambios, que retroceden en la regulación donde interviene con el desarrollo del mercado y le otorgan prioridad a la economía por sobre el bienestar sociocultural.

3.1. Propuestas de definición

Sierra (2006) afirma que la noción de políticas de comunicación incluye “la definición de objetivos, disposiciones y actividades de las instituciones y 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, que va a promover las primeras Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) en la mayoría de los países del llamado tercer mundo. Éstas 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). En este sentido, Murciano (1992, citado en Sierra, 2006) explica que el objetivo detrás de las PNC era “dinamizar las economías subdesarrolladas, multiplicando las relaciones sociales, aplicando sus recursos al bienestar social, entendiendo la comunicación como un motor de desarrollo y no como un mero negocio” (p. 12).

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 define 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).

En tanto las corporaciones con presencia en los mercados de la información y la comunicación han comenzado a expandirse cruzando las fronteras nacionales, los organismos supranacionales están teniendo una creciente injerencia sobre el diseño de políticas de comunicación.

Esto ha conducido a algunos autores a recurrir al concepto de “gobernanza global” (Braman, 2004)² para explicar de qué manera los organismos internacionales, junto con los acuerdos supranacionales y los bilaterales, intervienen cada vez más en el diseño de las políticas públicas de comunicación hacia dentro de las fronteras nacionales.³ Freedman (2006) argumenta que 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. Así, el proceso regulatorio en materia de comunicación dejó de ser “estático”, caracterizado por la interacción entre pocos actores y por una legislación con vigencia durante muchos años, para pasar a ser “dinámico”, es decir, con numerosos y poderosos actores que presionan permanentemente sobre organismos estatales para alcanzar marcos legales conformes a sus intereses (Mastrini y Aguerre, 2007).

Por lo tanto, el objeto de las políticas públicas en materia de comunicación concierne hoy tanto a los Estados modernos como a los organismos internacionales o supranacionales, y a las relaciones de participación y conflicto que tienen lugar a nivel micro dentro de las sociedades, en la educación, en el consumo cultural, en el trabajo propio del sector, etc. (Sierra, 2006).

3.2. Tipologías de políticas de comunicación

Es posible distinguir cuatro tipologías en materia de políticas culturales y de comunicación, siguiendo el trabajo de Bustamante (2004).

La primera es la perspectiva liberal, en la cual las políticas son concebidas para corregir desequilibrios en la dinámica del mercado y el Estado asume un rol subsidiario, con la función de equilibrar el libre juego de la oferta y la demanda.

La segunda es la del Estado-árbitro, concebido como garante del desarrollo cultural según distintos roles: como gestor de la producción, como incitador de las actividades del mercado o de la sociedad civil, y como regulador o árbitro para fijar las condiciones de actuación de los agentes sociales. Bustamante (2004) aclara que, si bien los Estados han tendido a deslizarse de su rol de gestores hacia el de meros reguladores, la mayoría de los países se caracteriza por combinaciones diversas de estas funciones.

En tercer lugar se hallan las estructuras híbridas, es decir, aquellas caracterizadas por conformar modelos mixtos de iniciativa estatal y privada, bajo liderazgo de ésta última.

Finalmente, existe un modelo de tipo mercantil, cuyo rasgo sobresaliente es la implementación de políticas públicas instrumentales en función de las necesidades comerciales de las industrias de la comunicación. Bustamante (2004) señala que el crecimiento del peso económico de los sectores de las industrias culturales y su papel puntero en la generación de empleo han llevado a que muchas acciones de política cultural y comunicativa se tiñan de política industrial.

Sierra (2006) subraya que en la última década han primado las políticas orientadas al último modelo, en coincidencia con la crisis de las políticas públicas del Estado de bienestar, tal como lo evidencia el deterioro del concepto y la práctica del servicio público en la cultura y la comunicación.

4. Las políticas públicas y la economía política de la comunicación

La economía política de la comunicación presenta desafíos para el estudio de las políticas de comunicación, que pueden complementar los enfoques descritos con una perspectiva que hace hincapié en la centralidad del poder y en la dimensión económica en el análisis comunicacional.

