

Aproximación teórica al análisis de las políticas públicas de comunicación

El presente documento¹ se integra en un trabajo de investigación cuya finalidad fundamental es dar luz sobre los procesos de cambio comunicacional, acaecidos durante el primer cuarto del siglo XXI en Colombia y Venezuela. Dos países cuyos Gobiernos, de ideologías políticas opuestas, implementaron, en los últimos catorce años, reformas en sus políticas públicas de comunicación.

En este sentido y dado que nos movemos en dos campos de análisis —no obstante interdependientes—; por un lado el de las políticas públicas y las características de la mismas y, por otro lado, el de los sistemas comunicacionales y los cambios que éstos sufren en función de dichas políticas (entre otros factores), el presente marco teórico se articula en dos grandes bloques temáticos: por una parte, el que se centra específicamente en las políticas públicas y, por otra, parte el relacionado con la concentración y el pluralismo en los sistemas de medios.

I. Las políticas públicas

En este primer bloque temático “I. Las políticas públicas” nos centraremos en dos ejes analíticos acá estructurados en dos apartados, denominados “1. Gobiernos, ideología y políticas” y “2. Políticas públicas de comunicación”. El primer apartado está dedicado a revisar los principales postulados teóricos en torno al factor ideológico y su relación con las políticas implementadas por Gobiernos de distintas orientaciones. Y, el segundo, se vincula con el estudio de las políticas públicas de comunicación, como transmisoras del cambio social y, particularmente, en el caso que le compete a esta investigación, al cambio en los sistemas comunicacionales.

1. Gobiernos, ideología y políticas

Este apartado cumple la labor de abordar la discusión sobre el origen que tienen las características de las políticas públicas, adentrándose en la literatura que refiere la ideología de los partidos políticos como factor que, en parte, determina las decisiones que toman los Gobiernos. Para ello se encuentra dividido en tres sub-apartados destinados a analizar este tema que ha ido evolucionando con el devenir histórico, a saber: “1. El fin de una era y el giro político en América Latina”, “2. La ideología de los Gobiernos y sus políticas públicas” y “3. Apuntando a una perspectiva multidisciplinar de análisis”.

¹ Trabajo en progreso, por favor no referenciar.

En el primero de ellos se hace, en primer lugar, un acercamiento a los estudios que, desde la Sociología, se aproximaron teóricamente a diagnosticar el fin de una era. Un cambio manifiesto, entre otras cosas, en la crisis del sistema ideológico bipolar. A continuación, al calor de la discusión sobre el “fin de las ideologías”, se relata la llegada al poder de una serie de nuevos Gobiernos que, desde Latinoamérica, reivindican su pertenencia a movimientos sociales, culturales, étnicos y políticos, cercanos a la izquierda ideológica. Finalmente, se aprovecha la introducción de los nuevos Gobiernos de izquierdas, para hacer una serie de acotaciones terminológicas que serán usadas a lo largo del trabajo.

El segundo sub-apartado se centra específicamente en el debate que, desde la Ciencia Política, —pero fundamentalmente— desde economía política, se aborda, a partir de mediados de los años setenta, y es el que tiene que ver con el grado de autonomía de los actores políticos para gobernar la economía. O, dicho de otro modo, la incidencia que tiene la ideología de los partidos políticos en la toma de decisiones en torno a las políticas económicas, una vez están en el Gobierno.

La última parte es de carácter concluyente, en ella se asume una perspectiva determinada sobre la relevancia de la ideología en la toma de decisiones políticas. No obstante, y dado que los estudios analizados son principalmente del campo de la economía política, se engancha con un siguiente apartado centrado específicamente en las políticas públicas y las políticas públicas de comunicación —campos de trabajo correspondientes a los ámbitos de la Ciencia Política y de la Comunicación— en aras de llevar a cabo un análisis pluridisciplinar del problema objeto de estudio esta investigación.

1.1. El fin de una era y el giro político en América Latina

Nada que objetar: entre el blanco y el negro puede estar el gris; entre el día y la noche está el crepúsculo. Pero el gris no reduce en lo más mínimo la diferencia entre el blanco y el negro, ni el crepúsculo la diferencia entre la noche y el día.

Norberto Bobbio

Entre finales de la década de 1980 y principios de los años noventa se vivió lo que se creía era el final de un mundo bipolar; la caída del muro de Berlín, el final de la Guerra Fría y la desaparición de la Unión Soviética, fueron algunos de los hechos que marcaron el espíritu de la época. El triunfo de la democracia liberal y el final de la lucha de ideologías fue una idea que protagonizó durante varios años el panorama intelectual occidental.

Sin embargo, los hechos acaecidos en este periodo, así como los planteamientos teóricos que de los mismos se derivaron, fueron el reflejo de lo que la Sociología venía anunciando ya desde los años sesenta y setenta: el cambio de una era, manifiesto en el nacimiento de las “Sociedades Post-industriales” (Bell, 1973; Touraine, 1973). Dicho cambio reflejaba, entre otras cosas, la crisis de un modelo de pensamiento bipolar en la economía, la política y la sociedad, anclado a un lado y otro del Telón de Acero. Así, la perspectiva de la crisis de las ideologías, que venía tomando fuerza desde el surgimiento de la “Tercera Vía” o la convergencia ideológica entre el liberalismo y el socialismo, fue defendida por un grupo de teóricos entre los

que estaban Bell (1973), Aron (1990), Touraine (1973) y Guiddens (1999).

De esta forma, ya en los tardíos ochenta, la caída del comunismo, representada por las simbólicas escenas de la demolición del Muro de Berlín, fueron la antesala para que estas perspectivas de la crisis de las ideologías tomaran un rumbo nuevo, ciertamente alejado de los planteamientos de sus originales promotores. El adalid de esta nueva causa fue Francis Fukuyama, quien planteó por primera vez la idea del “Fin de la Historia”, durante una conferencia en la Universidad de Chicago a finales del 89. Esta idea fue posteriormente desarrollada en *El fin de la historia y el último hombre* (Fukuyama, 1992), donde defendió que la combinación del libre mercado, en economía, con la democracia liberal, en la política, representaban la culminación de la evolución ideológica de la humanidad.

La aseveración arriesgada del autor no tardó en ser fuertemente criticada. Uno de los detractores de esta propuesta fue Norberto Bobbio quien, desde la Ciencia Política, observó

que las ideologías no han desaparecido en absoluto, al contrario: están más vivas que nunca. Las ideologías del pasado han sido sustituidas por otras nuevas. El árbol de las ideologías siempre está siempre reverdeciendo. Además, no hay nada más ideológico, tal y como ha quedado demostrado muchas veces, que la afirmación de la crisis de ideologías (Bobbio, 2014, p. 51).

Muy cercano al postulado de Bobbio, el debate en la Sociología seguía orientado hacia el cambio de era, relacionado con las reformas de los sistemas de valores, en los criterios de legitimación social y en las nuevas tecnologías. En torno a estos cambios tuvieron lugar varias teorías definitorias de esta “nueva era”. Por ejemplo, en sus obras *Modernidad Líquida* (2000) o *Vida Líquida* (2005), Bauman destaca que la consecución de la felicidad ya no es algo colectivo, sino que es una tarea individual. Por ello el auge del individualismo y la multiplicación de alternativas han llevado a los sistemas totalizadores a rearticular las relaciones de poder. También en *La Era de la Información: economía, sociedad y cultura*, Castells (1997) observa que las ideologías no han desaparecido sino que hay un renacimiento de aquellas que encuentran eco en las experiencias presentes. O Ulrich Beck (1998), quien señala que la globalización actual es una nueva forma de politización en el sentido de liberarse de los corsés de la sociedad civil.

