

CAMBIOS EN EL PARADIGMA DE POLÍTICA DE MEDIOS.

Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación¹

Jan van Cuilenburg y Denis McQuail

ABSTRACT

Este artículo trata sobre los paradigmas de políticas de comunicación y medios. En Estados Unidos y Europa Occidental, se pueden distinguir tres fases paradigmáticas de políticas de comunicación y medios: el paradigma que marca la emergencia de políticas de la industria de la comunicación (hasta la 2ª Guerra Mundial), el paradigma de política de servicio público de medios (1945-1980/90); y la fase actual (de 1980/90 en adelante) en la cual se busca un nuevo paradigma de políticas. En la fase I, las políticas de medios y comunicación se referían, en primer lugar, a las tecnologías emergentes del telégrafo, la telefonía e inalámbricas. La política de comunicación en esa era se regía, principalmente, por razones de interés estatal y beneficios financieros corporativos. Luego de la 2da. Guerra Mundial, las políticas de medios estaban dominadas por un criterio sociopolítico más que por preocupaciones económicas o de estrategias nacionales. En esta fase paradigmática, que dura hasta 1980/90, notablemente en Europa occidental, el ideal de servicio público de radiodifusión estaba en su máximo esplendor. De 1980 en adelante, sin embargo, las tendencias tecnológicas, económicas y sociales fundamentalmente cambian el contexto de las políticas de medios. En muchos países, los gobiernos optan por políticas que apuntan a destruir los monopolios en medios y comunicaciones y privatizar tanto como sea posible. Las viejas normativas en políticas de medios se han visto desafiadas y quienes se encargan de diseñar políticas están buscando un nuevo paradigma en políticas de comunicación. En este nuevo paradigma, parece haber cambios en el equilibrio de los componentes político, social y valores económicos que dieron forma a la definición del interés público² al que los medios y la comunicación supuestamente sirven. Los autores concluyen bosquejando los principios centrales del nuevo paradigma de política de comunicación que actualmente parece estar emergiendo.

Palabras Clave: acceso, política de comunicación, diversidad, libertad de comunicación, política de medios.

¹ Traducción a cargo del equipo conformado por Mariela Baladrón, Ana Bizberge, Marianela Del Giudice, Cecilia Fariña, Jorgelina Rojo, Magdalena Restovich, Bernadette Califano y Guillermo Mastrini

² NdT: Remite a la idea de interés general que comporta todo servicio público y no al modo en que entendemos en Argentina el interés público. El texto de Tremblay, "La noción de servicio público" puede ayudarnos a comprender de qué se trata este concepto. Él manifiesta que las nociones de servicio público francés y de "public utilities" norteamericano coinciden en que no sólo la escasez de frecuencias constituye un argumento de peso para explicar el carácter de servicio público de la radiodifusión, sino que también debe pensarse en justificaciones sociales y culturales, en la medida en que la colectividad les reconoce un interés general. Dicha actividad de interés general no puede abandonarse a la iniciativa privada y al puro juego de las leyes de mercado, y por lo tanto el Estado asume directamente su responsabilidad y su control, sometiéndola, si fuera necesario, a un régimen jurídico especial. G. Tremblay, "La noción de servicio público", en Telos, núm. 14, junio, Madrid, 1988.

La emergencia de la política de medios y comunicación

Los orígenes de las políticas de comunicación descansan en la interacción entre la búsqueda por realizar los intereses nacionales por parte de los estados y las operaciones de las empresas comerciales/industriales. Tanto los gobiernos como la industria han buscado ventajas mutuas por la vía de los privilegios, regulaciones y restricciones. Las políticas en general se refieren a proyectos (públicos) conscientes para alcanzar alguna meta junto con los medios propuestos y el cronograma para llevarla a cabo. El contenido específico de las políticas de gobierno reflejan el trato hecho en un momento y lugar particular y el equilibrio de poder y ventajas entre el gobierno y la industria. En este nivel de generalidad, no ha cambiado mucho, a pesar de la transición general durante el Siglo XX hacia formas de gobierno más democráticas y las crecientes tendencias hacia la globalización. Aún así, en el campo de la política de medios han existido desarrollos significativos, especialmente aquellos que reflejan los cambios en las tecnologías de la comunicación y la creciente importancia de las comunicaciones en las sociedades “post industriales”, que son conocidas comúnmente como “sociedades de la información”.

Aunque por siglos hubo intervenciones estatales y regulaciones relativas a los transportes y viajes por propósitos de control, finanzas o razones estratégicas, sería anacrónico hablar de políticas de comunicación antes de que comenzara la serie de invenciones electrónicas a mediados del Siglo XIX con el telégrafo eléctrico. En este artículo, nosotros identificamos tres fases principales de políticas de comunicación. Podemos clasificar estas fases consecutivas como (I) la fase de políticas de la industria de la comunicación emergente, (II) la fase de política de servicio público de medios, y (III) la fase de un nuevo paradigma en políticas de comunicación.

La formación de políticas en este campo, como en otros, está generalmente guiada por la noción de “interés público”, el cual se espera que sea perseguido por los estados democráticos en nombre de sus ciudadanos. En general, una cuestión de “interés público” es aquella que afecta a la sociedad en su conjunto (o a porciones de ella) más que a los individuos inmediatamente involucrados o directamente afectados. A pesar de las

tendencias a la liberalización e individualización, características de las sociedades capitalistas, hay un número creciente de asuntos en los que el desarrollo material da lugar a mayores preocupaciones y demandas para regular. Estas preocupaciones se relacionan tanto con amenazas (en campos como salud, medio ambiente, seguridad y bienestar económico) como también con potenciales beneficios compartidos que pueden esperarse como resultado de desarrollos económicos, sociales y tecnológicos. Las acciones de los gobiernos en nombre del “interés público” en materia de comunicación han sido largamente complicadas por la ambigua relación del Estado con sus ciudadanos en lo que se refiere a la libertad de comunicación. Históricamente, el Estado ha sido percibido como el principal enemigo de la libertad de expresión individual, mientras que al mismo tiempo, a través de constituciones y sistemas legales, también se lo ha visto como el efectivo garante de la libertad en asuntos importantes.

La inmediata relevancia de estas observaciones reside en la necesidad de subrayar la dificultad que cualquier “hacedor” de políticas de comunicación tiene para definir el interés público y, de este modo, en establecer metas para las políticas. También nos recuerda que cualquier política de comunicación y cualquier regulación que provenga de la política, probablemente sea estrechamente escrutada y frecuentemente resistida por causa de las potenciales limitaciones a la libertad de los ciudadanos o sospechada de abrogar poder comunicativo para el Estado. Estos comentarios introductorios también dirigen la atención una vez más a la centralidad de la comunicación en sociedades de la información y, por ende, al poder asociado a los medios de comunicación, sin embargo, difícil de establecer con precisión. En las sociedades contemporáneas es, cuando menos, ampliamente asumido que el acceso diferencial a los medios de comunicación o a los beneficios de la comunicación (información, canales de contacto) están estrechamente vinculados al ejercicio del poder político y económico. Con el tiempo, los temas de políticas de comunicación se han vuelto más sensibles desde esta perspectiva, a pesar de la enorme expansión y proliferación de los medios de comunicación.

La forma general de las políticas de comunicación

Principales elementos de la política de medios

Los principales elementos o factores de política de medios y política de telecomunicaciones, dejando a un lado la pregunta por los cambios en el tiempo y las diferencias de contextos, consisten en: las metas u objetivos que se persiguen; los valores y criterios a través de los que las metas son definidas o reconocidas; los variados contenidos y servicios de comunicación a los que las políticas se aplican; la diferente distribución de los servicios (principalmente publicaciones impresas, cable, diseminación del cable y radiodifusión y telecomunicaciones); y por último, las medidas políticas apropiadas y los medios de implementación (centralmente, inclusión en la ley, regulación, auto-regulación o prácticas del mercado).

La relación entre estos elementos en un determinado ambiente nacional se puede ver en la Figura 1, que ha sido adaptada de van Cuilenburg y Slaa (1993,1994). Es un modelo de política formulado por gobiernos más que por las corporaciones de medios, aunque debemos admitir la creciente tendencia hacia políticas incorporadas en las estrategias de negocios de las corporaciones. Dado que la influencia de las estrategias de negocios deben ser representadas en un modelo de política de este tipo, se puede señalar que principalmente concierne a tres aspectos: la interpretación que se le otorga al bienestar económico nacional; el equilibrio entre los servicios provistos con fines de lucro privados u otros propósitos sociales; la propiedad de los sistemas de distribución e infraestructura.

