

Des Freedman^{1 2}

Las dinámicas de poder en la elaboración de políticas de medios en la actualidad

En Media, Culture & Society N°6, Vol. 28, Nov. 2006

Uno de los aspectos centrales de la controversia sobre la revisión de las reglas de la propiedad de los medios en los Estados Unidos por parte de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC –Federal Communication Commission) en 2003 fue la apasionada participación del público. Mientras que cientos de miles de respuestas críticas inundaron las oficinas de la FCC y del personal del Congreso, las reuniones públicas a lo largo de los Estados Unidos estuvieron llenas de ciudadanos en su mayoría hostiles a las propuestas de la FCC para liberalizar las regulaciones sobre la propiedad y ante la perspectiva de una creciente concentración. Tales niveles de participación del público no tienen precedentes, dada su tradicional renuencia para involucrarse en temas relacionados a la “forma”- más que al contenido- de los medios. Esta resistencia está ligada a una percepción del proceso de elaboración de políticas como remoto y demasiado técnico, bajo el dominio de ingenieros, abogados y funcionarios públicos, y, a su vez, porque los medios de comunicación no se reconocen como una parte clave de la formulación de políticas públicas en comparación con la salud, la educación o el pago de impuestos.

La indiferencia del público se refleja en la falta de estudios en la literatura de medios de comunicación sobre "la formación de políticas públicas en general" (Hesmondhalgh, 2005:97). En un tiempo de cambios importantes en el ambiente global de los medios de comunicación es necesario hacer foco sobre el proceso de elaboración de políticas, con el surgimiento de nuevos actores, tecnologías y paradigmas que crean nuevos conflictos o aceleran los ya establecidos. Por ejemplo, en términos de los niveles nacional o supranacional de formulación de políticas, intereses públicos contra intereses

¹ Des Freedman es Conferencista Senior en Comunicación y Estudios Culturales en el Colegio Goldsmiths de Londres. Es autor del libro *Las Políticas Televisivas del Partido Laborista, 1951-2001*, co-editor de *Guerra y Medios: reportando el conflicto 24/7*, y está escribiendo un libro sobre la política en las políticas de medios. La traducción fue realizada por el equipo de cátedra de “Políticas y planificación de la comunicación”, de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA (Alicia Korth, Mariela Baladrón y Guillermo Mastrini).

² NOTA: Esta investigación fue llevada a cabo durante un período de licencia financiado por una beca ESRC. Las entrevistas fueron realizadas en Londres y Washington DC entre octubre de 2004 y enero de 2005. Mi agradecimiento a James Curran y Aeron Davis por sus aportes, que fueron de gran ayuda. [Nota del autor]

corporativos, centralización o dispersión en políticas de redes, formas transparentes en oposición a toma de decisiones a puertas cerradas y campos de políticas convergentes o divergentes.

Para algunos la tendencia en la elaboración de políticas se encamina hacia un proceso más "abierto" y *transparente* involucrando una diversidad de actores interesados y comprometidos en un "diálogo" sobre el futuro de las industrias de medios de comunicación. Esta perspectiva implica una concepción pluralista de la toma de decisiones de un modo competitivo y en última instancia justo y eficiente que se relaciona con debates anteriores en la formulación de políticas públicas que datan de los años '50 y '60. Otros observan un panorama mucho más crítico, argumentando que hay un carácter inequívocamente neoliberal en la elaboración de políticas actuales, que subsume las características distintivas de los productos y flujos de los medios de comunicación a un enfoque liderado por el mercado. Reflexionando sobre la experiencia de los Estados Unidos, Robert Mc Chesney plantea que ha habido un deterioro progresivo de la transparencia y la participación pública, y un "incremento decisivo en la dominación del mercado [*business*] sobre la formulación de políticas de medios de comunicación" (2004: 48). Colin Leys observa cómo las políticas públicas en cada área de la vida pública británica, incluyendo lo que él llama "la televisión de servicio público", ha sido adaptada para satisfacer "los intereses de las corporaciones" (2001: 56). El diseño de la política de medios, de acuerdo a esta perspectiva, es exclusivo, desigual, deformado y, en última instancia, antidemocrática.

Este artículo se propone analizar la dinámica y el equilibrio de poder en el proceso de formulación de políticas de medios de comunicación en los Estados Unidos y el Reino Unido, para evaluar la legitimidad de estas perspectivas. Está basado en entrevistas extraoficiales con una gama representativa de participantes del proceso de elaboración de políticas, incluyendo reguladores, personal del Congreso, funcionarios públicos, asesores especiales, *lobbyistas*, defensores del interés público, investigadores privados, académicos y funcionarios comerciales. Si bien el análisis comparativo entre los sistemas respectivos no es el foco exclusivo del artículo, se intentará señalar algunas semejanzas y diferencias entre la formulación de políticas de medios de comunicación en los Estados Unidos y el Reino Unido.

Pluralismo y elaboración de políticas públicas

Muchos de los principios sobre el equilibrio de poder en la formulación de políticas en la actualidad emanan de los ricos debates de la ciencia política estadounidense que surgieron en la segunda mitad del siglo pasado. Teóricos entre los que se incluyen a Cater (1965) Dahl (1961), Freeman (1965) y Truman (1951) intentaron responder a un amplio rango de preguntas sobre la influencia creciente de los grupos de interés sobre el proceso político y sus consecuencias para la democracia. Lo que los articuló en particular fue la firme creencia de que ningún grupo dominaba el proceso que, en cambio, estaba marcado por una competencia vigorosa entre diferentes participantes captados desde el Congreso, agencias federales, e intereses especializados. Freeman (1965: 5) propone hacer énfasis sobre los "actores de subsistema", un elemento crucial "del modelo plural de poder y toma de decisiones dentro del gobierno nacional, en tanto reflejan la especialización funcional y la diversidad de la sociedad norteamericana" (1965: 6). Cater (1965: 17) caracterizó a aquellas nuevas esferas políticas altamente segmentadas como "subgobiernos": redes compactas de personas con intereses compartidos y el potencial para desafiar al poder ejecutivo. Freeman describió el acuerdo triangular de comisiones del Congreso, agencias ejecutivas y grupos de interés, el cual se añade a la "matriz de grupos [*committees*] pluralista y compleja, dentro de la cual tantas decisiones son logradas de modo descentralizado" (Freeman, 1965: 25). La influencia de la política pública está, por lo tanto, simultáneamente dispersa y contenida dentro de estos subsistemas.