1.1.1. Latinoamérica y la reconfiguración ideológica

El fin de la historia y de la lucha de las ideologías fue un planteamiento con gran repercusión académica, gracias en parte a sus seguidores, pero sobre todo a sus detractores. Sin embargo, esa utopía “anti-ideológica” pronto iba a ser refutada por el vuelco político y social que se avecinaba en Latinoamérica, donde las últimas dos décadas del siglo XX, habían sido el germen de lo que iba a ser un giro político a la izquierda, resultado de más de veinte años de políticas de ajuste del gasto público y privatizaciones, llevadas a cabo por Gobiernos de la derecha liberal.

Las fórmulas recogidas en lo que se vino a denominar el “Consenso de Washington” fueron propuestas por varias instituciones norteamericanas, entre ellas el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, como las

claves para salir de la crisis económica. Todas ellas orientadas a la estabilización macroeconómica, la liberación de la economía inversora-comercial y la expansión del mercado en la economía doméstica. Las reformas tuvieron efectos positivos en los bolsillos de los pocos que aprovecharon los procesos de privatización para hacerse con empresas del Estado — algunas de ellas monopólicas en el sector— a precios de saldo. Buen ejemplo de este hecho fueron el caso de CANTV² en Venezuela o la privatización de la televisión en Colombia, por mencionar algunos eventos vinculados específicamente con los medios de comunicación.

Las repercusiones de estas medidas en países con altos niveles de desigualdad social —como eran (y son) gran parte de los países de la región— impactaron negativamente, sobre todo a nivel de las capas sociales más desfavorecidas. A la crisis que generó la desarticulación de los escasos beneficios sociales que tenían las capas sociales más necesitadas y la inconformidad relacionada con la ampliación de la brecha social, se sumó la indignación popular por diversos casos de corrupción política, como por ejemplo, el escándalo de malversación de fondos públicos del dos veces presidente de Venezuela Carlos Andrés Pérez y la financiación proveniente del narcotráfico a la campaña del expresidente colombiano Ernesto Samper, entre otros. Todo ello trajo consigo la necesidad de una renovación política que se dio solamente en algunos países de la región. Dicha renovación se ancló en un discurso vinculado a la ideología de izquierda política que, en cada país, tomó una coloración diferente: en Venezuela un movimiento vinculado al ámbito militar; en los países andinos, Ecuador y Bolivia, a los movimientos indígenas y obreros; en Argentina al Peronismo; en Brasil al movimiento obrero del Partido de los Trabajadores (PT); al movimiento guerrillero, institucionalizado a través del partido FSLN, en Nicaragua y, en los casos de Paraguay y Uruguay, a coaliciones políticas socialistas: en Paraguay, con la especial participación de fuerzas demócrata-cristianas y, en Uruguay, con el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros, grupo insurgente reconvertido en movimiento político y adscrito al Frente Amplio.

Dichos Gobiernos, que han sido denominados y autodenominados de distintas formas tienen en particular una noción discursiva que integra el interés por las clases sociales más bajas y los más afectados de las mencionadas reformas económicas. De ahí que muchos autores hayan empezado a denominarlos populistas o neopopulistas pues alternan en su retórica el enfrentamiento de los “oprimidos y los opresores”, en sus más diversas formas (Laclau, 2005). Varios estudiosos han intentado bautizar a estos Ejecutivos de diferentes formas: algunos de los términos más imaginativos como la “marea rosa” (en referencia a que no son del todo rojos) o “giro a la izquierda”, “ola izquierdista”, “tentación populista”... (Freidenberg, 2007; Lanzaro, 2008; Panizza, 2008), se contraponen a la forma en que ellos mismos se definen; como Gobiernos de izquierda progresista, de la Revolución Bolivariana, o de la Nueva Izquierda, etcétera.

En este punto es relevante discutir algunos aspectos terminológicos que serán usados a lo

² Acrónimo de Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela, es la principal empresa de telecomunicaciones de Venezuela. Sus servicios actuales son de telefonía fija, móvil e Internet.

largo de la presente investigación, con la finalidad de unificar la terminología en conceptos que han sido denominados de distintas formas.

1.1.2. Algunas puntualizaciones terminológicas

El concepto de ideología que está presente a lo largo de este trabajo, ha sido reflexionado desde la perspectiva sociológica por diferentes autores, entre ellos, Mannheim (1973), para quien la ideología corresponde a ideas que deforman la realidad y organizan el inconsciente colectivo influyendo la conducta de los individuos. O desde una perspectiva distinta Berger y Luckman (1975) coinciden con la idea gramsciana que comprende las ideologías como un instrumento necesario en la construcción del poder y en su legitimación. A pesar de la diversidad de interpretaciones de este fenómeno político-social, se ha estructurado, a lo largo de la historia, en un sistema claramente bipolar, que a su vez ha desarrollado múltiples corrientes, coincidentes todas ellas con cambios del devenir histórico y económico, pero cuyos dos ejes angulares son los que interesa discutir en las próximas líneas.

Norberto Bobbio considera que es de izquierda aquel que prioriza “la igualdad, quien lucha por una distribución de ingresos más igualitaria y por una mayor justicia social” (Bobbio, 2014, p. 55), mientras que para la derecha, la lucha por estos objetivos no es prioritaria. La derecha ideológica se asocia a distintas corrientes, entre ellas y desde el siglo XVIII, al liberalismo económico, definido por Adam Smith en *La riqueza de las naciones*. El liberalismo económico parte de la base del individualismo como motor de la economía y el progreso social. En general el desarrollo sin límites impuestos por parte de los Estados al mercado (autorregulado según la Ley de la Oferta y la Ley de la Demanda), excepto aquellos que sirvan para proteger la libre competencia, garantiza el bienestar social.

El liberalismo económico está vinculado con el desarrollo del sistema económico capitalista, sistema que Karl Marx analiza, critica y llama a abolir, pues desde su perspectiva éste genera desigualdad, injusticia y pobreza en la sociedad, dado que la riqueza, generada por la plusvalía que producen los trabajadores, es un beneficio que recibe únicamente el propietario capitalista. El análisis teórico crítico que hace el marxismo de la economía se relaciona con la ideología de izquierda política, asociada al socialismo económico, un sistema que según Marx ha de abrir paso —revolución proletaria mediante— al comunismo. En la actualidad se percibe que la herencia tanto teórica como política del marxismo mantiene un discurso relativamente similar; de hecho en una entrevista Atilio Borón (2007) señala que ser de izquierda hoy en América Latina es “estar comprometido con la crítica radical hacia el capitalismo y, en la medida de las posibilidades de cada uno, estar involucrado con el desmantelamiento de este tipo de sociedad que reproduce y perpetúa desigualdades e injusticias”.

Tal y como observa Norberto Bobbio, la Tercera Vía (a la cual nos referiremos para hablar del Gobierno de Juan Manuel Santos) contrario a estar en el centro, pretende ir más allá de la izquierda y la derecha, y nace en el seno de la “crisis de las ideologías”. Esta forma de pensamiento y de accionar político sintético intenta conciliar el sistema económico que defiende la derecha liberal con la relevancia de la equidad social y económica que busca la

izquierda. Salta a la vista que son dos sistemas de ideas opuestos, históricamente incompatibles y que la Tercera Vía resulta algo al menos paradójico en su definición (Bobbio, 2014).