Interés Público General

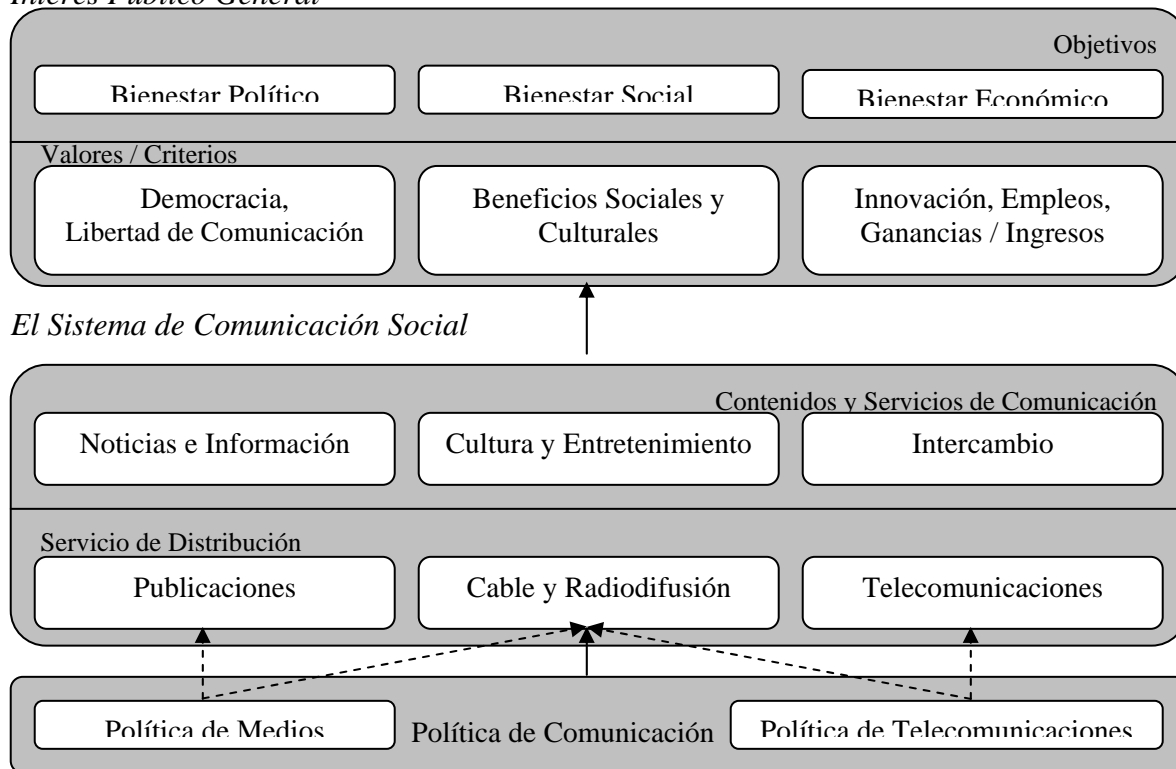


Figura 1 Elementos de la política nacional de comunicación.

Interés Público

El objetivo general indicado en la cabeza de la figura es el logro del interés público. Éste está abierto a innumerables interpretaciones, pero es útil clasificar sub-objetivos en relación a si tienen que ver con el bienestar político, social o económico. Esta división tripartita también diferencia entre valores y criterios relevantes.

Los valores más importantes asociados con el bienestar político son aquellos que apoyan o son promovidos por las instituciones políticas democráticas. El valor principal en esta relación es el de libertad de expresión y publicación. Dependiendo del contexto nacional y de la relevancia de la cultura política, casi el mismo peso puede ser otorgado a los valores de igualdad y participación. En esta relación, la igualdad requiere una amplia disponibilidad pública de acceso a los medios y a los contenidos de la comunicación. El objetivo de la política de provisión universal está muy vinculado a la igualdad. La participación en la vida

cívica además presume accesos adecuados y compartidos a la información, a las ideas y a los medios para transmitir e intercambiar estos bienes.

En relación al bienestar social, existen más objetivos y estándares divergentes, de acuerdo al contexto nacional. Pero en cierto modo nosotros encontramos en casi todos los casos un beneficio fundado en el orden y la cohesión social, calculado no sólo de acuerdo a criterios nacionales sino también en categorías subnacionales, regionales, étnicas o lingüísticas. No podemos distinguir fácilmente entre los objetivos de las políticas culturales y sociales o definir precisamente el criterio de calidad que debería promover el sistema de comunicación. El subtítulo cubre no solo la promoción de objetivos positivos sociales y culturales, sino también la prevención del daño y la ofensa de parte de la comunicación pública.

El objetivo del bienestar económico ha sido materia de cambiantes definiciones en lo que se refiere a la comunicación. Existen requerimientos mínimos para la provisión de infraestructura que permita a la economía nacional funcionar eficientemente en términos de producción y mercado. Cada vez más, en el marco de una Sociedad de la Información el sistema de comunicación es parte integral de la economía y constituye un mercado importante y elaborado en sí mismo. Los valores relevantes además de los generales de eficiencia, empleo y beneficio, incluyen los de innovación e interconexión.

Política de medios vs. Política de telecomunicaciones

Tradicionalmente, a lo que nos referimos como “políticas de medios” sigue estando vinculado con los objetivos del bienestar político y en general a todo el lado izquierdo del modelo que se describe en la figura 1. Se centra básicamente en diarios, televisión, cable y otros medios importantes de distribución pública. Sus principales preocupaciones son la libertad, diversidad, calidad del contenido y responsabilidad (accountability) pública. Por el contrario, los temas del lado derecho del modelo tienen que ver con las políticas de telecomunicaciones en general. Esto implica prestar más atención a la infraestructura y la arquitectura, las condiciones del mercado, la regulación del monopolio, etc.

En lo que refiere a los medios para implementar las políticas ha existido una gradual convergencia y coincidencia con las mismas tendencias, afectando a cada una de las tres “ramas” de las metas de interés público. Estas tendencias serán discutidas luego. Sin embargo, podemos observar que los temas que interesan al lado izquierdo del modelo han sido tradicionalmente direccionados por las leyes y regulaciones específicas de los medios, mientras que el bienestar económico ha quedado (y sigue estando) más dentro de la esfera de los instrumentos de economía general y de la regulación comercial.

Este modelo general del sistema de comunicación social visto de acuerdo a la perspectiva de quienes definen las políticas (policy makers) es un compuesto artificial de elementos que no se aplicará correctamente a todos los casos nacionales. Es además anacrónico, al combinar experiencias nacionales durante un largo período de tiempo en el que la sociedad y la tecnología de la comunicación han cambiando considerablemente. Con el fin de generar mayor sentido en la información y las interpretaciones, necesitamos hacer un bosquejo de las sucesivas fases de definición de políticas, en las que cada una ha dejado sus marcas en los sistemas de comunicación, y todavía extienden su influencia sobre la forma en que los desafíos de hoy son manejados. En la siguiente descripción realizaremos una distinción de un escenario inicial de emergencia de las políticas para los medios y las comunicaciones que duró aproximadamente hasta la Segunda Guerra Mundial, que abrió el camino para el cambio en muchos aspectos y también coincidió con el surgimiento de la televisión como el principal medio de masas.

Fase I: Políticas para una industria de comunicación emergente (hasta la Segunda Guerra Mundial)

La primera fase aborda la transición desde el tiempo de la “no-política” y consiste en una colección de medidas *ad hoc* designadas para regular y facilitar la introducción de una serie de innovaciones, desde mediados del siglo XIX hasta aproximadamente el inicio de la Segunda Guerra Mundial. Esta etapa está caracterizada por un proceso gradual de acumulación de medidas, con diferentes intenciones, medios y amplitud (scope). No existió un objetivo coherente, más allá de proteger o mejorar los intereses del gobierno y la nación,

y promover el desarrollo del sistema de comunicaciones, ya sea desde el estado o la inversión de capital privado. Durante la Fase I, se tendieron los lineamientos para las posteriores políticas y leyes de telégrafo, radio, cine, televisión, transmisión por cable, discografía y varios medios relacionados. Una característica principal, remarcada desde entonces, fue la separación de regímenes para diferentes tecnologías, con particular referencia a los medios de distribución (ver más adelante). Esta separación fue mucho más un accidente de la historia que un diseño. A pesar de las relaciones conflictivas entre los Grandes Poderes de aquel momento, existió una considerable cooperación internacional en relación al correo, el cable, el teléfono y el telégrafo para facilitar el desarrollo de un sistema global de comunicaciones.

En los comienzos de esta etapa de emergencia de las políticas de comunicación, especialmente en Estados Unidos, Europa y en los dominios británicos, las funciones políticas de las comunicaciones fueron fuertemente desapercibidas y desreguladas. La suposición general era que el término medio de las políticas de comunicación debían ser las aplicadas a la prensa escrita, para la cual no existían políticas excepto la libertad frente a la censura y el observar las leyes del país en el que operaba. En la Fase I, las políticas se refieren principalmente a la emergente tecnología del telégrafo, teléfono y el telégrafo inalámbrico, aunque el cine fue también rápidamente regulado cuando surgió en el cambio de siglo.