Estos autores pluralistas argumentaron que cualquier peligro de influencia indebida por parte de algún grupo de interés privado sería contrarrestado por la apertura y los múltiples puntos de acceso al proceso de formulación de políticas, lo cual de hecho sumaría a la estabilidad del sistema. Lejos de haber un grupo capaz de hegemonizar el control, estos acuerdos fueron diseñados para producir cuerpos regulatorios que formulen políticas consensuadas y pluralistas, y resultados coherentes en materia de políticas. La influencia deviene no sólo del poder económico sino también del prestigio, el perfil y la visión de los participantes. El proceso de las políticas es por lo tanto, un espejo de la sociedad estadounidense, descrita a sí misma como un mosaico bastante abierto "de grupos especializados de distinto tipo que se superponen" (Truman 1951: 43)

Este cuadro de un sistema político abierto y aún así estable descansa en una concepción del poder descentralizado y multifacético: tanto formal como legal (como en el poder ejecutivo) y, tal como describe Carter (1965: 4) "móvil y transitorio" en la atmósfera de negociación dirigida por un subgobierno. A pesar de su énfasis en la naturaleza dispersa del poder, los pluralistas no negaron que hubiera

desigualdades en el proceso político y que algunos participantes tuvieran mejores recursos y conexiones que otros. El punto crítico era que, en una situación de negociación en curso, estas desigualdades se anularían entre sí. Los críticos *desde adentro* de la tradición pluralista reconocieron algunas de las limitaciones del sistema de elaboración de políticas y registraron el potencial impacto desestabilizador del poder de los grupos de interés en la política pública estadounidense. En un sistema descrito por Theodore Lowi (1979: 51) como “liberalismo de grupos de interés”, la noción de subgobiernos y subsistemas ahora era vista como demasiado rígida y limitada para articular la capacidad de dominación de los intereses privados tal como fueron movilizados a lo largo del proceso de formulación de la política. Hugh Heclo habló de las “redes bastante abiertas de personas que influyen cada vez más sobre el gobierno” (1978: 88) y cuya incidencia no depende necesariamente del dinero sino del conocimiento específico sobre el debate de las políticas. Estas “redes de cuestiones [*issue networks*]” altamente especializadas no sustituían el modelo de subgobierno más formal y consensuado, pero complicaban los escenarios de las políticas y aumentaban la imprevisibilidad con su estilo más ad hoc, dinámico y no consensuado.

Los modelos pluralistas de formulación de políticas fueron adoptados y desarrollados por investigadores británicos que se basaron en los conceptos de “comunidades de políticas” y “redes de políticas” como un modo de capturar el ambiente preciso en el cual la elaboración de políticas tiene lugar. Mientras Grant Jordan (1990: 325) argumenta que no había “una línea directa en la aplicación de las ideas estadounidenses al contexto británico”, hay similitudes genealógicas claras entre el concepto norteamericano de subgobierno y el modelo de “comunidades de políticas” de Gran Bretaña, como formas estables de toma de decisión basadas en valores compartidos entre participantes de largo plazo. Desde entonces, las “comunidades de políticas” se han convertido en un concepto normativo muy tentador, permitiendo evaluar si un campo específico de políticas está basado en un acuerdo de personas sumamente integrado, de largo plazo, consensual y selecto (en cuyo caso califica como comunidad de políticas), si se trata en cambio de una agrupación cuya organización es menos rígida, de corto plazo, abierta y discontinua (la cual podría considerarse como una red de problemáticas), o cualquier tipo de estructuras intermedias (ver Rhodes, 1990, para una tipología de redes de políticas).

A pesar de las críticas hechas al enfoque pluralista sobre elaboración de políticas y el poder (ver, por ejemplo, Bachrach y Baratz, 1962; Domhlargely, 1967; Miliband, 1973; Mills, 1956), los supuestos pluralistas todavía dominan ampliamente los estudios académicos sobre la formulación de políticas en

Reino Unido y los Estados Unidos. Según David Marsh, el actual “pluralismo reformado” (2002:16-17) está marcado por la continua creencia en la naturaleza difusa del poder y la competencia cada vez más aguda entre grupos de interés por influir en el proceso de elaboración de políticas. ¿Hasta qué punto el campo de formulación de políticas de medios de comunicación que se encuentra en rápida expansión sustenta el concepto pluralista de poder en el proceso de las políticas, y cuáles son las reivindicaciones sobre este proceso que hacen los propios participantes?

Análisis del proceso de formulación de una política de medios

¿Un proceso disperso?

Con la creciente organización global del sector de los medios de comunicación, el impacto de la tecnología digital y las nuevas plataformas de distribución, la importancia económica de las industrias de contenidos y la hegemonía de los acercamientos desde una visión de mercado en la provisión de bienes y servicios, es sorprendente que la formulación de políticas de medios se haya expandido tanto por su alcance como en escala. El número de “actores interesados” se ha expandido en los últimos años y las voces que eran tradicionalmente periféricas en el debate de políticas de medios han empezado a jugar un rol central, cruzando tanto fronteras provinciales como geográficas. El “subsistema” tradicional de funcionarios públicos involucrados, legisladores y jugadores industriales selectos ha tenido que negociar con las intervenciones del personal de otras áreas del gobierno local, instituciones supranacionales y procesos (como la Unión Europea o la Organización Mundial de Comercio o el Acuerdo General de Comercio y Servicios) y finalmente con toda una variedad de grupos religiosos, moralistas, consumidores, activistas y voluntarios.