Estos conceptos son plenamente aplicables al menos al carácter discursivo de los Gobiernos de izquierda y de derecha liberal, que se desempeñan actualmente en América Latina. Sin embargo, más recientemente, se ha dado lugar a una nueva denominación desde el ámbito académico a aquellos Gobiernos o líderes políticos identificados con la izquierda política en América Latina. El uso por su parte de la retórica de la lucha de clases, ha sido *leit motiv* para que varios autores denominen a los Gobiernos de izquierda como (neo)populistas, entre ellos, Silvio Waisbord, cuyo estudio *Vox Populista* (2013) va a ser retomado más adelante.

Sin embargo, acá cabe aclarar por qué no usaremos el mismo término que el autor usa para referirnos a los mismos gobernantes o Gobiernos. Esto tiene que ver con la perspectiva del actual trabajo en la que se considera que el populismo no define una tendencia ideológica, sino más bien una estrategia discursiva usada por líderes políticos (a veces) de polos opuestos en el eje ideológico. Desde la visión crítica de Laclau, muchos autores han caído en el “frustrante ejercicio [...], de colocar bajo la etiqueta de populismo a un conjunto de movimientos muy dispares, sin decir nada acerca del contenido de esta denominación” (Laclau, 2005, p. 30). De una forma más clara lo expresa Peter Worsley en *The concept of populism* (1969) para quien el populismo no es percibido como un tipo de ideología u organización, sino más bien una dimensión de la cultura política que puede estar presente en movimientos de signo ideológico diferente.

El síndrome populista (...) es mucho más vasto que su manifestación particular en la forma o contexto de una determinada política o de cualquier tipo específico de sistema político o tipo de política: democracia, totalitarismo, etcétera. Esto sugiere que el populismo estará mejor considerado como un énfasis, una dimensión de la cultura política en general, y no simplemente como un tipo particular de sistema ideológico general o forma de organización. Por supuesto, como ocurre con todos los tipos ideales, puede estar muy próximo a ciertas culturas y estructuras políticas, como aquellas denominadas hasta ahora como populistas (Worsley citado por Laclau, 2005, p. 29).

En resumen, se puede decir que hay muchas formas de denominar a los Gobiernos que surgieron desde finales de la década de 1990 en América Latina, los cuales alternaron su discurso con nociones políticas orientadas a satisfacer a una parte de la población identificada con las capas sociales más bajas. No obstante, este trabajo quiere identificar las diferencias que se establecieron entre las políticas de comunicación implementadas en Colombia, un país que no sufrió el cambio político que hubo a nivel regional y mantuvo dos Gobiernos de derecha, y Venezuela que, durante el mismo periodo, experimentó el fenómeno político de la “Revolución Bolivariana”. Desde un punto de vista pragmático, en la presente investigación denominaremos “Gobiernos de izquierda” a los que se sucedieron entre 1998 y 2014 en Venezuela, encabezados por el desaparecido presidente Hugo Chávez (1999-2013) y Nicolás Maduro (2013-2014) y “Gobiernos de derecha” a los que se identifican con los dos periodos en el poder de Álvaro Uribe y el primero de Juan Manuel Santos, es decir, los años que van de

2002 hasta 2010 y de 2010 a 2014, respectivamente.

Como se ha visto a lo largo de este apartado, el fin de la historia y de la lucha de ideologías, fue resultado de una interpretación prematura (e interesada) de una serie de hechos históricos y políticos que no fueron más que manifestaciones de lo que la Sociología venía anunciando desde mediados del siglo XX: el cambio de era. Este cambio estaba relacionado con una mutación en el sistema de valores de las sociedades occidentales cada vez más individualistas, en un mundo tendiente a la globalización y al desarrollo tecnológico, donde las comunicaciones empezaron a jugar un papel muy importante.

La finalización del mundo bipolar, fue en realidad el primer paso en la reconfiguración de las ideologías al interior de un nuevo sistema de valores, más no significó su desaparición. Este hecho es visible en América Latina donde desde principios del siglo XXI se produjo el ascenso de una serie de Gobiernos autodenominados de “izquierda”, pero que en cada país se identificaron con distintos movimientos culturales, étnicos, políticos y sociales que previamente no habían sido integrados en la representación política. Ello no implicó que la derecha desapareciera del mapa regional, contrario a ello se mantuvo fuerte en varios países, entre ellos, en Colombia, donde si bien hubo una crisis de los partidos tradicionales (Partido Liberal y Partido Conservador), esta sirvió para que surgieran una serie de partidos políticos nuevos que reformularon su discurso en torno a las nuevas preocupaciones de la sociedad.

Llegados a este punto de la discusión, cabe preguntarse si estos “nuevos” Gobiernos y las administraciones que en los mismos se desarrollaron reflejan una forma diferenciada de hacer e implementar políticas. Para ello nos tenemos que trasladar nuevamente al debate que tuvo lugar, especialmente, en el área de estudios de la Ciencia Política y de la Economía Política, a partir de la década de los setenta.

1.2. La ideología de los Gobiernos y sus políticas públicas

Uno de los debates más duraderos de la Ciencia Política y de la Economía Política, que perdura hasta la actualidad, se vincula con las verdaderas capacidades de los partidos políticos de implementar políticas públicas consecuentes con su ideología. El interés en torno a esta temática es visible no sólo en la prolongación temporal del debate, sino también en la pluralidad de trabajos de investigación en esta materia, mayormente centrados en analizar los efectos de la ideología de los partidos sobre la política económica de los Gobiernos en los que se desempeñan.

A grandes rasgos y haciendo un esfuerzo de síntesis de un tema con dimensiones mayúsculas y multiplicidad de variables a tener en cuenta, se identifican tres grandes enfoques que integran la columna vertebral de esta rama de estudios. Por una parte, los trabajos que consideran la posibilidad de que los políticos (independientemente de su orientación ideológica) pueden manipular la economía con el objetivo claro de mantenerse en el poder. Por otra parte, la literatura centrada en explicar la situación económica como efecto o consecuencia de las políticas aplicadas por los partidos en el poder, según su orientación ideológica. Y, finalmente,

una rama de estudios (que repasaremos de forma más sucinta) la cual se decanta por una posición ecléctica en la que se incorpora la posibilidad de unir los dos tipos de motivaciones (las puramente ideológicas y las puramente oportunistas electoralmente) en un mismo esquema, así como por poner en valor variables relativas a los fenómenos de la nueva era.

1.2.1. La ideología de los partidos políticos: de factor irrelevante a variable determinante

Los modelos analíticos e investigaciones vinculados a la primera perspectiva teórica surgen desde los años cuarenta de la mano del trabajo de Michal Kalecki. En su artículo *Political Aspects of Full Employment* (1943), desde una perspectiva reflexiva, el economista polaco introduce el debate sobre la capacidad de los Gobiernos de manipular la economía a través de la ampliación o reducción del paro, en función de sus intereses. Esta perspectiva tuvo un desarrollo posterior amplio, a través de investigaciones más robustas científicamente, en las que por medio del análisis de datos empíricos, se estudiaron los ciclos político-económicos.

El trabajo seminal de este tipo de estudios que (re)abrió el debate años atrás iniciado por Kalecki, fue *The Political Business Cycle*. En éste se discute el comportamiento de un sistema político democrático centrándose en la disyuntiva entre la inflación y el desempleo, donde Nordhaus concluye que

Una democracia perfecta con una evaluación retrospectiva de los partidos políticos tradicionales tomará decisiones parciales contra las futuras generaciones. Asimismo, dentro de los términos del titular a cargo hay un patrón predecible de la política, empezando con la relativa austeridad en tempranos años y terminando con los derechos de un *potlatch*³ antes de las siguientes elecciones (1975, p. 13).