Mosco (2009) sostiene que la mayoría de los estudios de políticas públicas -que el autor inscribe dentro de la tradición de la ciencia política pluralista- parten de la concepción de que, para estudiar el proceso de implementación de una política, hay que analizar los intereses y las acciones de cada uno de los múltiples participantes que se hallan directamente involucrados en el proceso político. Si bien la centralidad que estos estudios otorgan al papel del Estado puede ser

útil para las investigaciones propias de la economía política, Mosco enfatiza en que esta disciplina “insiste en el poder del capital y en el proceso de mercantilización como el punto de partida del análisis social” (p. 361). Además, el autor subraya que la “tendencia al formalismo” (p. 369) de los estudios de políticas públicas, otorgan demasiada importancia al Estado y al sistema formal legal-regulador, descuidando las variadas formas de uso del poder por fuera de dicho aparato, así como el extenso proceso de evolución y desarrollo de los temas antes de que sean objeto de consideración por parte del Estado.

La concepción de poder que Mosco atribuye a los enfoques pluralistas es la de un poder difuso y disperso entre varias fuerzas sociales, que no resulta ser una influencia formativa central; mientras que para la economía política es “algo congelado y estructurado, una fuerza central en la formación del campo social” (2009, p. 372).

Tal vez la dificultad del texto de Mosco en este punto es que solamente describe la vertiente pluralista de los estudios de políticas públicas, que han sido superados por otros desarrollos posteriores dentro de las ciencias políticas, sobre todo por las corrientes intermedias de las décadas de los ‘80 y ‘90 antes descritas (como el neocorporatismo, el neoinstitucionalismo y las redes de políticas públicas) que focalizan en el análisis de las interacciones entre el Estado y distintos actores con diversos grados de poder (por ejemplo: corporaciones, instituciones y variadas redes sociales), así como en el grado en que estos inciden sobre la implementación de políticas públicas.

No obstante, el trabajo de Mosco resulta útil para legitimar y comprender en profundidad los variados campos de aplicación de la economía política, así como los aportes fundamentales que ésta puede hacer a las investigaciones en materia de políticas de comunicación.

De esta forma, el autor señala que la “lección a aprender” para la economía política por parte de las políticas públicas es la de resistir “las tendencias hacia el economicismo que únicamente interpretarían las decisiones administrativas desde la estructura de la industria” (Mosco, 2009, p. 370), mientras que los aportes principales que la economía política puede hacer a los estudios de políticas públicas se pueden sistematizar en los siguientes puntos:

- a) *El énfasis en la centralidad del poder para los análisis en comunicación*: poder entendido tanto como recurso que se estructura para alcanzar ciertos objetivos, como instrumento para preservar los estatus privilegiados alcanzados, contra quienes pueden llegar a desafiarlos (Mosco, 2009).

- b) *El correctivo a las tendencias instrumentalista, estadista y economicista*: los enfoques estadistas dentro de los estudios sobre políticas públicas colocan demasiado énfasis en el Estado como autoridad final de toma de decisiones, lo que lleva a que se lo conceptualice como un instrumento de poder que se debe capturar para alcanzar los objetivos de la política. Por el contrario, las perspectivas basadas en la elección pública llegan al extremo opuesto de ofrecer una visión economicista del proceso político, que analiza el escenario político como un mercado (con “compradores” que tienen ciertos deseos y “vendedores” que pueden ofrecer resultados políticos), siguiendo los modelos económicos neoclásicos que buscan un equilibrio entre actores. La economía política sostiene que se trata de dos enfoques relevantes pero parciales, porque “sacrifican los elementos críticos tanto de lo político como de lo económico, empezando por la constitución mutua de lo político y lo económico” (Mosco, 2009, p. 382).
- c) *El acento en la dimensión económica*: la economía política 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. Así, aboga por un “entendimiento crítico del proceso político” (Mosco, 2009, p. 381), que supone una comprensión estructural e histórica, y hace 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.
- d) *La diferenciación entre diversidad y multiplicidad*: según Mosco (2009), los estudios de políticas públicas de comunicación se oponen a la concentración mediática⁴ porque limitan los flujos de información y entretenimiento, pero tienden a verse satisfechos únicamente con la ampliación de los competidores del mercado. La economía política, si bien reconoce que si se aumenta la cantidad de proveedores es posible ampliar el número de mensajes, subraya que la multiplicidad (el número global de voces) no es lo mismo que la diversidad (el número de voces “diferentes”), ya que “muchas unidades mediáticas pueden, no obstante, ofrecer esencialmente la misma sustancia y forma mediática” (p. 378). En esta línea, Mastrini y Becerra (2006) señalan que la presencia de una propiedad no oligopólica no alcanza para garantizar la diversidad de contenidos en los medios, la que debe quedar reflejada tanto a el nivel político (permitir la expresión de un conjunto de opiniones políticas), como cultural (asegurar que las diferentes culturas nacionales