La política de medios de comunicación rara vez ha estado restringida a una sola área dentro del gobierno. En los Estados Unidos, tanto la Cámara de Representantes como las subcomisiones del Senado han supervisado el trabajo de la FCC, mientras que el Departamento de Justicia está involucrado desde hace tiempo en casos de defensa de la competencia. Las políticas en el Reino Unido han sido tradicionalmente más fragmentadas (Seymour-Ure, 1987) con responsabilidades aún divididas entre, por ejemplo, el Departamento de Medios, Cultura y Deportes (DCMS -Department for Media, Culture and

Sports), el Departamento de Comercio e Industria (DTI -Department of Trade and Industry), la Oficina de Asuntos Extranjeros y el Tesoro. Sin embargo, la “pertenencia” de la política de medios se ha ido desdibujando cada vez más y las principales iniciativas de políticas de comunicación, desde que el gobierno del Nuevo Partido Laborista tomó el poder en 1997, han sido co-elaboradas por la DCMS y la DTI, generando un debate intenso sobre cuál de ellas es dominante. Incluso en los Estados Unidos la política es cada vez más fragmentada con la intervención de agencias como la Administración Nacional de Telecomunicaciones e Información y la Comisión Federal de Comercio, junto con el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa, que juegan un importante rol a la hora de darle forma al mapa mediático de los Estados Unidos (ver RCFP, 2005, para un análisis alarmante sobre cómo la ley *PATRIÓTICA* estadounidense restringe la libertad de los medios de comunicación).

La definición de políticas tampoco está limitada al nivel nacional. Los sistemas locales de medios están sujetos a una compleja multiplicidad de reglas, desde acuerdos comerciales bilaterales, directivas regionales y obligaciones comerciales multilaterales. Por ejemplo, el comportamiento de los canales nacionales del servicio público de radiodifusión en Europa está monitoreado por la Dirección de la Competencia de la Comisión Europea (European Commission’s Competition Directorate), la cual controla si las reglas estrictas de “ayudas estatales” están siendo violadas (ver Tryhorn, 2005); varios regímenes locales de derechos de autor [*copyright*] han sido transformados por tratados generados por la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (WIPO –World Intellectual Property Organization); y las negociaciones actuales bajo el auspicio del GATS, el instrumento de la Organización Mundial de Comercio- (WTO), intentan imponer sanciones fuertes de comercio en las industrias audiovisuales locales. Muchos de estos desarrollos están lejos de haber sido finalizados y el poder de elaboración de las políticas sigue basado mayoritariamente a nivel nacional, aunque seguramente estamos presenciando la aparición de nuevos puntos de presión internacionales sobre el proceso de formulación de políticas de medios de comunicación.

La participación de un amplio número de grupos de interés es quizás el mayor desafío a los modos tradicionales de formulación de políticas de medios. La influencia de los *lobbyistas* y de las cámaras de comercio está establecida, particularmente en los Estados Unidos, pero también cada vez más en el Reino Unido. Los “Grupos de Presión” además, han existido desde hace mucho tiempo, pero sin el poder y la incidencia que ahora parecen tener. Por ejemplo en los Estados Unidos, se le ha reconocido al Consejo

Televisivo de Padres una influencia clave en la legislación más reciente sobre el aumento de las multas por “indecencia en radiodifusión” en las cadenas norteamericanas. La Unión de Consumidores y la Federación de Consumidores de América son organizaciones de usuarios de medios sumamente significativas que han priorizado temas tales como la propiedad de los medios y el acceso a banda ancha a gran escala. El impacto de los grupos de activistas de medios es aún más sorprendente. En el Reino Unido, durante la promulgación de la ley de Comunicaciones de 2003, la intervención del grupo de campaña Public Voice (“Voz Pública”), ayudó a asegurar un “test de interés público” para el caso de las fusiones de los principales medios, mientras que en los Estados Unidos, el caso del tribunal que formalmente desbarató la revisión de las reglas de propiedad de la FCC en junio de 2004 fue iniciado por el Prometheus Radio Project (“Proyecto Radio Prometeo”), un colectivo pequeño de activistas de radio en conjunto con un equipo legal de Media Access Project (“Proyecto Acceso a Medios de comunicación”).

Muchos entrevistados están de acuerdo en este punto, sobre la naturaleza cada vez más poblada del universo de la formulación de políticas. Reflexionando sobre su experiencia en legislación de contenidos web, el jefe del área de políticas públicas de una importante firma internacional comenta:

“Más y más actores [stakeholders] se ven a sí mismos como tales y están buscando representar sus intereses más enérgicamente y de formas más innovadoras frente a quienes toman las decisiones. Así que no hay duda de que en el ejemplo de la seguridad infantil online, el número de actores interesados parece crecer casi mensualmente... Ahora debe haber aproximadamente 15 representantes de la industria, una docena de asociaciones benéficas para chicos, una docena de agencias del sistema legal y diferentes departamentos del Estado local involucrados. Así que estos grupos realmente se multiplican.”

Un *lobbyista* de una de las compañías más grandes de radio en los Estados Unidos observa que, debido a la concentración, hay menos titulares de licencias pero “ahora hay muchos otros [actores] que no son titulares de licencias dentro del negocio de las políticas”. Los intereses organizados son complementados por un número creciente de individuos que buscan hacerse oír. Un periodista de la revista comercial “Radiodifusión y Cable” (“Broadcasting and Cable”) de la ciudad de Washington, argumenta que “ahora el público está mucho más involucrado en las cuestiones que cubro. Creo que es, en parte, porque la gente se ha dado cuenta de cuán importante es la política de medios y el impacto que ha tenido la concentración de los medios de comunicación.” Un promotor de políticas públicas habla sobre “la participación del público sin precedentes en los debates de la política de medios. Nada como esto

había sucedido desde el advenimiento de la radio a fines de los años '20 y comienzos de los años '30.” Esta perspectiva es compartida incluso por el vicepresidente de una poderosa cámara de medios comerciales:

Creo que la decisión del tribunal del tercer circuito ³(revirtiendo el resultado de la revisión de propiedad que hizo la FCC) fue influenciada en un sentido interesante por el sentimiento popular. Era la primera vez que veía un Tribunal que estaba atento a lo que pasaba en las audiencias de Dakota del Sur o en cualquier otro lugar en el interior – y que lo que pasaba allí, podía ser parte de la discusión.