En otras palabras, el autor se reafirma en la perspectiva de Kalecki y señala que los partidos políticos manipulan la economía para maximizar la captación de votos; apelando a políticas expansivas en tiempo de elecciones y, una vez superados los periodos electorales, buscando controlar la inflación mediante políticas restrictivas (Garcé, 2000).

De esta perspectiva se pueden destacar también los trabajos Lindbeck (1976), MacRae (1977) y Tufte⁴ (1978), que coinciden —con ciertos matices— “en una misma visión en torno al fenómeno objeto de estudio, caracterizado por la función objetivo de los políticos (oportunistas) y la modelización de las expectativas de los votantes (que en términos generales podríamos denominar no racional)” (Díaz de Sarralde, 1999, p. 3).

Durante varios años los modelos económicos que quitaron relevancia a la ideología de los partidos políticos, como factor no determinante en sus decisiones, se convirtieron en una suerte de “opinión autorizada” y definitorios de la “sabiduría convencional” (Garcé, 2000, p. 1). Por ello, las investigaciones que surgieron a continuación, coincidentes (cada vez más) con la importancia de la variable ideológica en los tipos de políticas públicas que se implementan y,

³ El *potlatch*, fue un festín ceremonial en el que se observan las relaciones jerárquicas entre los grupos, que se refuerzan mediante el intercambio de regalos y otras ceremonias. El anfitrión muestra su riqueza e importancia regalando sus posesiones, queriendo dar a entender que tiene tantas que puede permitirse hacer tantos regalos. En definitiva, un ritual consistente en cambiar regalos por prestigio. El antropólogo Marvin Harris señala que más allá de la búsqueda de prestigio social esta práctica es una respuesta a las fuerzas económicas y sociales que interactúan en una sociedad (Harris, 1980).

⁴ Con una óptica más centrada en el ámbito presupuestario.

en definitiva, en sus implicaciones a nivel económico, significaron casi una transgresión que polemizaba con el postulado reinante.

Dos de los primeros autores que se acercaron tímidamente a esta postura fueron Douglas A. Hibbs y Alberto Alesina. En el artículo fundacional *Political Parties and Macroeconomic Policy* (1977), Hibbs expone la doble dicotomía que se da entre los partidos de derecha e izquierda, intentando responder a dos cuestiones:

La primera de ellas, si el comportamiento dinámico de la producción, del desempleo y la inflación son sistemáticamente afectados por la realización de elecciones o por los cambios en el color político del gobierno. Segundo, si los nuevos, de entonces, modelos económicos basados en las expectativas racionales pueden explicar dicha evidencia. La respuesta de Hibbs ante ambas preguntas es afirmativa utilizando para ello evidencia derivada de 18 democracias de la OCDE entre los cincuenta y ochenta. Es decir, mientras los partidos conservadores tenían un efectos más o menos significativos en el crecimiento económico a largo plazo, los socialdemócratas incidían de forma más positiva sobre la desigualdad (Hidalgo, 2015).

En definitiva, con su estudio Hibbs demostró que las tasas de desempleo fueron relativamente inferiores y las tasas de inflación relativamente superiores bajo Gobiernos de izquierda, comparados con Gobiernos de derecha. Esta reapertura del debate provocó la participación en el mismo de distintos autores a través de varios trabajos. Algunos de ellos, herederos de la propuesta de Hibbs, como Alberto Alesina (1989) quien con su «modelo de partidos racional», señaló que estas instituciones impulsan una política económica de acuerdo a sus preferencias ideológicas, con efectos, no obstante, efímeros (Boix, 1996).

Poco a poco esta perspectiva fue dando mayor relevancia a la ideología política y se pasó de la tímida (pero revolucionaria) posición en la que se valoraba una participación relativamente importante de la variable ideológica en la toma de decisiones en cuanto a la política económica, a una postura que atendía a este factor como una de las variables principales en la relación economía-política.

Fueron dos autores, Peter Hall y Carles Boix, quienes trabajaron más sobre este enfoque. Peter Hall llevó a cabo una comparación de la economía política de posguerra entre Inglaterra y Francia en su trabajo *Governing the Economy* (1986). En éste concluyó que los partidos políticos jugaron un papel crucial en la introducción de nuevas políticas, no obstante dichos cambios también responden a mutaciones en los paradigmas económicos que son poco frecuentes, a saber; el giro keynesiano en los años treinta y cuarenta o el liberal en los ochenta (Garcé, 2000).

Carles Boix (cuyos guías académicos fueron Alberto Alesina y Peter Hall), aunque consciente del rol de otros actores e instituciones, fue más allá de los enfoques que soslayan el rol de los partidos políticos a un papel menor. Con una propuesta osada (pero no carente de fundamento) irrumpió en uno de los debates más importantes en la Ciencia Política de final del siglo XX: el grado de autonomía de los actores políticos para gobernar la economía.

Para ello centró su estudio, en los cambios políticos que se sucedieron en Europa entre los años ochenta y noventa. Etapa en que en Inglaterra se pasó del paradigma del Estado de

Bienestar y del keynesianismo, al liberalismo económico, impulsado por una Margaret Thatcher (1979-1990) cuyo eslogan, "There is no alternative" o TINA, la acompañó a lo largo de sus años de Gobierno. Mientras tanto, en España, se alzó en el poder el socialdemócrata Felipe González (1982-1996). Esta coyuntura fue aprovechada más adelante por Carles Boix para llevar a cabo un estudio del comportamiento económico de los dos prolongados Gobiernos a través de un complejo análisis estadístico de la actuación económica y social de los países de la OCDE, analizando los dos casos paradigmáticos.

A través del análisis macroeconómico de los dos Gobiernos (entonces) en las antípodas ideológicas, Boix concluye que la ideología política no sólo tiene impacto en las políticas económicas que implementaron, sino que este impacto tiene importantes repercusiones en la economía de los países, puesto que se parte de dos postulados diferentes: por una parte, los Gobiernos conservadores buscan minimizar la intervención en el sector público con la finalidad de que sean las empresas privadas y los trabajadores quienes decidan, en materia de consumo e inversión, cómo maximizar su renta individual. Frente a ellos está el postulado socialdemócrata que subyace en la idea de fomentar la igualdad, por medio de

la intensificación del gasto público (directo o por medio de empresas estatales) en capital fijo y humano con el objetivo de incrementar la productividad de todos los sectores económicos y, en particular, la productividad de los trabajadores y regiones menos privilegiados. Esto se traducirá, a su vez, en salarios más elevados y permitirá aumentar los impuestos más altos para financiar (sin amenazar la tasa de crecimiento) políticas sociales extensas. la inversión fija y humana por parte de instituciones y agentes privados (Boix, 1996, p. 351).

En definitiva, lo que Boix demuestra con su estudio es que en los países gobernados por los partidos socialdemócratas, los impuestos sobre la renta son sensiblemente más elevados, mientras que los conservadores mantienen o disminuyen estas tasas. Estas diferencias también se pueden observar en lo relativo a la inversión pública, a saber: los países con Gobiernos conservadores mantuvieron la inversión pública fija y el gasto público en educación y formación profesional, por debajo de la media de la OCDE. Además en materia de privatizaciones señala que

las transferencias de empresas públicas al sector privado se han producido con toda seguridad bajo gabinetes de derecha durante la última década. (...) Los Gobiernos socialistas han impedido, por el contrario, cualquier programa de privatización, y solo un largo periodo de declive económico durante los años 60 y 70, como el experimentado en Nueva Zelanda, ha conducido a la izquierda a dismantelar el sector público empresarial (Boix, 1996, p. 354).