Telecomunicaciones en Estados Unidos

Existe una clara evidencia de políticas en relación al telégrafo eléctrico y el teléfono. En los Estados Unidos, el telégrafo se convirtió rápidamente en un monopolio privado, cuyo propietario fue por mucho tiempo Western Union. El teléfono, cuando llegó, también fue virtualmente monopolizado, aparte de las operadoras locales, por otra corporación enorme, AT&T. Cuando Western Union y AT&T se fusionaron en 1913 llegaron a un acuerdo con el gobierno, aceptando cierta separación de los servicios y la regulación a cambio de un efectivo monopolio sobre las comunicaciones telefónicas y telegráficas de larga distancia (Sussman, 1997:77). Aparte de algunos breves intervalos durante la guerra, este modelo de regulación gubernamental y monopolio privado fue el núcleo de la primera política de

comunicación en los Estados Unidos. De todas formas, el énfasis estaba en los privados y la regulación fue incitada más por un sentimiento anti-trust y de apoyo a la competencia que por una visión de servicio al interés público. Lo que era bueno para el capitalismo era bueno para América: esto es, la industria privada operando en un ambiente competitivo anti-trust era considerado el mecanismo más importante para servicios de comunicaciones de alta calidad y preocupados por innovar. Sin embargo, el servicio postal de los Estados Unidos permaneció en la esfera gubernamental, al menos como recordatorio de estructuras alternativas.

Acercamiento europeo

Las principales alternativas eran evidentes en Europa. En Gran Bretaña, la ley reservaba todos los servicios de telégrafo para la Oficina de Correos ya desde 1868, y el mismo patrón fue seguido en Alemania, Francia, Holanda y Suecia. Fuera de experimentos menores y desviaciones, casi lo mismo puede ser dicho del teléfono. La política europea fue constituir monopolios públicos, y en tanto eran servicios de utilidad pública, fueron efectivamente una rama del gobierno, el teléfono y el telégrafo, junto con los servicios postales. La comunicación inalámbrica siguió el mismo paso a comienzos del siglo XX. Aún en países firmemente capitalistas, el monopolio del estado fue observado como la mejor manera de servir al interés nacional (y por lo tanto del público). El interés nacional fue definido por el propio Estado. Los medios electrónicos fueron vistos como demasiado estratégicamente esenciales, desde el punto de vista de la ingeniería y de la infraestructura para el estado y la industria como para dejarlos en manos de las incertidumbres del libre mercado. Fueron apenas considerados como bienes y servicios de consumo. Además fueron generalmente considerados como “no políticos” o fuera del panorama de debate democrático político, una percepción apoyada en su status de servicio civil. Presumiblemente, las tradiciones imperiales(istas) de los principales poderes Europeos contribuyeron a producir y proteger este modelo general de política.

Características Comunes

No resulta sencillo poder acceder a la historia cercana de la definición de políticas (policy-making) por americanos y europeos situándonos dentro del mismo marco, ya que desde el significado de política, en términos de propiedad y de control, ambas parecen muy divergentes. El modelo Americano condujo a una rápida expansión en el uso popular de los nuevos medios (new media) de la época (el teléfono en particular). Tanto el modelo de servicio público (public utility), de los PTT³ de los Europeos como el modelo capitalista de los americanos garantizaban un principio de acceso universal, aunque en el caso americano esto fue más real. Sin embargo, ambos modelos comparten algunas amplias características, a saber:

- Considerar a los medios de comunicación como ramas de la industria con importancia estratégica.
- Separar los diversos sectores para aplicar una la regulación específica dependiendo del medio (régimenes diferentes basados en la tecnología).
- Subordinar la comunicación al imperativo del interés nacional (económico y militar).

Estos rasgos están lógicamente relacionados ya que cada uno de ellos trata al campo de la comunicación como un problema esencialmente técnico que debe ser resuelto más por técnicos, abogados y funcionarios que por una elección política democrática. Hay muy poca referencia al contenido de políticas o regulación en materia de comunicación (dejando de lado el caso de la radiofonía desde 1920 hacia adelante). En la mayor parte de los países, las comunicaciones se mantienen efectivamente por fuera de la esfera del debate público y la contienda política e incluso en aquellos países que se habían abocado a la radio en sus primeros años. Esto refleja una política general de parte de los empresarios y el gobierno de mantener un control estrecho sobre estas cuestiones de importancia estratégica, y también da lugar a una carencia de contenido social-cultural en la política para los nuevos medios de entonces. Esto no significa que no hubiera conciencia respecto del crecimiento de la

³ NdT: "Post, Telephone and Telegraph": Correo, teléfono y telégrafo. En general en Europa estos servicios funcionaron en régimen de monopolio público administrados por una misma oficina del Estado, hasta la desregulación de la telefonía a partir de la década del 80.

significación social y política de los nuevos medios masivos de comunicación, pero sí condujo a que el terreno de la política fuese efectivamente despolitizado.

Radio

El caso de la radio proporciona un puente a la segunda fase de la política, tal como se describirá más adelante. Aunque la radio pública (broadcasting) era percibida inicialmente como un aparato industrial y comercial, con una regulación designada inicialmente para establecer orden en el mercado, fijar estándares técnicos y asegurar usos oficiales de las ondas radioeléctricas, el objetivo de la política pronto cambió. Durante las décadas de 1920 y 1930, tuvo lugar mucha legislación y regulación en Estados Unidos (Ej. US Radio Act de 1927 y Communications Acts de 1934) y en Europa (la mayoría estableciendo diferentes formas de propiedad pública y control gubernamental). Estas medidas gobernaron los términos de acceso, propósitos y estándares técnicos de funcionamiento de acuerdo a las primeras nociones del interés público (public interest). Dicho término es utilizado en la primera legislación norteamericana pero no aparece claramente definido (Napoli, 2001). El control del contenido era más estricto donde la propiedad pública era elegida por encima de la explotación comercial de los nuevos medios y al comienzo, la radiodifusión no gozó completamente de las garantías constitucionales de libertad de prensa.

Características principales de la Fase I

Las características principales de la racionalidad política en la Fase I pueden presentarse resumidamente mediante la Figura 2. La política de medios está basada en el interés público (public interest) que es restrictivamente definido como un servicio público (public service) eficiente, que forma parte del sistema de comunicación, bajo el control o la cercana supervisión del estado, acompañado por el desarrollo económico y tecnológico de las redes infraestructura y distribución.

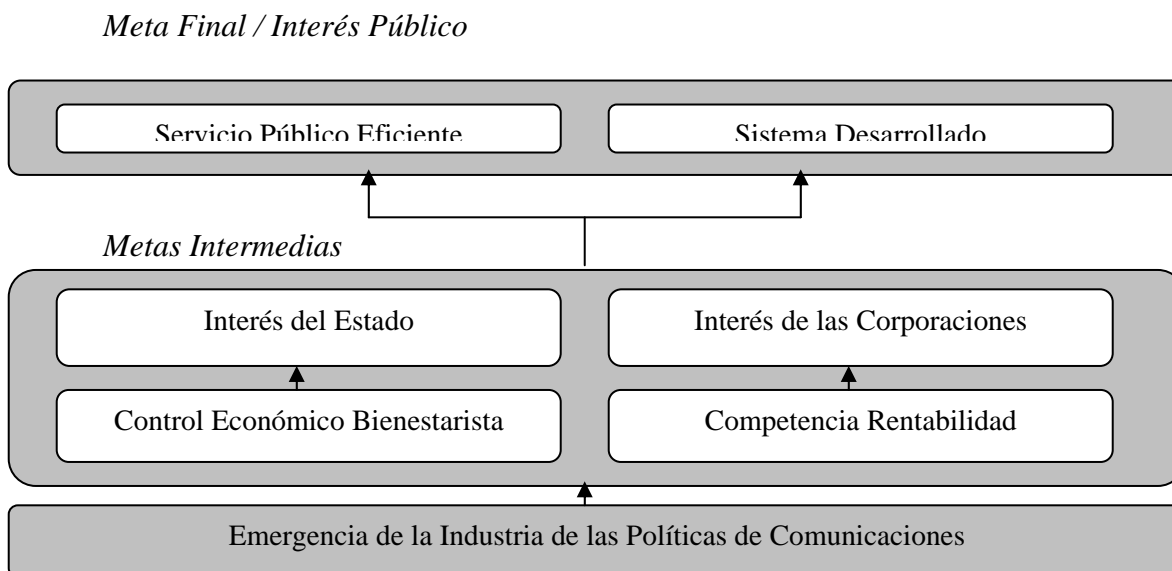


Figura 2 Fase I (hasta la Segunda Guerra Mundial): el paradigma de la emergencia de la política de medios y comunicación

Ante ello, el criterio principal para la política de medios es el interés público tal como lo define el estado y el beneficio financiero de las corporaciones tal como lo definen ellas mismas. Dichos criterios son juzgados en términos de control y bienestar económico por un lado, y mediante la competencia y la rentabilidad por el otro. Ellos son generalmente debatidos en público por los ciudadanos o en grupos de interés.