Esto plantea un escenario de las políticas de medios lleno de participantes y tironeadas en diferentes direcciones por intereses en competencia. ¿Hasta qué punto es cierta esta percepción y, más importante aún, cómo impacta en el centro de poder de una política? En primer lugar, no hay una relación necesaria entre el número de participantes en un proceso de toma de decisiones y la decisión que eventualmente se toma. Ser una parte interesada [*stakeholder*], identificarse a sí mismo como alguien que tiene un interés en el resultado de la decisión, no es de ninguna manera una declaración de poder. La explosión de actores está probablemente más relacionada con la expansión de las industrias de medios, que con su capacidad de cambiar el equilibrio de poder en una situación de toma de decisiones. Tal como describe un miembro de un *think-tank*⁴ de Washington: “el hecho de que haya mucha más legislación es la clave para entender por qué hay tantos más *lobbyistas* y operaciones de *lobby*”. En segundo lugar, cuando se trata de cuestiones específicas de políticas de medios hay pocas evidencias de que estamos tratando con una delegación de las estructuras de las políticas. “En última instancia -propone un importante asesor en políticas para el gobierno británico -la formulación de políticas refleja la estructura de la industria más que lo opuesto”. En el caso de las industrias de medios de comunicación que se centran en la distribución esto sugiere un alto grado de centralización y control. Esto es planteado por el mismo asesor, que recrimina que:

³ El Tercer Circuito es una de las trece Cortes de Apelaciones de Estados Unidos, con jurisdicción sobre los distritos de Delaware, Nueva Jersey, Pennsylvania y la corte territorial de las Islas Vírgenes. [T]

⁴ Instituciones y/o fundaciones que funcionan como laboratorio de ideas a partir de reuniones de expertos. Han sido creadas en los Estados Unidos para promover ideas de distintos grupos políticos y sociales,. Este modelo se ha expandido en el mundo como fundaciones.

...en tanto sector (la formulación de políticas de medios) es increíblemente cerrado y pequeño. Otra parte de mi tarea implica trabajar en las áreas de otro actor [stakeholder] y hay muy pocas industrias y sectores (como los medios) donde cada uno conoce al otro y todos trabajaron juntos en alguna etapa.

Este parece ser particularmente el caso del Reino Unido, donde la ley de Comunicaciones de 2003 fue llevada adelante por un puñado de figuras dentro de Downing Street (más notablemente Ed Richards, desde el Directorio de Políticas del “N° 10”)⁵ en una consulta cerrada con ministros relevantes y asesores especiales. Esto quedó expresado con la inclusión en la legislación de reglas que permiten la propiedad extranjera de canales de televisión, y en particular, le permiten a Rupert Murdoch expandirse a la televisión terrestre -decisiones que emanaron, luego de un importante *lobby*, desde “detrás de la pesada puerta del N° 10” (Bell,2005).

"Mi sensación al respecto- recuerda un colaborador muy experimentado en debates de política de medios de comunicación del Reino Unido- ...fue que había una agenda que era manejada por un grupo de gente exclusivo, reducido y cerrado , que estaba preparado hasta cierto punto para escuchar, pero solamente dentro de los estrechos límites de su propia idea de lo que debía hacerse. Por lo tanto, tenían parámetros bastante claros, estaban preparados para escuchar a los de afuera, desde dentro de esos parámetros, pero en realidad pienso que fue más un esfuerzo de lobby y de Relaciones Públicas."

Un grupo apenas más grande de políticos yace en el núcleo de la formulación de las políticas de medios en los Estados Unidos, pero especialmente vulnerable a la persuasión corporativa. Siguiendo a un abogado especializado en políticas públicas de medios:

Los jugadores más importantes en las políticas de comunicación son los miembros, y especialmente los presidentes, del Comité de Energía y Comercio por el lado de la Casa de Representantes y el Comité de Comercio por el lado del Senado. Todos ellos reciben grandes presiones de los actores de la industria... Ellos son los que hacen las leyes y la FCC trata de hacerlas cumplir. La FCC sólo puede operar dentro los parámetros establecidos por el Congreso. La mayor parte de los miembros del Congreso no tienen idea sobre políticas de comunicación. Si la discusión va más allá del nivel superficial de las cuestiones, están completamente perdidos. Por lo tanto, estamos hablando de

⁵ El “Número 10 de Downing Street” es la residencia oficial y sede de trabajo del Primer Ministro del Reino Unido, sus secretarios, ministros y asesores. [T]

aproximadamente 30 a 40 miembros del Congreso en total, tanto de la Casa de Representantes como del Senado, quienes comprenden sobre estas cuestiones con profundidad suficiente como para legislar sobre ellas.

Hay, por lo tanto, una importante distinción que debe hacerse entre el tamaño del *conjunto* de actores que rodean el proceso de toma de decisiones - habitado por un mezcla cada vez más volátil de funcionarios, lobbystas privados y públicos, reguladores, ciudadanos individuales, políticos y académicos – y los miembros principales de este proceso, que pueden decidir participar del conjunto, pero que conservan sus propios intereses.

Esta situación es planteada por el jefe del área de políticas públicas de uno de los mayores radiodifusores británicos, quien argumenta que:

...la política de medios es paradójica. Porque los medios de comunicación afectan a todos, a los políticos y a los responsables de formulación de políticas (policy-makers) les importa más la política de medios que la política del acero o la automotriz. Entonces, por un lado, todos los consumen, pero por otra parte, el número de personas que toma las decisiones es claramente pequeño... La toma de decisiones es cerrada, pero su influencia es vasta.

Hay debates y desacuerdos en el proceso de elaboración de políticas, pero tanto los términos de esos conflictos como su eventual resolución en instrumentos específicos de políticas, permanecen en las manos de una pequeña elite de decisores políticos.

¿Un proceso transparente?

Si bien hay una percepción general de que el número de actores interesados se ha incrementado, hay una creencia aún más fuerte entre muchos de los participantes de que el proceso de formulación de las políticas (y hasta cierto punto, la regulación de los medios) se ha convertido en más abierta y ‘transparente’. Mucho de esto se debe a la innovación tecnológica, especialmente el surgimiento de Internet como una herramienta de información. Las declaraciones de los Congresistas son vistas online, con fácil acceso a las transcripciones de los discursos, los anuncios de próximas audiencias y los detalles de la legislación relevante. El acceso, tanto a las actuales investigaciones de la FCC como a sus

regulaciones anteriores, se ha transformado gracias a Internet. Cada carta y cada reunión relativa a un procedimiento en particular es registrado online y cualquier miembro del público puede contribuir a la elaboración de reglas de la FCC, a través de su sistema de archivo electrónico. Según evalúa un *lobbyista* corporativo “Estamos en la era digital donde cualquiera, a través de la página web de la FCC o de un sitio de interés público, puede hacer oír su voz en todo proceso”. De acuerdo con un funcionario de alta jerarquía de la FCC involucrado en la política de propiedad: “Todo está allí, abierto. Somos la agencia más transparente que conozca.”