El análisis llevado a cabo por Boix no se encarga de valorar cuál tipo de Gobierno tiene mejor desempeño, así como tampoco se pronuncia en cuanto a qué tipo de política económica es mejor implementar. Sin embargo, comprueba que existe una tendencia diferenciada entre Gobiernos de "izquierda" y Gobiernos de "derecha", una cuestión que se articula en la implementación de políticas económicas, más allá de la retórica (Garcé, 2000).

Entre medias de los dos enfoques repasados anteriormente, se encuentra una perspectiva intermedia en la que se incorpora la posibilidad articular las motivaciones ideológicas con las oportunistas. Este aporte ha sido estudiado fundamentalmente por Bruno Frey y Friedrich

Schneider (1981), quienes introducen un mecanismo para explicar las diferencias entre comportamientos ideológicos y oportunistas (Díaz de Sarralde, 1999).

Además, más recientemente, surgen aportes dentro de la Ciencia Política que tienen en cuenta otras variables como es el caso de papel que desempeñan la globalización y las organizaciones supranacionales en la gestión de la política pública. Buen ejemplo de este tipo de estudios es el trabajo (en progreso) de Jorge Luis González, *Instituciones, ideología o globalización. Condicionantes de las políticas de ajuste en respuesta a la crisis financiera internacional (2007-2014)* (2015). En éste el autor se centra en estudiar de manera comparativa las decisiones en política económica llevadas a cabo por tres países de la Unión Europea: Irlanda, España y Alemania. Su estudio refleja un aspecto ya mencionado en otros trabajos, pero que acá juega un papel fundamental y es el creciente deterioro de la autonomía de los Estados nacionales frente a los organismos supranacionales como el Fondo Monetario Internacional o la Unión Europea. Esta perspectiva resalta el papel de los Gobiernos y las posibilidades de aplicar políticas coherentes con sus ideologías en sistemas financieros globalizados e interdependientes.

1.3. Apuntando a una perspectiva multidisciplinar de análisis

Como se dijo inicialmente, el presente apartado tiene la labor de revisar el debate que se centró en el papel de la ideología en la toma de decisiones políticas. Para ello se usó un enfoque pluridisciplinar, pertinente con el tipo de problema que en esta investigación se aborda.

Desde la Sociología se intentó explicar la “crisis de las ideologías” como una de las consecuencias del cambio de era y de la transición política, económica y social que se dio desde finales del siglo XX. Un vuelco donde el fantasma de dos bloques ideológicos, anquilosados históricamente alrededor de dos grandes las potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, comenzó a difuminarse tras la paulatina desaparición de la segunda de ellas. Ello se dio en un periodo en que las dimensiones de los valores sociales cambiarían gracias a dos nuevos factores: por un lado, al desarrollo de sociedades más individualistas y, por otro lado, al avance de la tecnología (especialmente de las comunicaciones). Buen ejemplo de que las ideologías no desaparecieron sino que más bien sufrieron una transformación, es el vuelco político que se dio en América Latina, donde una serie de partidos políticos y movimientos sociales de diferentes orígenes se convirtieron en los Gobiernos del denominado “giro a la izquierda”, que protagonizaron profundos cambios en la región desde finales de los años noventa.

El segundo núcleo teórico se acercó a la Ciencia Política y a la Economía Política. En esta parte se entró en el debate de las posibilidades políticas de Gobiernos con distintas ideologías y para ello se analizaron de forma sintética los postulados más relevantes de algunos autores pertenecientes a estos ámbitos de estudio. Tras la revisión de esta literatura y de acuerdo con la postura de Carles Boix en la que

los partidos políticos, [son] entendidos como coaliciones de intereses e ideas, [que]

desempeñan un papel relevante en el curso de la política económica y en el rumbo de la economía. (...) [Aunque] constreñidos por las instituciones domésticas y por la economía internacional en el ámbito de las políticas estrictamente macroeconómicas, Gobiernos y partidos cuentan con la autonomía suficiente para afectar los factores productivos o condiciones estructurales de la economía de acuerdo con sus preferencias ideológicas (Boix, 1996, p. 43),

se entiende en esta investigación que la ideología es un factor determinante en la toma de decisiones a nivel político y en las políticas públicas que los Gobiernos implementan. Buena muestra de ello son las distintas orientaciones según las cuales se llevaron a cabo las políticas públicas de comunicación implementadas entre 2000 y 2014 por dos países latinoamericanos (también) con Gobiernos en las antípodas ideológicas: Venezuela y Colombia.

En este punto, cabe señalar que si bien esta dimensión teórica, cercana a los postulados de Boix, es la que más interesa a la presente investigación, por el lugar que otorga a la incidencia de la ideología en la toma de decisiones en cuanto a implementación de políticas públicas, es cierto que sólo se puede usar la orientación de su reflexión como punto de partida, mas no como único eje angular del trabajo, dadas las abismales diferencias en el tipo de estudio y la casuística.

Por ello, en las próximas páginas se hace un esfuerzo por integrar esquemas teóricos propios de la Ciencia Política y de la Comunicación, capaces de articular una nueva dimensión de análisis; la políticas públicas de comunicación como ejes del cambio social, a su vez resultado de cambios en las dinámicas sociales.

2. Las políticas públicas de comunicación

A lo largo del primer apartado de este bloque analítico, se llevó a cabo una revisión del debate sobre el papel de la ideología en la toma de decisiones de los Gobiernos que, especialmente, se centró en varios estudios realizados desde la Economía Política y más recientemente desde la Ciencia Política. En esa primera parte se quiso resaltar la ideología como eje angular, dando protagonismo a la distinción en la que se refleja que la misma de los partidos políticos tiene un papel relevante en las políticas económicas que aplican los Gobiernos (Alesina, 1992; Boix, 1996; Hall, 1986).

Dicha distinción es influyente para este estudio dado que en Latinoamérica emergieron a principios de la década del 2000 una serie de Gobiernos identificados (matices aparte) con la izquierda ideológica. Y, por otra parte, se mantuvieron en el poder otros Gobiernos cercanos a la derecha ideológica. Dos buenos ejemplos de esta dualidad en la región son los de los vecinos Colombia y Venezuela, que se desarrollaron entre 2000 y 2014.

Si bien en la parte anterior el enfoque de Boix fue planteado como punto de partida, éste, no obstante, es poco extrapolable al ámbito de trabajo que aquí se aborda, o sea, el de las políticas públicas de comunicación. Por ello, en las próximas páginas, el centro de atención recaerá sobre los estudios de las políticas públicas y, fundamentalmente, sobre las políticas públicas de comunicación, con la finalidad de contribuir al marco teórico y conceptual, del presente trabajo.

Así, en primer lugar, se llevará a cabo una introducción al estudio de las políticas públicas coincidiendo con los enfoques que se desarrollan desde la Ciencia Política y ofreciendo una definición de políticas públicas *ad-hoc* para esta investigación. Habiendo superado una primera etapa introductoria, a continuación, se aborda específicamente el tema de las políticas públicas de comunicación. Se hace desde una óptica poliédrica, en la que se usan tanto aquellos enfoques interesados en una perspectiva institucional, como los que le dan mayor protagonismo a los grupos de interés, así como a la ideología de los partidos políticos que las desarrollan. Este último eje de análisis sirve para hacer un primer acercamiento a los casos por los que se interesa la presente investigación, dos países que han cambiado sus políticas públicas de comunicación, durante el desarrollo de varios Gobiernos con distintas tendencias ideológicas, con cada país a un lado del espectro.