Divergencia de los “regímenes” de políticas de comunicación

La separación de diferentes campos de los medios en términos de régimen regulatorio en tres distintivas y principales esferas definidas principalmente por la tecnología, datan de los últimos años de la Fase I y sigue gran parte del mismo modelo en varios países. Las tres esferas (siguiendo a Pool, 1983) son las siguientes:

1. La de los medios gráficos, sometidos a la ley y regidos por las garantías de libertad de discurso y de expresión (ausencia de censura). Este sector está caracterizado por el voluntarismo y la iniciativa privada, con el gobierno en un rol limitado a cuestiones marginales. En la primera fase de la política ni la estructura de la prensa ni su calidad quedaron consideradas dentro de las atribuciones del gobierno.

2. La de los transportadores comunes (common carriers), principalmente la telegrafía y la telefonía, con una fuerte regulación respecto de la propiedad y la infraestructura pero no de los contenidos, acompañado por derechos de acceso público general y privacidad. El servicio público postal proveyó el marco básico. Eficiencia, buena administración y un claro concepto de 'servicio público' eran las garantías.
3. La de la radiodifusión (broadcasting), al comienzo la radiofonía y más tarde la televisión, siguieron las mismas líneas. A pesar de las diferencias entre Europa y Estados Unidos en patrones de propiedad y formas de financiamiento, fueron emergiendo gradualmente (hacia fines de 1920s) algunas características comunes. Esto incluía una fuerte regulación del acceso y el contenido, restricción de la libertad de expresión, de ciertas formas de monopolio u oligopolio, una noción de servicio público (en términos sociopolíticos) y presión para garantizar un servicio universal. El posterior desarrollo de este modo de control nos conduce hacia la segunda fase de la política que hemos identificado.

Como Winseck (1998) ha sostenido la separación de regímenes, aunque parecieran seguir las líneas de demarcación trazadas por la tecnología, no es necesariamente consecuencia de la tecnología en sí misma. No existe una razón intrínseca para las variaciones en el grado de libertad o para la estricta asignación de diferentes medios de distribución a diferentes formas de control. La estructura regulatoria que emergió en el final de la Fase I no fue planificada con anticipación, aunque existiera cierta lógica precedente (ejemplo, usando el correo como modelo para el telégrafo y el teléfono). Realmente fue el resultado de la búsqueda del propio interés, a veces disidente y a veces convergente, de parte de los intereses de las grandes industrias y el Estado. Por ello, circunstancias accidentales e históricas parecen haber tenido más peso que una política consciente en la separación de los tres regímenes.

Fase II: Política de medios de servicio público (1945-1980/90)

La segunda fase de la política de medios se desarrolla desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta aproximadamente 1980, cuando los nuevos medios se estaban desarrollando

sobre las bases de la mejora en lo que respecta a distribución e informatización. Este período estuvo más caracterizado por consideraciones normativas y políticas que tecnológicas y por la búsqueda de una coherencia y estabilidad nacional. Pese al clima de la Guerra Fría, el espíritu de la democracia y el deseo de solidaridad internacional tuvieron capacidad para influenciar la política de medios. Ni las lecciones sobre malos usos de los medios masivos en sentido propagandístico, ni los peligros del control monopólico de los medios de prensa fueron olvidadas.

La fase de posguerra (Segunda Guerra Mundial) de políticas de medios estuvo más dominada por motivos de estrategia sociopolítica que económicos o nacionales. El impulso hacia un tipo de política de medios más auto-consciente (en comparación con la Fase I) tiene orígenes diversos, pero en general refleja un espíritu colectivista y una maduración de las políticas democráticas, que se habían desarrollado sólo luego de la llegada del Siglo XX en muchos países industrializados. El proceso de maduración incluye una evaluación más adecuada respecto del significado de los medios masivos para la política y para la vida social en la “democracia de masas”. La experiencia de comienzos del siglo 20 dejó lecciones sobre el poder de la propaganda no sólo en las sociedades totalitarias sino también en sociedades capitalistas dominadas por enormes compañías de “magnates de la prensa” y sus aliados. En algunos países, notablemente en Gran Bretaña y Estados Unidos, hacia mediados del siglo, la prensa parecía menos un componente saludable de la vida democrática que un instrumento del poder político injustamente utilizado contra el trabajo y la reforma progresiva.

Con respecto a la radiodifusión, el espíritu de la reforma social, alentado por el ‘reconstruccionismo’ de posguerra, enfatizaba los beneficios sociales positivos de la radiodifusión guiada por objetivos de servicio público, así como también compensando el injusto equilibrio político de la prensa escrita capitalista. En el continente Europeo, el fin de la Segunda Guerra Mundial otorgó la posibilidad y en ciertos casos la necesidad de reconstruir íntegramente el sistema de medios sobre líneas más democráticas luego de la guerra, la ocupación o la dictadura. Incluso la sagrada prensa gráfica pudo legítimamente ser conducida dentro del alcance de la política. El espíritu general de época estaba

favorablemente predispuesto al cambio progresivo y al planeamiento social en todas las esferas de la vida.

La experiencia de Estados Unidos

El mayor soporte para una política pública de medios fue provisto bajo la influencia de la Comisión Americana sobre Libertad de Prensa de 1947 (American Commission On Freedom of the Press - Hutchins, 1947; Blanchard, 1977). Ésta realizó un claro vínculo por primera vez entre la libertad de prensa y la “responsabilidad social”, en el sentido de la obligación de proporcionar información y noticias fidedignas y relevantes, así como también oportunidades para hacer posible que diversas voces puedan ser oídas en la arena pública. El informe de la Comisión alentaba incluso la mirada que entendía que la intervención del gobierno podría ser necesitada para asegurar la esencial calidad de las noticias y la información, debido a la falla de la prensa en esta tarea (Siebert et al., 1956). No sorpresivamente, los propietarios de los periódicos opusieron la visión que entendía que la libertad de expresión traía aparejadas obligaciones y rechazaba todas las formas de intervención. Aún así, el informe reflejó una línea de opinión influyente y tuvo efecto en el clima de opinión a largo plazo, promoviendo la auto-regulación y el mejoramiento de los estándares.

En los Estados Unidos las políticas del New Deal, y su extensión de la regulación a muchas áreas de la vida nacional en apoyo al esfuerzo realizado durante la guerra, facilitaron la adopción de políticas públicas más estrictas para la radio y, posteriormente, la televisión. Por ejemplo, el órgano de control de la radiodifusión, la FCC⁴, fue habilitado para imponer nuevos requerimientos de imparcialidad y diversidad (ejemplo, en 1946 con el “Libro Azul” de la FCC -Blue Book-, ver Krugman and Reid, 1980). La promoción de las virtudes de la ‘libertad’ en el contexto de la Guerra Fría y la batalla global por los corazones y las mentes también hicieron que la noción de política democrática y animada en lo público fuese más compatible con una ideología de libre empresa (Blanchard, 1986).

⁴ NdT: Federal Communications Commission: Comisión Federal de Comunicaciones

El acercamiento europeo

En Europa, el sesgo político tradicional de los periódicos (sean de izquierda o derecha) junto con las tendencias que apuntaban a una creciente concentración económica en el período de posguerra, proporcionó el incentivo para escrutar a la prensa. (por ejemplo, la Real Comisión de Prensa 1947/9 en Gran Bretaña o las Comisiones de Prensa de Suecia de 1960, Hultèn, 1984). En varios países se ejerció presión (de varias maneras, incluso a través de la legislación) para que se promoviera la diversidad de propietarios y de contenidos, se limitase el monopolio, y se diera tratamiento más efectivo a las quejas contra la prensa. Enfatizar la libertad positiva más que en la libertad negativa de la prensa fue un elemento importante en lo que Picard (1985) describió como una “teoría socialista democrática de la prensa”. En general, las medidas tomadas para mantener la diversidad de prensa incluían el espíritu de una prensa “libre y responsable” como directriz de la política. Pero también involucraban numerosos tipos de apoyos económicos, incluyendo subsidios directos para periódicos, bajo ciertas condiciones y límites en la propiedad (Smith, 1977).

Las tradiciones generalmente más corporativas del gobierno europeo permitían a la política de medios ir más lejos que en Estados Unidos. Esto fue particularmente evidente en radiodifusión. Después de la guerra, durante tres décadas la mayoría de los países europeos operaron en un régimen de monopolio público de radiodifusión, siendo Gran Bretaña la única significativa (y parcial) excepción. Las decisiones sobre la expansión de la radiodifusión (tanto privada como pública) fueron políticas, mientras que la responsabilidad (accountable) acerca de la naturaleza y la calidad de sus servicios recayó en representantes electos por el pueblo, a pesar que a menudo los medios contaban con una independencia editorial considerable. Un elemento importante de financiación provino de los recursos públicos. Las obligaciones impuestas sobre el servicio público de radiodifusión en Europa varían significativamente de un país a otro. Típicamente incluyen obligaciones sobre: servicio universal, diversidad de contenidos en términos políticos, sociales y culturales; metas no lucrativas de servicio para el público en general y para grupos especiales y minorías.