En el Reino Unido la revisión del Estatuto de la BBC llevado adelante por el DCMS en 2004 y 2005 ha sido aclamada como un modelo de transparencia. Una vez más, la tecnología fue central: 13 seminarios, constituidos por un “panel de expertos” organizado por el gobierno para reflexionar sobre el futuro de la BBC fueron transmitidos por Internet y se creó un sitio web específico que contenía las transcripciones, los resultados de las investigaciones, un resumen de las respuestas a la consulta pública y más información relacionada. Sin embargo, en este caso la apertura no fue vista simplemente en términos tecnológicos, sino como el medio para asegurar que la participación y el debate fueran los más amplios posibles. Uno de los funcionarios responsables considera que fue bastante diferente a revisiones anteriores dado el nivel de consulta pública, los estudios de investigación y el análisis que se llevaron a cabo para “avanzar hacia un resultado más informado”. Otro importante asesor en políticas acentuó la necesidad de reconocer y confrontar la atmósfera específica en la cual la revisión tuvo lugar siguiendo la disputa entre el gobierno y la BBC sobre la existencia de armas de destrucción masiva en Irak que culminó en la publicación del Informe Hutton⁶ en enero de 2004 que criticaba la edición de la información hecha por la BBC y absolvió de culpas al gobierno

“El modo para adoptar una agenda de cambio es hacerlo de forma rigurosa, pública y abierta, reconociendo la presencia del informe Hutton en cada paso, y dejando en claro que fue descartado. Precisamente porque ha sido un proceso tan estable y abierto, con una gama increíblemente amplia de perspectivas en él... porque ha estado implacablemente abierto, nadie, en ninguno de aquellos seminarios, habló del informe Hutton. Simplemente no lo hicieron. No era relevante”.

⁶ N de T: Se trata de la investigación realizada por el juez James Hutton sobre la muerte del experto en armas británico David Kelly, quien brindó un reportaje al periodista de la BBC Andrew Gilligan. El juez estableció que Kelly se suicidó y se filtraron fragmentos del informe un día antes de su publicación oficial, que fueron dados a conocer por el periódico The Sun. La mayoría de los medios británicos criticaron las conclusiones del juez por haber exonerado al gobierno y cargar todas las responsabilidades sobre la BBC por su edición de la información.

Esta forma de "transparencia desde arriba" - asegurando que la política es seguir "una agenda de cambio" y que el informe Hutton había quedado "descartado"- es reproducida en sus comentarios por el mismo asesor en relación a la promulgación de la ley de Comunicaciones de 2003 .

(Nuestro enfoque fue) muy inclusivo, es decir, una vez que el gobierno pone en claro cómo quiere construir un debate, se trata de hacerlo tan público como fuese posible. Entonces, el proyecto de ley de comunicaciones atravesó una extensa serie de consultas. Nadie podría decir, en ningún punto, que la participación no fue lo más amplia posible. En efecto, la industria se quejó masivamente de estar cansados de tantas consultas que, debo decir, fue también parte de la política, ya que preferimos recibir quejas porque las consultas fueron excesivas en lugar de que no fueron suficientes.

Una vez más, la transparencia va detrás de la decisión de como "construir" el debate, por ejemplo, la decisión sobre qué cuestiones son -o no son- admitidas, que en el contexto del proceso de sanción de la ley de Comunicaciones de 2003, incluían la determinación de asegurar una regulación "liviana", el aumento de los porcentajes de la propiedad extranjera de los medios y un mercado de radio liberalizado. Un compromiso de transparencia, en sí mismo, no socava el control sobre la agenda de las políticas e incluso es más probable que le otorgue legitimidad al proceso frente a los ojos del público. Un crítico de la legislación argumenta que la plétora de grupos consultivos, de retroalimentación y las consultas incorporadas por el regulador británico (OFCOM⁷) que lanzó docenas de consultas en su corta vida:

...son significativos a tal punto que, si hubo una abrumadora respuesta del público en una u otra dirección que estuviese en contradicción directa... (con) el camino que el gobierno quisiera que sigan, hubiera sido muy difícil para ellos mantener esa línea. Por eso, pienso que se trata en realidad de un ejercicio de ratificación de la democracia, más que de transparencia o apertura reales.

Otra deficiencia de esta mirada de la transparencia es que, mientras las partes clave del proceso de la política de medios pueden ser más publicitadas, los detalles reales de cómo son alcanzadas las decisiones, siguen siendo mucho más opacos. Un periodista de comercio en Washington DC admite que,

⁷ Organismo regulador de las comunicaciones británico que regula la televisión, la radio, telecomunicaciones fijas y móviles, además del espectro sobre el que operan los dispositivos móviles.

mientras "la FCC es más abierta que otras agencias de regulación en materia de provisión de acceso e información al público sobre lo que las empresas de medios de comunicación le han pedido que haga... es más reticente a hablar sobre sus propias discusiones internas". Esto es quizás un problema aún mayor en el Reino Unido donde no hay ninguna ley de Procedimientos Administrativos que al menos exija algún grado de rendición de cuentas sobre el proceso de toma de decisiones como en los Estados Unidos. En efecto, una de las principales excepciones a la reciente legislación sobre Libertad de Acceso a la Información en el Reino Unido concierne al material relacionado con la formulación de políticas de gobierno. Los participantes pueden ser invitados a la mesa de discusión, pero no hay ninguna exigencia de revelar qué tan seriamente sus opiniones son tenidas en cuenta o los medios a través de los cuales las decisiones son finalmente tomadas. Un *lobbyista* corporativo sumamente experimentado, que trabaja a ambos lados del Atlántico, argumenta que se necesita de un alto grado de experiencia en "transparencia intelectual"

(Hay un problema con) el procedimiento de los libros blancos [white papers] y los libros verdes [green papers]. El Sr. A dijo que, el Sr. B dijo que, el Sr. C dijo que, el Sr. D dijo que, y entonces ellos dicen: "hemos" decidido esto. ¿Cómo llegamos ahí desde A, B, C, D? No hay ninguna indicación. Creo que debería haber una exigencia para establecer secuencias analíticas, de modo tal que los que toman las decisiones tengan que decir cómo llegaron a ese punto desde las evidencias que les fueron poniendo delante... Si uno lee un poco de los libros verdes y blancos, lo que encuentra son gestos de aprobación tanto a este tipo, como a este otro tipo, como para demostrar que alguien apareció, y luego decir "hemos decidido". ¿Pero cómo se llegó a esa decisión?!"