encuentren un canal de expresión) y lingüístico (relativo a la presencia de minorías lingüísticas).

- e) *Los efectos de la concentración mediática*: Las diversas formas de concentración de la propiedad⁵ permiten que los grupos mediáticos concentrados adquieran una posición económica muy 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, un efecto posible de la concentración sobre los contenidos de los medios es el conflicto de intereses entre el propósito informativo y el entramado económico del grupo de comunicación concentrado, lo que lleva a que la información política y económica (tanto la que se brinda como la que se omite) esté filtrada por dichos intereses (Becerra y Mastrini, 2007).⁶ En este sentido, si bien Mosco (2009) explica que la economía política acepta el argumento de la polisemia de los mensajes –ya que estos pueden estar sujetos a múltiples lecturas e interpretaciones por parte del público-, postula que el poder de los medios de comunicación moldea dicha polisemia, en función de sus intereses:

El poder de los medios de comunicación, que da a aquellos con poder sobre los mercados la capacidad de llenar los canales con material que personifica sus intereses, tiende a estructurar la sustancia y la forma de la polisemia: por esa razón limita la diversidad de interpretaciones. ...la economía política sitúa estas lecturas dentro de la geometría específica del poder identificada por la[s] coordenadas de mercantilización, especialización y estructuración (Mosco, 2009, p. 379).

Todos estos factores de análisis, propios de la economía política de la comunicación, resultan fundamentales para complementar el análisis de las políticas públicas, sobre todo teniendo en cuenta los obstáculos que éstas encuentran para formular propuestas reguladoras frente a la concentración de poder en el sector mediático. En palabras de Sierra (2006):

La ambivalente definición de las políticas de concentración hacen políticamente casi inviable instrumentar restricciones a la participación en medios en defensa del pluralismo interno, marcando límites a la concentración vertical y horizontal en pro de la diversidad de contenidos (p. 30).

5. Consideraciones finales

El objetivo de este trabajo fue reunir una serie de conceptualizaciones teóricas y herramientas de análisis que nos permitan abordar el estudio de las políticas públicas de comunicación. Sobre la base de lo desarrollado hasta aquí es posible puntualizar algunos elementos a tener en cuenta a la hora de analizar políticas públicas en esta materia:

- Que toda política pública implica un proceso social cuyo análisis permite ver al Estado “en acción”.
- Que para eso resulta preciso analizar aquellas “cuestiones” o asuntos socialmente problematizados en materia de comunicación, que logran inscribirse en la “agenda institucional”.
- Que el Estado tomará decisiones con relación a dichas cuestiones sobre la base de una “racionalidad limitada”.
- Que la toma de posición estatal puede ser por acción u omisión, a partir de de la implementación de acciones concretas o simbólicas.
- Que hay recursos en juego que pueden ser distribuidos para favorecer o afectar a grupos o individuos sociales.
- Que existen distintos tipos de actores (industrias culturales, grupos de interés público, ciudadanos y profesionales del sector, entre otros) que intervienen en tanto “co-productores” de las políticas públicas.
- Que las formas de movilización y agregación de los actores serán cambiantes a lo largo del proceso que implica la política pública, y que, a su vez, los sucesivos posicionamientos de los actores influirán sobre las decisiones estatales.
- Que resulta fundamental analizar los diversos niveles de contexto (de lo micro a lo macro) alrededor de una política pública de comunicación.
- Que es necesario estudiar las interacciones que se producen entre numerosos actores e instituciones, estatales y no estatales, tanto a nivel nacional como supranacional.
- Que es indispensable tener en cuenta los avances en materia de nuevas tecnologías de información y comunicación, sus implicancias para el desarrollo y los intereses comerciales e industriales en juego.
- Que hay que estudiar 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.