Durante la mayor parte del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, la Fase II de política de medios de Europa coincidió ampliamente con la política para la radiodifusión pública (a pesar de las consideraciones acerca de la prensa gráfica señaladas previamente, que no fueron fáciles de convertir en una política efectiva). El carácter de esta política comenzó a cambiar a partir de mediados de la década del setenta. Se preocupó crecientemente por la financiación y viabilidad de la radiodifusión pública, por la preservación o eliminación de su status monopolístico, y por los problemas de la incorporación de nuevos desarrollos mediáticos dentro del sistema de regulación existente. Este último comentario se aplica en particular a la transmisión por cable, la emisión transfronterera vía satélite y los nuevos medios “telemáticos” de videotexto y teletexto.

Los principales contornos de lógica de la política de medios en la Fase II son desplegados en la Figura 3. Podemos resumir las principales características del paradigma de la política de medios de servicio público en los siguientes puntos:

- Estar principalmente delineada por consideraciones normativas que derivan de las necesidades de políticas democráticas (por lo tanto representativas y participativas);
- Estar fundamentalmente limitada por las fronteras del territorio nacional y enfocada en los “intereses nacionales”;
- legitimar la intervención gubernamental en el mercado comunicacional para fines sociales;
- requerir generalmente una activa y continua elaboración y revisión de políticas.

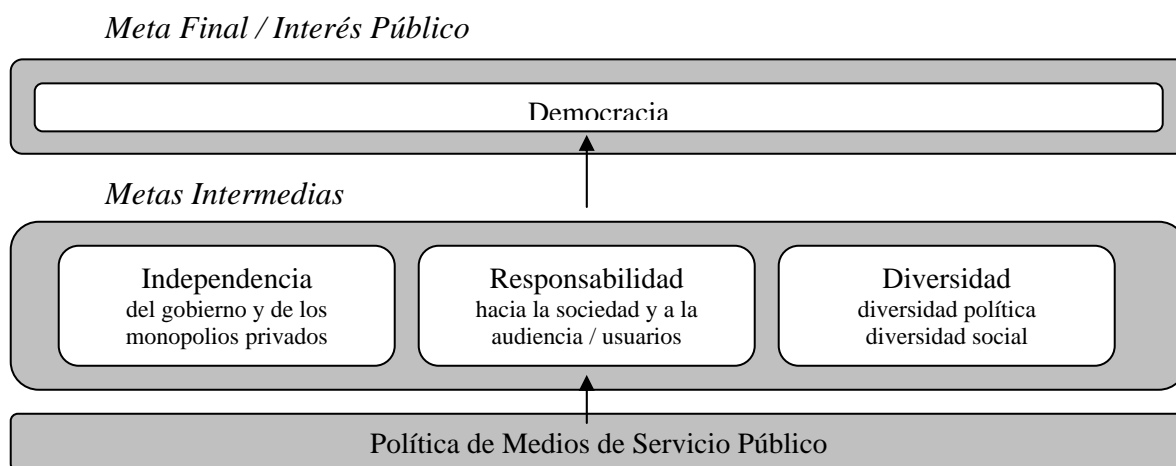


Figura 3 Fase II (1945 -1980/90) el paradigma de la política de medios de servicio público

Mientras que cada una de estas características es importante, quizás la principal haya sido la que remite a los compromisos normativos similares encontrados en diferentes sistemas nacionales, generalmente expresados en leyes y regulaciones concernientes, directa o indirectamente, a los contenidos de los medios.

Desafíos al modelo de política de la Fase II

Especialmente durante los años ochenta, pudimos observar una disputa entre los defensores del modelo dominante en términos legales y sociopolíticos, y quienes abogaban por una nueva propuesta. En Estados Unidos se produjo una agitación más que un conflicto, que se puso de manifiesto en 1984 con la desregulación que promovió el desarrollo del sistema de cable, y la diversificación que rompió el monopolio telefónico de Bell y la separó de AT&T, con el interés de promover la competencia y la expansión de las telecomunicaciones (Sussman, 1997:75-6). En Europa, hubo más de un debate político genuino, aunque el rumbo fue el mismo y dirigido por las mismas causas (McQuail y Siune, 1986; Siune y Truetzschler, 1992). El aspecto político principalmente se destacó en la dirección adoptada por países con tendencias económicas liberales, especialmente en Gran Bretaña y Alemania, para introducir la competencia en televisión abierta a través de los sistemas de cable de propiedad privada. Gran Bretaña estuvo un paso más adelante que otros países al privatizar y abrir a la competencia el monopolio de British Telecom. Pero Francia tuvo una ambigua política bipartidista de privatización y de expansión de nuevos (y algunos viejos) medios auspiciada por el Estado desde 1982 en adelante. Esto reflejó una visión acerca de que, de un modo u otro, la nueva tecnología traería profundos cambios e incluso beneficios económicos nacionales para Francia, que no podía ser dejada atrás o ignorada (Palmer y Sorbets, 1997).

Dos tendencias políticas opuestas

Al principio de esta era de dificultades con los desafíos de la innovación tecnológica y la expansión de los medios, pudieron ser observadas dos tendencias políticas principales. Una fue simplemente romper los monopolios y privatizar todo lo que fuera posible, bajo el

estándar de la desregulación, a través de los lineamientos americanos, y armonizando los mercados, al estilo europeo. La segunda fue continuar operando en el espíritu de la teoría normativa y tratar de desarrollar el potencial de los nuevos medios a través de la inversión y proteccionismo público, con el propósito de aplicar el modelo del servicio público al nuevo territorio. Esto requería de un salto imaginativo, ya que el beneficio democrático ofrecido por los nuevos medios fue de alguna manera incierto (principalmente basado en la noción de una vida política y social más informada, interactiva y participativa). Los beneficios especulativos fueron compensados por las más predecibles pérdidas que derivan de la declinación de la radiodifusión pública y el crecimiento de los nuevos magnates de medios.

Así, resultó que ambas estrategias fueron contenidas por el carácter esquizoide del emprendimiento. Hubo un limitado deseo o voluntad política, incluso en el derecho político y escasa presión popular, para descartar al exaltado sector público (de radiodifusión) o para dañar a los variados intereses sociales y culturales. El sacrificio de los monopolios llegó tan lejos como los gobernantes quisieran ir para crear espacio a los nuevos competidores del mercado de medios. Los emprendimientos auspiciados por el gobierno y por la Comunidad Europea en el campo de las nuevas tecnologías en los años ochenta no fueron de gran éxito desde ningún concepto, pero las causas del fracaso radican en su inmadurez y en el extendido tibio interés del consumidor en la promesa de abundancia de información y entretenimiento. Estos factores también operaron para restringir y demorar el proyecto de crecimiento del sector privado de medios.

Actualmente, las políticas de comunicaciones en la Unión Europea se encuentran aún bastante divididas: por un lado, una firme presión para abrir los mercados y para incrementar la competencia. Y por el otro, para proveer alguna legitimidad a la radiodifusión de servicio público por medio del Protocolo de Ámsterdam de 1997 (Protocolo N° 32, anexo al Tratado Establecedor de la Comunidad Europea) pero sin ofrecer ninguna claridad acerca de los legítimos propósitos y límites de las comunicaciones de servicio público (Harrison y Woods, 2001). A pesar del largo aplazamiento en el cumplimiento (aún suspendido), el paradigma de política normativa de la posguerra ha declinado en autoridad y alcance y cambió respecto de los principales medios para alcanzar

sus objetivos, aún cuando todavía retiene alguna legitimidad y popularidad. Las causas del declive son demasiado bien conocidas para precisar mucha discusión aquí. La palanca del cambio ha sido la tecnología, ya que tornó imposiblemente simple preservar el statu- quo, pero también que existieran otras fuerzas.

En este avanzado nivel, el reinado de las políticas de medios de servicio público estaba marcado por el predominio de una radiodifusión y de una prensa masiva centralizada, que sumadas alcanzaban completamente a las poblaciones nacionales. Esta situación, de forma lenta pero segura, está abriendo camino a la diversidad y fragmentación de la audiencia masiva. Un entorno sociopolítico nuevo (más difícil de fijar) ha posibilitado escapar del contenido ideológico de las tempranas ideas normativas que causaron efectos a través del sistema político.

La naturaleza esencialmente híbrida e interactiva de las nuevas tecnologías de comunicación ha expuesto más agudamente que nunca la falta de lógica en la división regulatoria tradicional de los tres sectores principales (ver más arriba), y se encuentra bastante alejada del problema de escasez del espectro, que constituyó la justificación oficial para el monopolio público. La convergencia de las infraestructuras y servicios comunicacionales ha sido citada con frecuencia como la principal causa del cambio de paradigma, pero las causas más influyentes del cambio son probablemente las ambiciones de las corporaciones de medios y los gobiernos para beneficiarse de las oportunidades económicas que ofrecen las tecnologías comunicacionales. Esta es una razón adicional para sugerir que la fase en la que estamos ingresando cuenta con más que unas pocas repeticiones de la descuidada historia reciente.