La mayor amenaza para la elaboración transparente de políticas, sin embargo, proviene de la continua e íntima relación entre los intereses de las corporaciones claves y quienes desde el gobierno formulan las políticas, una relación cuyos lazos rara vez son expuestos al público. Esto es en parte una conexión de tipo estructural identificada por Mitchell (1997) en su análisis de la "corporación conspicua". Los negocios no comparten solamente los intereses comunes de clase con la elite política, las corporaciones también "les dedican más atención y tiempo a las cuestiones de política que les conciernen, contratan más *lobbyistas*, comprometen más dinero en respaldo a sus actividades y objetivos políticos y tienen más movilidad que otros intereses organizados" (Mitchell 1997:220). Esto no significa que los *lobbyistas* necesariamente se manejan en la sombra y de hecho, tampoco consiguen siempre lo que se

proponen, sino que los intereses corporativos cada vez más rodean y ahogan la esfera donde se deciden las políticas.

Desde luego, se trata de una problemática mayor en los Estados Unidos, donde los *lobbyistas* operan desde hace mucho tiempo como una parte clave del proceso de formulación de políticas. Muchos de los *lobbyistas* entrevistados se definen como "educadores", que les ahorran tiempo y dinero a los legisladores, al proveerles – cuando se los solicitan- información importante. Reconocen que su papel en términos de “persuasión” es significativo, pero inofensivo: "Lo que uno intenta es tomar el conjunto de hechos tal como existe y presentarlo del modo más favorable posible", según lo expuso un importante vicepresidente. Para los *lobbyistas* los argumentos sobre la captura política y regulatoria no resultan significativos; en efecto, el clamor sobre la concentración y la indecencia muestra que la noción de que "los legisladores están simplemente siguiendo el ritmo de la industria está lejos de ser verdadera".

Sin embargo, hay algunas cifras recientes que revelan que sólo la industria de las comunicaciones gastó más de 1.1 billón de dólares en hacer lobby en el gobierno federal desde 1998 hasta 2004, y que aproximadamente 398 *lobbyistas* pasaron por "la puerta giratoria" entre el gobierno y la industria durante ese período (Center for Public Integrity, 2004), lo cual sugiere otra lectura de la situación: tales contratiempos son excepciones a la relación de alto consentimiento entre el mercado de medios de comunicación y el gobierno. Quienes elaboran las políticas en Washington *deben* tomar decisiones pero habitualmente se trata de casos de arbitraje entre intereses comerciales rivales: "arbitran la disputa entre *lobbyistas* y definen el acuerdo final, que cuenta con el consenso de los *lobbyistas*" (Tunstall and Machin, 1999: 51).

Desde la campaña para la televisión comercial a principios de los '50 hasta el British Media Industry Group (Grupo de Industria de Medios de Comunicación británico) que a mediados de los '90 presionó para la liberalización de las leyes de propiedad, los *lobbyistas* corporativos ya habían estado activos en el Reino Unido. Su influencia, sin embargo, fue restringida por la existencia de una economía mixta de medios de comunicación y un compromiso residual para con la radiodifusión de servicio público. Ahora, dada la perspectiva neoliberal del actual Gobierno Laborista, los *lobbyistas* están operando en un ambiente mucho más receptivo, y en particular, el período de discusión de la ley de Comunicaciones de 2003 fue particularmente fértil para ellos. Por ejemplo, documentos de los archivos del gobierno abiertos al público recientemente revelan que los representantes de Sky Televisión de Rupert Murdoch se reunieron

con ministros seis veces durante el corto período de tratamiento de la ley de Comunicaciones en 2003. Los documentos muestran que el “Sr. Murdoch consiguió reaseguros privados de algunos ministros de que sería capaz de comprar el Canal Cinco si quisiera, mediante un intenso lobby” (Leigh y Evans, 2005). Tal corolario no es quizás sorprendente, considerando los enormes recursos disponibles de Murdoch, así como su larga relación con Tony Blair.

Un ejemplo más creativo de *lobby* está relacionado con el sector de la producción independiente de televisión en Gran Bretaña, cuya asociación comercial, Pact, reclama el éxito de haber introducido 66 puntos en el proyecto de ley comunicaciones cuyo primer borrador no hacía ninguna referencia a los productores independientes. Una campaña de *lobby* imaginativa y persistente apuntaba a asegurar la expansión de la producción independiente, se focalizó en invitar con cenas y vinos a los parlamentarios (“casi viví en el restaurante *Cinnamon Club*, a la vuelta de la esquina de Westminster, durante aproximadamente nueve meses”, recuerda un participante) y se encontraron con una respuesta positiva de un gobierno que fue receptivo a sus argumentos para concederles un perfil más alto y una mayor autonomía financiera al sector independiente. Respondiendo al deseo del gobierno de asegurar un sistema de medios de comunicación más competitivo, la campaña se centró intencionalmente en los temas de creatividad e innovación.

Era una estrategia deliberada. Nosotros podríamos ver en qué dirección iba el gobierno y, de hecho, creo que fue un reconocimiento a lo que hace nuestro sector. Pero lo que hicimos fue asegurarnos de trabajar mejor el lenguaje. Entonces todo el asunto de la competencia creativa, la liberalización de mercados, la liberalización (de los flujos de) competencia global, estas eran todas las cosas que queríamos hacer pero reconocimos que esto también jugaba en la agenda del gobierno.

Esto sugiere que una campaña de *lobby* exitosa no sólo reside en los recursos e influencia política, sino también en que haya una conexión de la cuestión con la postura ideológica predominante de quienes están en posiciones clave dentro del proceso de elaboración de políticas. El *lobby*, entonces, no tiene que ver necesariamente con corrupción abierta, sino también con valores comunes. En palabras de un comentarista sobre las políticas:

No hablamos de enormes cantidades de dinero invertidos en cuasi-sobornos a altos funcionarios para que tomen la vía correcta. Yo creo que es más una cuestión de empujar una puerta abierta, de construir los argumentos que son favorables a sus instintos naturales.