Esta última entronca con el segundo bloque analítico del presente marco teórico y es el que tiene que ver con los sistemas de medios en sí mismos. Si bien, en un primer momento, nos centramos en la importancia de la ideología para los cambios políticos y las formas que ésta y otros factores interactúan en el desarrollo de políticas públicas de comunicación como eje de cambio social, ahora es importante trasladarnos a ese otro eje de pensamiento, es decir, el cómo se articulan esos sistemas de medios y qué factores los integran. A fin de acercarnos a entender según la diversidad de ópticas académicas cómo estos sistemas de medios se ven influenciados por los cambios en la política pública de comunicación.

2.1. Las políticas públicas: definiciones preliminares desde la Ciencia Política

Uno de los aspectos clave que es necesario definir, antes de profundizar en los estudios sobre políticas públicas, es la diferenciación de usos del término “política” que en castellano es usado con varias acepciones, mientras que en el habla inglesa, existe una diferenciación entre *Politics*, *Policy* y *Polity*, según el contexto. En esta matización ya prevista por Lasswell (1951), se define a las *Politics* como toda actividad del hombre de forma interesada, con una justificación ideológica y que tienen unos objetivos supuestamente válidos para toda la comunidad. Con *Policy* se refiere a los programas sectoriales y a las acciones concretas que emanan de las instituciones gubernamentales como resultado de la interacción política. Y el término *Polity*, que refleja la noción aristotélica de democracia, es usado generalmente para designar la organización y el funcionamiento sujeto a las reglas de las instituciones políticas y administrativas.

Aclarada esta distinción, se puede abordar el análisis de políticas públicas, que ha crecido como disciplina de las Ciencias Sociales y las Ciencias Políticas avanzando en dos campos de investigación. Uno de carácter instrumental o prescriptivo y otro más analítico, centrado en las causas y consecuencias de las políticas públicas, más que en la búsqueda de las mejores opciones y formulación de políticas tal como proponía Lasswell (1951) —un científico social reconocido en las bases fundacionales, curiosamente, tanto de las ciencias políticas como de las ciencias de la comunicación—. El primer campo, descriptivo o instrumental, tiene dos

dimensiones: (1) la descriptiva orientada básicamente al estudio del comportamiento de los actores y organizaciones; y (2) la prescriptiva encaminada, no sólo a la búsqueda de buenas alternativas de acción pública, sino también al análisis de su factibilidad política de modo que el decisor se decante por la mejor política pública posible (Dror, 1971; Lasswell, 1951; Meltzer, 1972). Se trata, en palabras de Meltzer (1972), de “unir lo deseable con lo posible”, no sólo ayudar a determinar cuál es la mejor alternativa sino también asegurarse de que el Gobierno adopte e implante esta alternativa. Este análisis tiene un componente prospectivo ya que, para encontrar una política pública adecuada hay que intentar analizar las consecuencias que las distintas alternativas tendrían si se aplicaran.

El segundo campo de investigación, ha buscado —mediante la utilización de enfoques provenientes de las Ciencias Sociales— entender y explicar la actividad de los actores públicos y privados. Desde esta perspectiva, las políticas públicas se entienden predominantemente como variables dependientes, o como resultado del acomodo y equilibrio de fuerzas que se configuran al interior del sistema (Dunn, 1994; Dye, 1987; Majone, 2001). Es indudable que las características distintivas de los regímenes y sistemas políticos se convierten en un elemento de central importancia porque de su configuración depende la conformación de las reglas formales e informales, el acceso a los recursos de los distintos grupos, sus intereses y lealtades, sus relaciones simétricas o asimétricas así como su papel e influencia en la formulación e implementación de las políticas. El fin, por tanto, es responder a partir de distintas hipótesis teóricas a diferentes cuestiones cómo la adopción de una política pública u otra frente a un mismo problema, el cambio de una política pública por otra, el papel de los distintos grupos en la formulación de la política, la efectividad o no de la política o lo democrático que es el proceso de la política, por mencionar sólo algunas.

2.1.1. El “ciclo vital” de las políticas

En el marco de la presente investigación se tienen en cuenta tanto la óptica descriptiva, como la analítica. Por ello es importante comprender diversos factores que inciden en el desarrollo de las políticas y en cómo las políticas tienen que ver con los cambios sociales. Un enfoque clásico de análisis de estos factores es el que lleva a cabo Lasswell (1971), que entiende que las políticas se desarrollan en una suerte de “ciclo vital”. Este abordaje descriptivo sugiere un marco indicativo para organizar el conocimiento y la reflexión para el análisis, que Pallarés (1988) adapta a fin de tener una visión más sintética de cada una de las partes de dicho ciclo. Los momentos del (resumido) proceso son (1) la formulación de las políticas, (2) la implementación de las políticas y (3) la evaluación.

2.1.1.1. La formulación de las políticas

La formulación de las políticas se produce en cuatro etapas: primero, el establecimiento de agenda política; segundo, la definición de problemas; tercero, la previsión y, finalmente, el establecimiento de objetivos. La primera etapa se da cuando una serie de demandas sociales se articulan por medio de partidos políticos o *lobbies* al interior de una agenda política. Que dichas demandas entren en la agenda, implica una selección de temas. Tal selección se lleva a

cabo por diversas vías, a saber: análisis demográficos, datos sociales y económicos, consultas a expertos, grupos de afectados, etc. Sin embargo, una de las vías más comunes se desprende de la última fase del proceso vital de las políticas públicas, su evaluación.

Una vez los temas entran en la agenda, es necesario definir los problemas que plantean, de forma rigurosa, con sus componentes, potenciales causas y las consecuencias derivadas de los mismos. Ya definido el problema, se lleva a cabo un análisis de previsión futura. Este momento es importante para controlar algunos aspectos previsibles y tener en cuenta aquellos no previsibles de un momento futuro cuyas circunstancias no se controlan. Cuando está planteado el problema así como la previsión a futuro de la política, el proceso natural obliga a trazar unos objetivos determinados que servirán para la configuración de la política. Finalmente, se lleva a cabo la selección de la opción, de las diferentes técnicas que se desarrollaron, para resolver el problema planteado y llegar a los objetivos propuestos.

Al interior de este primer momento del ciclo vital de las políticas, surge un aspecto importante y es el equilibrio de poder entre los demandantes del cambio. Hay autores que observan que el poder está distribuido de forma desigual y que la posibilidad de que todas las demandas lleguen a la agenda política no es la misma en todos los casos. Un estudio que refleja esta situación en los medios de comunicación es *Dynamics of power in contemporary media policy making* (2006), en el que su autor, Des Freedman, señala a los grupos empresariales y sus *lobbies* como los verdaderos gestores en la formulación de las políticas públicas de comunicación, a este estudio se hará referencia más adelante.