Fase III: A la búsqueda de un nuevo paradigma de políticas de comunicación.

La convergencia se convirtió en un tema de agenda cuando la antigua US Office of Technology Assessment (Oficina del Gravamen de la Tecnología) publicó su estudio pionero “Conexiones Críticas” (OTA 1990). Entrada la década, la Unión Europea adoptó el mismo tema para su nuevo acercamiento a una política de comunicación (CEC, 1997). La

convergencia tecnológica significa, entre otras cosas, que las fronteras entre las tecnologías de información y las redes de comunicación están siendo borradas tecnológicamente: computadoras y telecomunicaciones está convergiendo en la telemática; las computadoras personales y la televisión se vuelven más similares; y redes que antiguamente estaban separadas cada vez más quedan interconectadas para prestar el mismo tipo de servicios. El multimedia, integrando texto, audio y video, es también un ejemplo de convergencia tecnológica. Junto con dicha convergencia, vemos actualmente convergencia económica en los sectores de medios y comunicación, que es la fusión de las ramas de computación, comunicaciones y contenido (publicación). Es a causa de la convergencia tecnológica y económica que la idea de “políticas de comunicación” nació y tomó forma clara en el final del siglo XX. Se crearon Ministerios de comunicación y se promulgaron nuevas leyes de medios. La regulación de los medios masivos se conectó cada vez más con la regulación en telecomunicaciones. Además de los cambios tecnológicos, los cambios socio-culturales también son centrales para nuestro tiempo. El “declive de la ideología” que se reflejó en la caída del comunismo, la creciente amplitud y respetabilidad del libre mercado y el giro a la derecha en la política europea, son notables características de los desarrollos recientes. El pragmatismo y el populismo crecientemente guían las políticas. La globalización de la comunicación y la permeabilidad de las fronteras nacionales por los medios multinacionales son también nuevas en la escala de su impacto.

Aunque todavía no ha emergido un nuevo modelo de política, no es tan temprano para hablar del modelo de política de servicio público de posguerra como un “paradigma viejo”, dado que ha retrocedido en muchos frentes y ha sido ampliamente adaptado. En algunos aspectos, la historia de la Fase I fue repetida, pero con fondo completamente diferente, con nuevas ideas políticas y valores sociales. Una vez más hay nuevas y poderosas tecnologías con un potencial incierto para el desarrollo, vastos intereses comerciales e industriales en juego y los gobiernos luchando para mantenerse al tanto del cambio.

Actualmente, los gobiernos tienen un interés (nacional) en la explotación de los beneficios del empleo y las ganancias de la expansión de los mercados del software y el hardware. La globalización está ayudando a conducir la expansión pero no ha reducido

significativamente el rol de las políticas nacionales de comunicación, ya que los gobiernos nacionales, junto con las corporaciones nacionales e internacionales, son aún los principales actores de la arena política. Las corporaciones buscan desarrollar nuevos mercados internacionales, y también expandir y fusionarse cruzando las viejas fronteras regulatorias. Los gobiernos están retrocediendo en la regulación donde interfiere con el desarrollo del mercado y dándole relativamente mayor prioridad a la economía sobre el bienestar sociocultural cuando las prioridades deben ser establecidas. El debilitamiento y la transformación del mandato normativo puede ir sólo tan lejos como el sistema político lo permita, pero hay suficiente evidencia que muestra que el pragmatismo económico y la reevaluación de costos y beneficios por parte de los actores políticos, han dado mucho espacio para el cambio.

El paradigma emergente de política de medios y comunicaciones está principalmente dirigido por una lógica económica y tecnológica, aunque conserva ciertos elementos normativos. Estos últimos cubren un rango más amplio de valores y son menos exclusivamente apoyados por la normativa que sustenta la teoría democrática. Las normas relevantes son de hecho en su espíritu perceptiblemente más “comunicativas” y menos “políticas” o “culturales”. Esta observación depende, por supuesto, del significado convencional de esos términos, en el cual “cultural” refiere al arte tradicional y al lenguaje de una nación o un grupo, mientras que “político” es definido en términos de las instituciones políticamente establecidas (especialmente apoyo público comunicacional en las elecciones, producción legislativa y la práctica del gobierno).

Sería algo incorrecto decir que la política (*policy*) en sí misma está muerta, porque al menos aún el desmantelamiento de la vieja política es en sí mismo un acto de política. En algunos aspectos está extraordinariamente activa en la búsqueda de nuevas soluciones para cuestiones de larga data en circunstancias cambiantes, con un temor en el fondo de que los medios y la comunicación pueden ser de hecho, en última instancia, incontrolables. En Estados Unidos, el Acta de Comunicaciones de 1996, a pesar de sus carencias, buscó aportar algo de coherencia en la regulación de las diferentes esferas de las comunicaciones electrónicas. También se han hecho esfuerzos (por ejemplo a través del Acta de Protección

para los Niños Online, 1998) para introducir a Internet en el alcance de algunos de los requerimientos del interés público (*public interest*) que ya están incorporados en licencias de cable y radiodifusión. Hay mucha actividad en los círculos legislativos y judiciales sobre importantes características de la Internet, la cual no está centralmente organizada nacional o internacionalmente en un sentido que la ubique en una jurisdicción clara. Internet fue desarrollada en un espíritu de libertad y en ausencia de una estructura regulatoria, lo cual conduce a creer en su “ingobernabilidad” (Lessig, 1999). Sin embargo, crecientemente los requerimientos del comercio, la confidencialidad y la seguridad nacional han desafiado su libertad, y la vulnerabilidad de Internet al control ha sido demostrada (Lessig 1999, Castells 2001).

En los países europeos se desarrollaron muchos de los mismos debates de cualquier lugar del mundo, aunque la Comisión Europea está en la posición inusual de liderar las políticas en numerosos estados. Actualmente se está buscando forjar un cuerpo consistente de principios y prácticas para una directiva que regulará los medios electrónicos, además de la televisión. Documentos de consulta reciente (por ejemplo, CEC, 2000) indican las siguientes directrices de política generales:

1. Las reglas de competencia deben ser el vehículo principal para regular el mercado de la comunicación electrónica.
2. Deben continuar existiendo regulaciones específicas por sector, aunque la infraestructura deba ser tratada en conjunto.
3. Las obligaciones deberán ser mantenidas al mínimo.
4. El servicio universal debe ser mantenido o extendido.
5. Las regulaciones entre los estados miembros deben ser armonizadas.
6. Deberá haber autoridades regulatorias nacionales independientes e imparciales.

Cambio de valores en las políticas de comunicación

En general, la filosofía de las políticas de comunicación europeas se adaptó a la idea de que un mercado grande y dinámico, con fronteras abiertas, deberá con un claro y consensuado

marco ser capaz de aportar a las actuales y expansivas necesidades comunicacionales de la sociedad. Esto implica que el campo de la comunicación ya no es más primariamente visto como un área apropiada para las políticas de bienestar colectivo. Sin embargo, la UE está también obligada a mantener los derechos humanos (como incorporado en ECHR⁵), lo cual tiene implicaciones significativas para el funcionamiento de los medios en algunos aspectos.

Los valores predominantes en el direccionamiento de las políticas en muchos países europeos durante el inicio de la fase II, eran derivados de las ideas de libertad, igualdad y solidaridad, y de las políticas se esperaba que crearan la expresión institucional de esos y otros valores relacionados. Algunos de estos son también incorporados en las políticas sociales europeas.

Bajo las condiciones emergentes actuales, las políticas generalmente tienen que seguir la lógica del mercado, la tecnología y los deseos de los consumidores (y ciudadanos) antes que imponer sus objetivos. Este acercamiento general fue en principio incitado por la experiencia bastante negativa de las políticas intervencionistas de los escenarios iniciales de “la revolución de las nuevas comunicaciones”, y fue fuertemente reforzado desde entonces por signos claros de la impredecibilidad de éxito (en términos de mercado y consumidores) para cualquier tecnología o aplicación de comunicación dada. Como las directrices europeas antes enumeradas lo indican, hay una consistencia superior de las condiciones a través de sectores y a través de las arenas nacionales, aún cuando la completa convergencia y uniformidad de políticas no ha sido alcanzada.

Junto con la redirección de las políticas también hay cambios en las prioridades atinentes a los valores subyacentes y algunos viejos valores están perdiendo su fuerza. El área donde esto ocurre principalmente es en la de los requerimientos de responsabilidad social, el servicio público y el altruismo (objetivos no lucrativos). El “interés público” (*public interest*) está siendo significativamente redefinido para abarcar valores económicos y consumistas (ver también el modelo de la figura 1). Además hay menos énfasis en las

⁵ NdT: European Chart for Human Rights: Carta Europea de los Derechos Humanos

políticas de igualdad, a pesar de la retórica de los políticos que han acompañado el crecimiento de Internet y la reiteración del principio de Servicio Universal en la discusión de las políticas, las prescripciones regulatorias y cierta legislación (por ejemplo, Acta de Telecomunicaciones de Estados Unidos de 1996; Nápoli, 2001:184-5). Existe efectivamente un deseo político de incorporar la mayor proporción de la población como fuera posible al alcance de los nuevos servicios de comunicación, pero las razones tienen más que ver con el comercio y el control que con la “igualdad social” como un fin valorado en sí mismo, lo cual ha sido un elemento esencial (ostensiblemente al menos) en la filosofía del bienestar social.