De cualquier modo, la idea de que la elaboración actual de políticas de medios es un modelo de transparencia y *accountability* es falsa. La limitada participación del público y el escrutinio parlamentario quedan marginalizados por la relación entre la industria y el gobierno que está marcada por su cercanía, falta de transparencia y objetivos compartidos.

¿Un proceso lógico?

Las decisiones sobre la estructura de las formas simbólicas y complejas de medios de sectores tales como prensa y radiodifusión, son tomadas -a los ojos de muchos policy-makers- con un compromiso con los hechos “a lo Gradgrind”⁸. Como existe poco consenso sobre el significado de principios fundacionales tales como diversidad, pluralismo, “interés público” y localismo, los responsables de la elaboración de políticas, particularmente en los Estados Unidos, se están volcando a lo que consideran como métodos empíricos más confiables. Según un *lobbyista*, la FCC está “guiada por principios financieros ahora... cualquiera que intente lograr un impacto presenta estudios económicos.” Realmente estamos siendo conducidos por expertos: los economistas,” coincide un integrante jerárquico del staff de la FCC. Esto refleja el instrumentalismo en el corazón mismo de la formulación de políticas de medios en los Estados Unidos, a pesar de que esa toma de decisiones sobre los medios, como cualquier otra área de política pública, debería ser guiada por principios científicos, más que por principios abstractos. Mientras que los policy-makers están todavía dispuestos a volcarse a encuestas deliberativas y *focus group* para proveer información de contexto, también están lejos de ser inmunes a la atracción que generan los *datos* duros. La OFCOM, el nuevo super- regulador que ha logrado una influencia creciente sobre las políticas, se jacta de tener un “enfoque basado en la evidencia” usando técnicas tales como estudios de investigación de consumo, datos de mercado, inteligencia de mercado e investigación de tecnologías, incluso para los conceptos de tipo amorfo como “valor público” y, por supuesto, “servicio público”.

Este acercamiento empírico es teóricamente diseñado para aislar la elaboración de políticas de medios y los dominios regulatorios de la política partidaria y de las opiniones “tendenciosas” que las rodean. Una queja habitual de los *lobbyistas* corporativos sostiene que la adopción de normas está sesgada cuando los políticos y los miembros del público que carecen de conocimiento experto comienzan

⁸ Hace referencia a Mr. Gradgrind, personaje central de la novela *Hard Times* de Charles Dickens, cuya principal característica era su utilitarismo, un hombre de ‘facts and calculations’ hechos y cálculos. [T]

a interferir en el proceso, basados en creencias fuertemente arraigadas.. “Es frustrante”, plantea un abogado de una firma legal muy conocida de Washington:

....porque cuando hay mucho público y representantes del Congreso involucrados, se deja de trabajar con los hechos, las realidades y la verdadera esencia de las políticas y en su lugar se focaliza en tratar de derribar muchos de los mitos y las falsas valoraciones que se plantean.

El debate sobre la propiedad de los medios de radiodifusión, según reflexiona otro *lobbyista*, "se transformó en emocional una vez que llegó al Congreso... para aquellos que habían arriesgado su territorio como anti-desreguladores, los hechos no tuvieron importancia". Un procedimiento lógico se había convertido en *irracional*.

No sorprende que los actores implicados en el diseño de las reglas de liberalización de la propiedad en la FCC tras el rechazo de la Cámara de Apelaciones sobre sus propuestas sean negativos frente a la participación del público.

X: Tenemos este apego a nuestra televisión y pensamos que somos expertos porque pasamos tanto tiempo mirándola como individuos... la gente cree que tiene un montón de conocimiento.

Y: Ellos creen que saben sobre el tema...

X: No tienen el tiempo o la información para involucrarse con el nivel suficiente de compromiso en esto y es por ello que hay una agencia experta para hacerlo. Esa es la razón por la cual estas decisiones no se realizan por medio de un referéndum.

Esta “falta de capacidad” efectivamente deslegitima a los cientos de miles de individuos que escribieron a la FCC en rechazo al aumento de la concentración.

X: La gran mayoría de los comentarios que dicen “Estoy en contra de los grandes medios” no aportan fundamentos ni agregan nada al debate...

Y: La dificultad de intentar tomar [esos comentarios] es que estamos buscando su sustento en evidencias...

X: Las agencias tienen que tomar decisiones basadas en hechos y no es de gran ayuda preguntarle a una persona promedio "¿Qué piensa de esto?" porque darán una respuesta demasiado simplista. No es su culpa, pero no es posible que sepan todas las cosas que se tienen en cuenta para la toma de esas decisiones.

Esto constituye una admisión extraordinaria del fracaso de las políticas públicas: cuando el público participa en gran cantidad, los *lobbyistas* y *policy-makers* consideran que "no aportan". Los estudios pro-desregulación llevados adelante por un grupo de economistas de la FCC probaron tener más influencia que las convicciones de cientos de miles de ciudadanos. Sin embargo, el público está desinformado y es un fastidio. Muchos *lobbyistas* corporativos se quejaron de que la participación de gente común hizo su labor más difícil.

En la legislación y en la FCC era usual que se pudieran resolver problemas con reserva y que no hubiera nadie que se opusiera para hacerlo. Eso ya no es posible. Y no estoy diciendo que era una buena manera de hacer las cosas, pero creo que ahora nos hemos ido al otro lado, al otro extremo, donde el ciudadano promedio no tiene idea en la materia, pero se les dio un lugar y eso inclina la balanza.

Aquellos *lobbyistas* que creen que la política pública es más efectiva sin la participación del público no deberían estar preocupados en la medida en que el furor que hubo sobre las reglas de propiedad fue, en muchos sentidos, la excepción que confirma la regla. El lobby corporativo continúa siendo muy efectivo, bienvenido por aquellos involucrados en la formulación de políticas y en general protegido de la irritante "intromisión" del público.