Dentro de los trabajos que se relacionan con esta etapa de las políticas públicas se desarrollan varias definiciones de la temática que enfatizan, fundamentalmente, en la importancia de los actores de la política. Por ejemplo, Lindblom resalta la indispensabilidad de las actividades de grupos de interés. El autor defiende que las decisiones se toman siguiendo un modelo pragmático en el que los grupos de interés negocian ajustes para evitar los conflictos frente a los nuevos retos, sin cambiar totalmente las políticas anteriores:

Porque constituyen el ejercicio del libre pensamiento, expresión, petición y reunión [y] si sobre esa base [se juzga] el derecho a organizarse y/o a realizar actividades de los grupos de interés, como algo indispensable para la libertad, las actividades son también indispensables en otro sentido: estos grupos realizan funciones específicas en la formulación de políticas públicas (Lindblom, 1991, p. 110).

No obstante su perspectiva ha variado a una versión más pesimista, en la que señala que la desigualdad de poder en el momento de la negociación evita que se acerquen posiciones (Pallarés, 1988).

Por otra parte, se encuentra el enfoque de las coaliciones promotoras abordado por Sabatier y Jenkins-Smith (1993). Según ellos, el proceso de las políticas públicas y el establecimiento de agenda se basan fundamentalmente en la opinión de las élites. Por tanto, si lo que se quiere es entender el cambio en las políticas públicas, habría que analizar la opinión de las élites que, a su vez, depende de factores “no cognitivos”, como cambios en las condiciones macroeconómicas o nuevas coaliciones que rigen el sistema (Parsons, 2007).

Finalmente, en el enfoque de redes o *policynetwork*, Jenkins-Smith (1993) ofrece una explicación centrada en la relación “actores estatales - grupos de interés” y su ligazón con los cambios en las políticas públicas. Este autor describe la noción de las redes de políticas públicas como un concepto que se ocupa de explicar el comportamiento dentro de secciones específicas del Estado o de áreas específicas de políticas públicas (Parsons, 2007). Según Rhodes (1992), las diferencias entre redes y coaliciones es que las segundas son más estables y excluyentes que las primeras.

Las formas de abordar el problema anteriormente destacadas se relacionan con cómo se desarrollan o elaboran las políticas, es decir, analizan las políticas públicas como una variable dependiente de los actores que las ponen en práctica. Por ello, desde esta perspectiva se puede apuntar la definición de Scharpf (1978), en la que las políticas públicas son resultado de una interacción de actores separados con intereses y estrategias distintas, esta interacción es estratégica, racional y orientada a unos fines determinados.

2.1.1.2. La implementación de las políticas

El segundo momento es el de la implementación. A pesar de que es una de las fases más importantes en el ciclo vital de las políticas, los estudios sobre este aspecto son menores ya que tradicionalmente hubo un mayor interés por la fase de formulación y por la de evaluación, que por la de implementación. Esto se debe en parte a la dificultad de situar dónde acaba el proceso de formulación y dónde comienza el proceso de implementación; en muchos casos la negociación con los grupos de interés no culmina en el momento de la implementación, por ello esta fase ha sido vista como una continuación de la elaboración (Pallarés, 1988).

En general, también es una etapa en la que confluyen muchos factores culturales, económicos, tecnológicos y hasta meteorológicos más van más allá de los políticos. Dicha confluencia genera un ámbito de análisis particularmente problemático (Papathanassopoulos y Negrine, 2010).

2.1.1.3. La evaluación de las políticas

Ya por último, se encuentra la fase de evaluación, esta fase debe llevarse a cabo según los objetivos establecidos inicialmente. La evaluación consiste en el proceso que implica medir en qué grado se han alcanzado las finalidades de las políticas. Esta fase va a servir también para diagnosticar en qué medida la política fue eficaz y cuáles pueden ser los pasos a seguir en la gestión del problema inicial. Esta tercera fase se relaciona profundamente con el ámbito de este trabajo, cuyo objetivo fundamental es evaluar cómo han variado algunos aspectos (que definiremos más adelante) de los sistemas mediáticos en Colombia y Venezuela a raíz de las políticas de comunicación que se implementaron en los últimos catorce años en los dos países. Así, este estudio se pliega a esta fase de evaluación del ciclo vital de las políticas intentando llevar a cabo un análisis en dos periodos temporales que permita hacer una valoración de los cambios que tales políticas produjeron (o no) en los sistemas de medios.

En este sentido, también hay que tener en cuenta el aporte de Lowi (1972) a la tipología de

políticas públicas (distributivas, reguladoras, redistributivas y constitutivas). Su trabajo resulta referencial en el aspecto bidimensional de las políticas públicas, como generadoras de cambio social en dos sentidos: las *politics* intervienen en la definición de la *policy*, y a su vez la *policy* determina las *politics*, por cuanto las políticas públicas de comunicación intervienen directamente en la configuración del espacio público. Por ello, si se atiende a su planteamiento, cada tipo de política pública genera su propia arena de poder y de conflicto.

Como se ha visto en líneas anteriores —y a pesar de que no han sido incluidas todas— son varias las formas de abordar el análisis de las políticas públicas, aunque la presente investigación se decanta por dos maneras de comprender este fenómeno. Por una parte, se consideran centrales los estudios que entienden a las políticas públicas como resultado de la interacción de distintos actores, es decir como variables dependientes. Y por otra parte, esta investigación también se interesa por cómo esas políticas inciden en los cambios de las estructuras sociales, es decir, como variables independientes.

No obstante, aunque que se tienen en cuenta los dos enfoques, la perspectiva que sin lugar a duda tiene mayor protagonismo en esta investigación es la segunda. Por ello la definición de la que se partirá en el presente trabajo tiene que ver con una concepción de la política pública como variable independiente. Dentro de esta forma de abordar el problema, se encuentra Smith que entiende las políticas públicas como “un paquete estratégico de acciones relacionadas consciente y específicamente con una solución u objetivo general” (Smith, 1975, p. 1) o Sáenz Tamayo (1997) que las identifica como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio Gobierno consideran prioritarios. Esta definición es la que se toma como punto de partida en este trabajo, puesto que se identifica con la premisa fundamental del mismo, entendiendo a las políticas públicas como acciones que generan cambios en la sociedad y en la estructura de los mercados.

Hasta aquí se llevó a cabo un repaso de los principales enfoques analíticos sobre el área de estudio de las políticas públicas. Este repaso introductorio se hizo con la intención de establecer varios de los conceptos que se manejan de forma preeliminar, fundamentalmente, desde los estudios del área de la Ciencia Política. En las próximas páginas se abordan de una forma más profusa los estudios de las políticas públicas de comunicación, partiendo de tres esquemas analíticos: en primer lugar, de los estudios institucionalistas que comprenden las políticas públicas de comunicación como un proceso que pone en relación al Estado y la sociedad. En segundo lugar, de los estudios centrados en una perspectiva en la que los grupos de interés y/o élites definen la configuración de las políticas. Y, en tercer lugar, la óptica que tiene en cuenta la ideología de los Gobiernos que implementan determinadas políticas públicas de comunicación. A través de este repaso se procurará establecer otra serie de definiciones que son clave para el desarrollo del presente trabajo de investigación.

2.2. Políticas públicas de comunicación: tres enfoques analíticos

Denis McQuail (2010) señala la existencia de varios factores que determinan las políticas públicas de comunicación, entre otros; la gestión de la sociedad de la información como recurso económico; la protección del orden público y el apoyo a los instrumentos del Gobierno y la justicia; la protección de derechos e intereses individuales; la protección de la eficiencia y el desarrollo del sistema de comunicación en términos de estandarización, innovación, conectividad y acceso universal; la promoción del acceso, el derecho a comunicar, la diversidad, la provisión universal, el mantenimiento de condiciones para la operación efectiva de los mercados de medios, la competencia, acceso y protección al consumidor.