- Que 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.
- Que es preciso estudiar el grado y los efectos de la concentración mediática, así como las medidas que pretendan regularla.
- Que hay que analizar la noción de diversidad promovida por las políticas de comunicación, la que no debe ser entendida sólo en términos de multiplicidad.

Los lineamientos hasta aquí desarrollados pretenden aportar elementos conceptuales de análisis a las investigaciones en comunicación, para que puedan ser aplicados al estudio de casos concretos de políticas públicas implementadas por los Estados. Se trata de conceptualizaciones pasibles de ser ampliadas, tanto desde las disciplinas descritas como desde otras afines –sobre todo desde las ciencias del derecho, no abordadas específicamente en esta investigación–, las que permitirán incorporar elementos para analizar el grado de equidad de las políticas públicas, en relación con las oportunidades que éstas promueven u obturan para los diferentes grupos sociales.

¹ Lindblom (1959, citado en Pallares, 1988) propone un modelo alternativo al comportamiento racional: el “incrementalismo”. Este enfoque sostiene que el número de alternativas que se consideran en el análisis para la implementación de políticas queda limitado a aquellas que incorporan cambios no demasiado importantes en relación con la situación previa, planteando sólo pequeños cambios de manera incremental. En esta concepción subyace el supuesto pluralista que sostiene que los poderes y recursos en la sociedad se distribuyen de manera desigual, que existen diversos canales para hacer llegar las demandas a la agenda política, y que los procesos de toma de decisiones son el resultado de interacciones entre múltiples actores.

² Braman (2004) define la “gobernanza global” como aquel equilibrio dinámico entre instituciones, reglas y prácticas formales e informales, que involucran a actores estatales y no estatales, cuyos comportamientos y decisiones poseen un efecto constitutivo para la sociedad.

³ Véase por ejemplo el trabajo de Mastrini, de Charras y Fariña (2010).

⁴ Miguel de Bustos (1993) define a la concentración como un proceso que, en determinado conjunto, tiende a aumentar las dimensiones relativas o absolutas de las unidades presentes en él. En otras palabras, su consecuencia es el aumento del tamaño de las empresas. Esto puede acontecer debido a un crecimiento de tipo interno (por la creación de nuevos productos) o de tipo externo (por medio de la adquisición de nuevas compañías).

⁵ Es posible distinguir tres variantes de la concentración mediática: horizontal o expansión monomedia, cuando una firma se expande en el mismo mercado a fin de producir varios productos en la misma rama; integración vertical, cuando lo hace hacia delante o hacia atrás en el dominio de la cadena productiva; y conglomeral o crecimiento diagonal, al obtener diversificación fuera de la rama de origen para reducir y compensar riesgos a través de la sinergia (Mastrini y Becerra, 2006).

⁶ Para un estudio de caso sobre conflictos de intereses que la concentración mediática puede generar sobre los contenidos informativos de la prensa en Argentina, véase Califano (2009; 2010).

Referencias bibliográficas

AGUILAR, L. Hacia una disciplina de las políticas públicas. *Perfiles latinoamericanos*, v. 3, p. 7-16, diciembre 1993.

BECERRA, M.; MASTRINI, G. La concentración mediática argentina: De eso no se habla. En: *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2007*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2007. p. 459-464.

BELTRAN, L. R. Las políticas nacionales de la comunicación en América Latina (Documento de trabajo para la reunión de expertos sobre la planificación y las políticas de comunicación en América Latina, Bogotá). París: Unesco, 4-13 junio 1974.

BRAMAN, S. *The emergent global information policy regime*. Nueva York: Macmillan, 2004.