Los conceptos de “división digital” y de “brechas informativas (ensanchadas)” aún figuran en el discurso como fondo para las políticas, pero en la práctica la política en este aspecto principalmente busca maximizar oportunidades para los consumidores de acceder a los nuevos medios. Con respecto a esto, una prolongación significativa de los esfuerzos políticos ha sido hecha en dirección a promover el acceso institucionalizado (en escuelas, bibliotecas, la administración pública, servicios sociales y de salud, etc.), antes que haber focalizado la misma en hogares e individuos (Napoli 2001: 187-8).

Finalmente, es importante resaltar que la política de medios está aún abierta a la influencia de la opinión pública nacional, especialmente aquella que atañe a las cuestiones de moral, gusto, derechos humanos, y daño potencial para la gente joven y la sociedad. La expansión de los medios de distribución y la multiplicación de formas ha aumentado la ansiedad pública por estos temas. No solo la opinión pública, sino también las fuerzas nacionales de orden y seguridad (policía, inteligencia, servicios militares) están nerviosas por el crimen internacional y los nuevos delitos que son posibles por los nuevos medios (especialmente después de los hechos del 11 de septiembre de 2001, y la declaración de guerra contra el terrorismo). A pesar del giro liberal en las preocupaciones de los responsables de las políticas (*policy makers*) y la relativa pérdida de control sobre el ambiente comunicacional nacional, la realidad política en la mayoría de los países requiere que estas cuestiones duraderas sean tratadas.

Un nuevo paradigma de política

No es fácil representar el "nuevo paradigma de la política de comunicación" en una sola estructura, como se intentó previamente en el artículo para las anteriores versiones de política nacional de comunicación. Esto no sólo se debe a que el modelo de desarrollo de la comunicación es aún incierto, sino también a raíz de las continuas contradicciones y dilemas irresueltos a los que se enfrenta el diseño de políticas, pero no mencionar la incertidumbre general sobre la viabilidad de alguna política nacional de comunicación coherente en las actuales condiciones. En suma, cualquier nuevo paradigma debe reconocer el hecho de la creciente convergencia y tiene que abarcar el dominio de las actividades que ocupan las telecomunicaciones, así como la radiodifusión y la prensa escrita. Así, la política de medios y la de telecomunicaciones todavía están en curso hacia una política de comunicaciones integrada.

El recuadro ofrecido en la Figura 4 asume, como antes, la meta general de la política de servir al *interés público* (public interest), pero lo que ha cambiado principalmente es el balance de los valores asignados a los componentes que modelan la definición de "interés público". En general, el bienestar económico se ha sobredimensionado en comparación con el bienestar político, y el bienestar social ha sido redefinido con mayor referencia a los valores de la comunicación mencionados anteriormente.

El nuevo paradigma tal como fue bosquejado es equivocadamente estricto en sus indicaciones y es inverosímil para reflejar la realidad de cualquier política nacional actual. Está pensado principalmente para subrayar la distancia y la bifurcación (entre las metas económicas y no-económicas) del campo actual de la política. Quedan numerosos dilemas y preguntas sin contestar para quienes definen las políticas. Según las circunstancias nacionales, se trata principalmente de: definir el alcance y los propósitos de cualquier sector público en los medios; la elección de las herramientas de las políticas entre medidas económicas, de regulación y autorregulación; la necesidad de buscar un sistema de principios coherente y una estructura de regulación para todos los sectores; como definir y

perseguir cualquier política cultural de medios nacional; como equilibrar la libertad de comunicación con las necesidades de la sociedad.

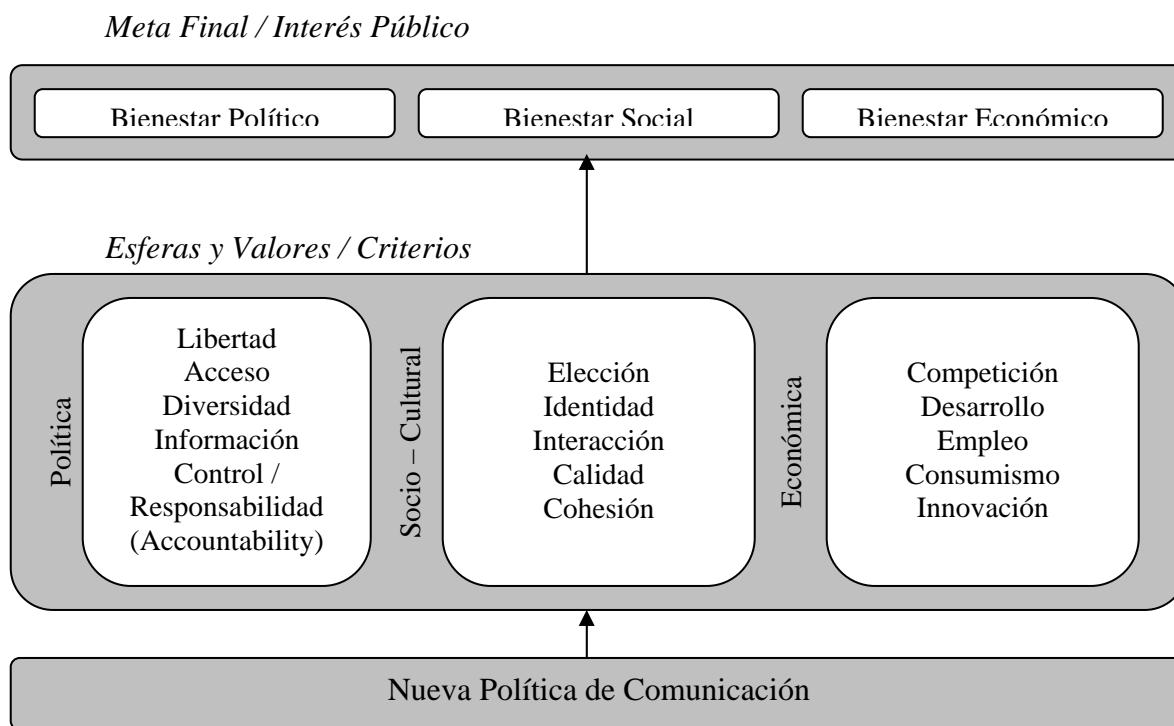


Figura 4 Fase III (1980/90): un nuevo paradigma emergente de la política de comunicación

¿Política Convergente?

El asunto de si la política convergerá, siguiendo la lógica de la tecnología, eligiendo las mismas metas y aplicando los mismos principios y significados, dentro de alguna clase de mecanismo unificado de aplicación que ha sido completamente defendido (por ejemplo, por Collins y Murrioni, 1996) e implementado (como en Gran Bretaña con la Ley de Comunicaciones de 2002- *Communications Bill*), probablemente no pueda ser contestado con un simple sí o no. Hay razones para rediseñar límites, pero no hay necesidad de tener un único régimen para diferentes clases de servicios. La tendencia actual en Europa, alentada por el conjunto del pensamiento sobre políticas a nivel medio en Europa, es desarrollar autoridades reguladoras nacionales independientes los medios que operan en la esfera pública. Existen también razones para tener un conjunto de principios coherentes

(especialmente en lo relacionado a libertad y diversidad), pero esto no significa que todas las clases de contenido tengan que tratarse de la misma forma (publicidad, arte, noticias, pornografía, etc.). Las distinciones de contenido y de audiencia permanecen. También es posible, incluso necesario, usar diferentes instrumentos regulatorios para diferentes propósitos. Es importante para salvaguardar la libertad el no concentrar demasiado poder sobre comunicación en un organismo único y debe haber siempre excepciones y caminos alternativos a seguir. Igualmente importante es quizás conservar un ámbito para efectivizar valores políticos y socio-culturales en beneficio de aquellos afectados por la comunicación: las audiencias y los ciudadanos.

Concluyendo los comentarios: principios centrales para un nuevo paradigma de políticas de comunicación.

Aunque muchas cosas permanecen inciertas, existen posibilidades de hacer un juicio provisorio concerniente a los principios centrales del paradigma emergente. Este puede basarse en tendencias firmes y claras en tecnología, política y economía, junto al reconocimiento de demandas y restricciones sociales y políticas. A pesar de que el servicio público de radiodifusión y el servicio universal de telecomunicaciones difícilmente desaparezcan de la agenda política, la convergencia tecnológica, la liberalización de los mercados de comunicación y la abundancia de información y comunicación demandan una conceptualización diferente de política de comunicación. Si nuestra estimación del futuro es correcta, tres conceptos serán centrales para cualquier nuevo modelo de política de comunicación, a saber: libertad de comunicación, acceso y control/responsabilidad (accountability) (van Cuilenburg y Verhoest, 1998).