Mientras que se utiliza un lenguaje mucho más inclusivo en relación al papel del público en el proceso de las políticas en el Reino Unido, la confianza cada vez mayor en datos cuantitativos amenaza con disminuir el poder de los individuos del mismo modo y dar la iniciativa a los "expertos" que tienen contacto directo con aquellos que generan las políticas. Al menos un *lobbyista* británico experimentado está preocupado sobre las implicaciones de este desarrollo:

Uno puede elegir un acercamiento a estas cuestiones basado únicamente en los hechos, un enfoque a base de pruebas. Yo no creo que un acercamiento tal exista realmente. No creo que exista un enfoque sin que algún tipo de mirada subjetiva se ponga en juego, ya sea que la llamemos política o no. A la gente le gusta creer que nosotros podemos sacar a los policy-makers de esta clase de áreas y dejar que se regule por las leyes de la competencia. Pero la ley de la competencia no es una especie de teoría pura. También se hacen juicios de valor sobre lo que uno considera que es el nivel correcto de competencia en el mercado.

Un acercamiento totalmente empírico también puede ser muy engañoso, tal como lo entendió el Tribunal del Tercer Circuito en su rechazo de las reglas de la FCC. En uno de muchos juicios críticos, la Corte discrepó con la conclusión de la FCC de que todos los tipos de medios de comunicación deben ser medidos de la misma forma por su grado de diversidad en un mercado de medios particular. El “Índice de Diversidad” preponderantemente empírico de la FCC “requiere que aceptemos que una estación de televisión de un colegio hace una mayor contribución desde el punto de vista de la diversidad que un conglomerado que incluye el tercer periódico más grande en los Estados Unidos... se nos pide que abandonemos tanto la lógica como la realidad” (Corte de Apelación de los Estados Unidos, 2004: 68). Esto sugiere un problema, no con los métodos empíricos en general, sino con el uso de hechos selectivos y juicios subjetivos para respaldar un argumento que en este caso sostenía que una mayor concentración no impactaría negativamente en la diversidad mediática.

Privilegiar los enfoques empíricos con un alto grado de selectividad y basados en hechos para el proceso de elaboración de políticas no logra despolitizar y hacer más objetiva la esfera de la toma de decisiones. La adopción de políticas en un campo de tal importancia cultural y política está ligado a ser altamente político y el fetichismo de la información es una forma de marginar al público del proceso de las políticas públicas y de salvaguardarlo para los economistas, los abogados y los ejecutivos que están en una posición privilegiada para suministrar la clase de información que los decisores de políticas demandan.

Conclusión

Este artículo ha tomado sólo algunos de los principales puntos de discordia en la elaboración de políticas en la actualidad. No se ha examinado hasta qué punto las dinámicas en la elaboración de

políticas pueden variar a través de los diversos tipos de medios, ni ha discutido casos específicos donde el conflicto se presenta entre firmas rivales o entre intereses privados y el gobierno. Sólo ha aludido al rol de contraparte que los medios en sí mismos juegan en el proceso de la política de medios: como un reportero (muy) ocasional y, sobre todo, como un vehículo para las relaciones públicas para algunos actores poderosos que tienen la posibilidad de comunicarse entre ellos para fabricar “formas de consenso de elite más que de masas” (Davis, 2002:179). Tampoco ha explorado si aquellos que toman decisiones en políticas públicas pueden ser independientes frente a los intereses privados, ni se ha considerado en su totalidad a “las alianzas estratégicas hechas por los partidos que hacen las políticas con otras instituciones sociales” (Hesmondhalgh, 2005:97).

En lugar de eso, el artículo focaliza en algunos desafíos centrales de los principios pluralistas en el proceso de elaboración de políticas públicas: hasta qué punto es competitivo, accesible, transparente y lógico. Se propone que, a pesar del gran crecimiento de los actores involucrados, no ha habido un desafío significativo al núcleo central de decisión de políticas. Aquellos que toman las decisiones clave operan en cercana conformidad ideológica con los *amplios* intereses de un jugador clave, las corporaciones de medios, de tal manera que estructura los parámetros del debate, dicta qué formas de participación son las más efectivas y condiciona el equilibrio de poder en el proceso de las políticas. Aunque un mayor rango de voces puede ser escuchado, sin embargo hay pocas oportunidades para cuestionar los principios que señalan lo deseable de la “competencia” y la “soberanía del consumidor” que dominan cada vez más la elaboración de políticas de medios. Por lo tanto, el proceso es sesgado por un desequilibrio fundamental en base tanto de recursos como de influencia entre los intereses públicos y privados o, como David Marsh sostiene “el patrón de la desigualdad estructurada que se refleja en instituciones políticas y procesos” (2002: 19). En los Estados Unidos las corporaciones están lejos de avergonzarse por su dominación en la formulación de políticas. Como un polémico observador político de Washington comenta:

La influencia [de los lobbyistas] es mucho más abierta, se sabe que uno los ve en los pasillos del Congreso y no tienen que cerrar un acuerdo en el cuarto de atrás, porque van a hacerlo de forma evidente justo ahí en frente de cualquier periodista económico y con cualquier congresista escuchando... No es que uno tenga que negociar secretamente con Rupert Murdoch cuando se puede negociar con él y toda la industria

Claramente, la situación es algo diferente en el Reino Unido, donde ese comportamiento es desaprobado y donde las fuerzas irrestrictas del mercado tienen que enfrentar más obstáculos. Con un mayor compromiso hacia el servicio público y una memoria reciente de la socialdemocracia, es más probable que las negociaciones se lleven a cabo en privado.

En esta situación, las propuestas de incrementar la apertura y la participación es en gran parte simbólica mientras se conservan las restricciones estructurales e ideológicas del actual sistema de adopción de políticas. Un sistema dominado por el acuerdo entre los principales jugadores en su rol de fuerzas de mercado y la minimización de cualquier obstáculo a la acumulación privada cambiará solo cuando estén forzados a hacerlo. Los stickers en los autos⁹, graffitis, correos electrónicos, marchas, encuentros y clases contra la FCC en 2003/2004 caracterizaron un movimiento que no fue invitado a la fiesta, pero que sin embargo afirmó su derecho a ser oído. Ello no es una reivindicación de pluralismo, sino un signo de su debilidad.

⁹ Remite a una costumbre de los estadounidenses de indicar preferencias y posiciones políticas, sociales y culturales pegando stickers con lemas o símbolos en sus autos.