BUSTAMANTE, E. Políticas de comunicación y cultura: nuevas necesidades estratégicas. *Questiones Publicitarias*, Sevilla, v. 1, N° 9, p. 9-31, 2004.

CALIFANO, B. *Medios y políticas de comunicación en Argentina bajo el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)*. Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, 2009.

_____. Noticias sobre medios: la construcción periodística del diario *Clarín* de la privatización de los canales de televisión en 1989. *Razón y Palabra*, México, v. 74, noviembre 2010-enero 2011. Disponible en <http://www.razonypalabra.org.mx/N/N74/VARIA74/45CalifanoV74.pdf>

COBB, R.; ELDER, C. *Participation in American Politics: The dynamics of Agenda-building*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1983.

DYE, T. *Policy analysis: what governments do, why they do it and what difference it makes*. Alabama: University of Alabama Press, 1976.

EXENI, J. L. *Políticas de comunicación*. La Paz: Fundación Plural, 1998.

FREEDMAN, D. Las actuales dinámicas del poder en la elaboración de políticas de medios. *Media, Culture & Society*, Londres, v. 26, N° 6, 2006.

GONZÁLEZ, M. Orígenes de los estudios de las políticas públicas. *Synthesis*, Chihuahua, México, N° 45, p. 1-4, enero – marzo 2008.

GRAZIANO, M. Política o ley: debate sobre el debate. *Espacios*, Buenos Aires, 1986.

_____. Guía teórica 1° 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, 1997.

HERNÁNDEZ, V. Dimensiones teóricas sobre las políticas públicas. Quito: Federación de Estudiantes de la Universidad Católica del Ecuador, 1998.

JOBERT, B.; MULLER, P. *L'État en action: Politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

KAUFFER, E. Las políticas públicas: algunos apuntes generales. *Ecofronteras*, México, v. 16, 2002.

LAGROYE, J. (junto con B. François y F. Sawicki). L'action publique. En: _____. *Sociologie politique*, 4^o édition revue et mise à jour. Paris: Presses de sciences po et Dalloz, 2002. p. 501-551.

LASSWELL, H. The policy orientation. En: LERNER, D. y LASSWELL, H. (Eds.). *The policy sciences: Recent developments in scope and methods*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951. p. 3-15.

MARCH, J.; OLSEN, J. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, v. 78, septiembre 1984. p. 734-49.

_____. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989.

MARSH, D.; RHODES, R. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

MASTRINI, G.; AGUERRE, C. Muchos problemas para pocas voces. La regulación de la comunicación en el Siglo XXI. *Diálogo Político*, Buenos Aires, N° 3, p. 43-68, 2007.

_____; BECERRA, M. *Periodistas y Magnates: Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo, 2006.

_____; DE CHARRAS, D.; FARIÑA, F. Nuevas formas de regulación global. En: DÍAZ, B.; BEAUMONT, J. F. (Eds.). *Comunicación, Convergencia e Integración en América Latina*. Valencia: Fundación Amela, 2010. p. 31-64.

MIGUEL DE BUSTOS, J. C. *Los grupos multimedia: Estructuras y Estrategias en los medios europeos*. Barcelona: Bosch Comunicación, 1993.

MOSCO, V. *La economía política de la comunicación*. Barcelona: Bosch, 2009.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En: FLORES, G. y NEF, J. (Comps.). *Administración pública. Perspectivas críticas*. San José de Costa Rica: ICAP, 1984.

PADIOLEAU, J. *El Estado en concreto*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1989.

PALLARES, F. Las políticas públicas. El sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), N° 62, p. 141-162, octubre – diciembre 1988.

SIERRA, F. 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, 2006. p. 23-61.

SIMON, H. *Administrative behaviour* (2^o ed.). Macmillan: Londres, 1957.



SUREL, Y. Relaciones entre la política y las políticas públicas. En: FRANCO, R.; LÁNZARO, J. (Coord.). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires, Naciones Unidas – CEPAL, FLACSO México: Miño y Dávila, 2006. p. 43-73.

VAN CUILENBURG, J.; McQUAIL, D. Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación. *European Journal of Communication*, Londres, v. 18. N° 2, p. 181-207, 2003.