Libertad de comunicación

La libertad de comunicación debe permanecer como el principal objetivo de cualquier política de comunicación a diseñarse. La libertad puede expresarse tanto negativamente como positivamente (Lichtenberg, 1990). En el primer caso esto refiere a la independencia de los participantes de la comunicación del gobierno (la no censura), de las fuerzas

económicas y de otro tipo que impiden el intercambio de mensajes (por ejemplo los monopolios económicos y otras posiciones dominantes en el mercado) así como de grupos de presión sociales y políticos. En su aspecto positivo, la libertad se refiere a todas aquellas actividades que a la gente en sociedad se le permite hacer con su libertad, como por ejemplo contribuir al debate cívico sobre política o expresar su creatividad artística. Deben asegurarse ambos aspectos en las metas de la política.

La regulación de la comunicación relaciona diferentes dimensiones del sistema de comunicación, como la estructura del mercado de comunicación, la conducta de mercado de los participantes de la comunicación o el contenido de la comunicación (ver McQuail, 1992: 87-96). La libertad negativa de comunicación se relaciona principalmente con la estructura de mercado y la conducta de mercado, mientras que la libertad positiva se relaciona en primera instancia al contenido y también requiere atención a nuestro segundo principio, que es el acceso.

Acceso

El concepto de “acceso a la comunicación” se aplica a la estructura, el contenido y las audiencias y puede ser definido en general como la posibilidad para los individuos, los grupos de individuos, organizaciones e instituciones de compartir los recursos de comunicación de la sociedad; esto es, participar en el mercado y en la distribución de servicios (infraestructura y difusión de comunicación) y en el mercado del contenido y los servicios de comunicación, tanto como emisores y receptores.

La libertad de comunicación y el libre e igualitario acceso están relacionados a la pregunta acerca de quien detenta el control del proceso de comunicación real. Están también legitimados por objetivos y normas que emanan del espíritu de la democracia y de ideas de ciudadanía. De acuerdo con Feintuck (1999: 199) “lo fundamental, el principio democrático que justifica o legitima la regulación de los medios (es) el objetivo de asegurar que una oferta de medios diversa, de alta calidad, sea puesta en disponibilidad para todos los ciudadanos con el interés de evitar la exclusión social”. El acceso tiene que ser entendido tanto en términos de capacidad de recepción como de emisión.

Control/responsabilidad (Accountability)

Esto nos lleva al tercer concepto clave para un nuevo paradigma en la política de comunicación: control/responsabilidad. Este concepto dual puede ser definido como control sobre el acceso asociado con responsabilidad por el uso hecho del mismo. El elemento de control en la futura política requiere justificación a través de una apropiada definición tanto de “interés público” como también de los derechos personales y privados (tanto individuales como colectivos). También tiene que ser consecuente con la definición y realidad de la libertad de comunicación. En esta área las siguientes definiciones pueden servir. Control sobre el acceso a la comunicación es control sobre la decisión de quien accede a qué recursos comunicacionales, cuándo, dónde, cómo y en qué condiciones. Responsabilidad significa la posibilidad de asegurar desde aquellos que controlan y hacen uso del acceso, algún tipo de justificación y respuesta de sus acciones e intenciones de alcanzar o respetar las necesidades de comunicación de otros (como la sociedad, grupos o individuos) y por las consecuencias de su publicación.

Las principales metas/objetivos en el nuevo paradigma de la política de comunicación

La política de comunicación no puede asegurarse por sí misma ninguno de los principios esbozados. Cada uno de ellos depende de otros factores numerosos, especialmente la actuación del mercado de los medios y los desarrollos profesionales e institucionales en los medios mismos. La misión para la política es la de reconocer que necesita hacerse y puede hacerse, reconociendo y respetando otras fuerzas dinámicas que trabajan para (pero también en contra de) los objetivos elegidos.

En contraste con los fundamentos de estas observaciones, el principal objetivo de cualquier política de comunicación puede describirse como el de asegurar la libertad e igualdad en el acceso al sistema social de comunicación que diversamente provee las necesidades de información y comunicación de la sociedad. En el contexto de convergencia tecnológica y creciente competencia del mercado, las medidas del gobierno (policies) en el área de comunicación son posiblemente la principal política (policy) para el acceso.

En lo que respecta a Internet, las implicaciones para la política son lo suficientemente claras por lo que se refiere a dos de los tres principios básicos defendidos, es decir, libertad y acceso. Internet comenzó en libertad, aunque no podría haberse desarrollado tanto sin el respaldo original del gobierno. El acceso a Internet ha sido ampliamente adoptado como una meta conveniente de la política, por varias razones. La historia de la política emergente para Internet todavía no puede ser contada, aunque hay algunos paralelismos con la historia de la política de comunicación como fue relatada en este artículo. La primera etapa fue de estímulo en razones de desarrollo económico e industrial y estamos entrando en una segunda etapa donde los motivos para el control en el terreno del interés público están comenzando a afirmarse. Sin embargo, importantes preguntas quedan por responderse acerca de qué forma de control puede o debe ser aplicada para conducir o contener (en el “interés público”) y acerca de qué clase y grado de responsabilidad, si cabe alguno, es apropiado. Cualquier nuevo paradigma de política de comunicación tendrá que indicar algunas respuestas.

Bibliografía

- Blanchard, M:A: (1977) “The Hutchins Commission, the press and the responsibility concept”, *Journalism Monographs* 49.
- Blanchard, M:A: (1986) *Exporting the first amendment: the press-government crusade of 1945-1952*. New York: Longman.
- Castells, M. (2001) *The Internet galaxy*. Londres: Oxford University Press.
- CEC (Commission of the European Communities) (1997) *Green paper on the convergence of the telecom, media and information technology sectors and the implications for regulation: towards an Information Society approach*, COM (97) 623 final.
- CEC (2000) *Communication from the commission. The results of the public consultation on the 1999 communications review and orientations for the new regulatory frameworks*, COM (2000) 239 final.
- Collins, R y C. Murrone (1996) *New Media, New politics*. Cambridge: Polity press.
- Feintuck, M. (1999) *Media regulation, Public Interest and the law*. Edimburgo: Edinburgh University Press.
- Harrison, J. y L.M. Woods (2001) “Defining European public broadcasting”, *European Journal of communication*, 16(4): 477-504.
- Hultèn, O. (1984) *Mass media and state support in Sweden*. Estocolmo: Sweden Books.

- Hutchins, R. (1947) *A free and responsible press: commission on freedom of the press*. Chicago. IL: University of Chicago Press.
- Krugman, D.M. y L.N. Reid (1980) "The 'public interest' as defined by FCC policy makers", *Journal of Broadcasting*, 24(3): 311-25.
- Lessig, L. (1999) *CODE: and other laws of cyberspace*. New York; Basic Books.
- Lichtenberg, J. (ed.) (1990) *Democracy and the mass media*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McQuail, D. (1992) *Media performance: mass communication in the public interest*. Londres: Sage.
- McQuail, D. y K. Siune (1986) *New media politics*. Londres: Sage.
- Napoli, P.M. (2001) *The foundations of communications policy*. Creskill, NJ: Hampton Press.
- OTA (Office of technology Assessment) (1990) *Critical connections: communication for the future*. Washington, DC: Government printing office.
- Palmer, M. y C. Sorbets (1997) "France", p. 56-74 en Euromedia Research Group (ed.) *The media in Western Europe*. Londres: Sage.
- Picard, R. (1985) *The press and the decline of democracy: the democratic socialist response in public policy*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Pool, I. de Sola (1983) *Technologies of freedom*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- *Royal Commission on the press 1947-9* (1949) Reporte. Cmd. 7700. Londres: HMSO.
- Siebert, F.S. T. Peterson y W. Schramm (1956) *Four theories of the press*. Urbana: University of Illinois Press.
- Siune, K. y W. Truetzschler (eds.) (1992) *Dynamics of media politics*. Londres: Sage.
- Smith, A. (1977) "Subsidies and the press in Europe", *Political and economic planning*, 43. Londres: PEP.
- Sussman, G. (1997) *Communication, Technology and politics in the information age*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Van Cuilenburg y P. Slaa (1993) "From media policy towards a National communications policy", *European Journal of Communication* 8(2): 149-76.
- Van Cuilenburg y P. Slaa (1994) "Competition in the local loop: towards an anticyclical competition policy in telecommunications", *Telecommunications policy* 18(1): 51-65.
- Van Cuilenburg y P. Verhoest (1998) "Free and equal access to communications: in search of policy models for converging communications systems", *Telecommunications policy* 22(3): 171-81.
- Winseck, D (1998) "Pursuing the Holy Grail: Information highways and media reconvergence in Britain and Canadá", *European Journal of Communications* 13(3): 337-74.