Dada la variedad de factores implicados en la configuración de las políticas públicas de comunicación, el desarrollo de este campo académico comprende un amplio espectro de enfoques teóricos provenientes de diversas disciplinas preexistentes, tales como la Sociología, la Ciencia Política o la Economía (Galperin, 2010). Particularmente, los estudios centrados en analizar los factores que inciden en el desarrollo de las políticas públicas de comunicación se han centrado tradicionalmente en tres perspectivas analíticas, a saber: el enfoque institucionalista, el enfoque centrado en los grupos de interés y el enfoque referente al factor ideológico (Galperin, 2010; Papathanassopoulos y Negrine, 2010).

2.2.1. El enfoque institucionalista

Esta perspectiva tiene en cuenta las dinámicas que se establecen entre la sociedad y el Estado, usando el concepto de institución para referirse a las reglas formales, procedimientos y prácticas estandarizadas. Las instituciones estructuran las relaciones entre los individuos en varias unidades de la política, en la medida en que todos los actores de una sociedad tienen unos estatus determinados y unas normas culturales (Papathanassopoulos y Negrine, 2010). De esta manera, los estudios relacionados con esta tradición centran su atención en los actores estatales y en las estructuras sociales para explicar las políticas. En definitiva, en cómo los acuerdos formales e informales se dan al interior de dichas instituciones e interactúan con los resultados de la acción de los Gobiernos (Galperin, 2010).

Este enfoque analítico se asocia al planteamiento de Siebert, Peterson y Schramm (1956), en el que no se puede comprender el sistema mediático sin conocer la naturaleza del Estado, sin estudiar la estructura del sistema político de partidos, sin estimar la importancia de las instituciones que configuran la sociedad civil y sin valorar las diferencias en las trayectorias históricas. En resumen, la adopción de normativas, instrumentos regulatorios y determinadas políticas estatales son producto de procesos políticos específicos con distintas características institucionales.

Así, dentro de los estudios institucionalistas sobre las políticas públicas de comunicación destacan dos tendencias analíticas; por una parte, la relativa a una perspectiva institucionalista histórica. Un trabajo de referencia en este ámbito es el de Van Cuilenburg y McQuail (2003), en el que los autores identifican tres etapas en la evolución de las políticas públicas de comunicación.

1. *Industria emergente de la comunicación* (hasta la 2GM): se caracteriza en general por la ausencia de políticas de comunicación y una tendencia improvisadora en función de la tecnología que fuese surgiendo para facilitar su introducción en la sociedad. Es un sistema en el que el servicio público eficiente y el desarrollo del sistema audiovisual son los objetivos generales.
2. *Servicio público de medios* (1945-1980/90): esta fase está caracterizada por una normativa más política que económica, por la influencia del “espíritu democrático” de la posguerra, que supuso un incremento de la regulación de los medios audiovisuales. En esta etapa las máximas de los medios de comunicación son la independencia, su función como herramientas de rendición de cuentas o *accountability* y la diversidad.
3. *En la búsqueda de un nuevo paradigma* (1990-...): el cambio tecnológico hizo que las nuevas compañías pactaran una nueva forma de mercado de la comunicación desde los años 80 y, de esa época a nuestros días, los mercados cada vez están más desregularizados. Esta tendencia hacia la liberalización de los mercados está haciendo que se lleve a cabo un nuevo modelo de paradigma que se define más por elementos de la economía que por valores de desarrollo igualdad, democracia y cultura.

Otra línea de investigación propia del institucionalismo se centra en las características políticas y culturales como factores determinantes en el desarrollo de las políticas públicas de comunicación, buen ejemplo de este tipo de trabajos es el de Paolo Mancini y Daniel Hallin, quienes caracterizan tres modelos de actuación de los Estados en función de su tendencia política; liberal (Inglaterra, EE.UU. y Canadá), corporativista democrático (norte de Europa) y el modelo pluralista de los países mediterráneos. Éstos se diferencian en: (1) la estructura de sus mercados de medios, (2) las relaciones entre los medios y los partidos políticos, (3) la naturaleza y el grado de profesionalismo periodístico y (4) el rol interventor del Estado.

Tabla 1. Modelo institucionalista de Hallin y Mancini

Modelo	Características dimensionales	Países
Pluralista polarizado	<ul style="list-style-type: none"> - integración de los medios de comunicación en la política de partidos. - papel activo del Estado en el sistema mediático. - débil desarrollo histórico de los medios de comunicación comerciales y del nivel de profesionalización. - sistema político complejo con muchos partidos enfrentados con facciones internas también enfrentadas. 	Francia, Grecia, Portugal, Italia y España

Democrático corporativo	<ul style="list-style-type: none"> - la prensa tuvo un desarrollo muy amplio desde sus orígenes. - coexistieron medios de comunicación vinculados a partidos políticos así como otros vinculados a distintas facciones políticas. - hay un fuerte desarrollo del profesionalismo. - papel activo por parte del Estado, aunque está limitado. 	Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Holanda, Noruega, Suecia y Suiza
Modelo liberal	<ul style="list-style-type: none"> - hegemonía de las empresas de comunicación. - la intervención estatal en este tipo de sistema es baja. - se da un desarrollo importante del profesionalismo en el campo del periodismo. 	Gran Bretaña, Irlanda, EE.UU. y Canadá

Fuente: elaboración propia a partir de Hallin y Mancini (2008)

Los modelos mediáticos responden a los criterios identificados por Esping-Andersen (1990) en *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Los tipos ideales que plantean Hallin y Mancini dependen de la forma en que se articulan cuatro dimensiones en los sistemas comunicacionales. Estas dimensiones son (1) la circulación de la prensa y la estructura de los mercados de los medios de comunicación. (2) El grado de vinculación o el «paralelismo político» que hay entre los *mass-media*, los partidos políticos y otras instituciones de la sociedad civil como, por ejemplo, los sindicatos o los grupos religiosos. (3) El nivel de profesionalismo existente en el mundo del periodismo. Y (4) La presencia y las formas de intervención estatal en el campo de la comunicación mediática.

Además de estos estudios, la literatura científica del campo ha tratado de identificar otros modelos de sistemas medios, producto de la interacción institucional: los clásicos *Four Theories of the Press* de Siebert, Peterson y Schramm (1956). Los modelos 'pluralista' y 'dominante' de Dennis McQuail en su *Introducción a la Teoría de la Comunicación de Masas* (McQuail, 2000), los desarrollados por Herbert Altschull en su obra *Agents of power* (1995), son sólo algunos de ellos.

Hasta aquí se han identificado varios trabajos y definiciones que conceptualizan las políticas públicas de comunicación como elementos que reflejan las características de determinados sistemas institucionales. En todos los casos, se trata de establecer los vínculos entre los sistemas políticos y las políticas públicas de comunicación, entendiendo los primeros como variable independiente y explicativa, y las segundas como variables dependientes. Desde esta perspectiva las políticas públicas de comunicación se convierten en una herramienta que traspone y articula el sistema político y social (sea éste democrático o no) en un sistema de

medios concreto (Humphreys, 1997). Frente a los enfoques institucionales, surge otro tipo de estudios que analiza las políticas y los sistemas mediáticos desde una perspectiva en la que los actores y decisores adquieren mayor protagonismo.

2.2.2. El enfoque de los grupos de interés

Los estudios que se desprenden de esta tradición se centran en comprender el proceso de configuración de las políticas públicas al interior de la negociación colectiva entre diferentes grupos de interés, o sea, como el resultado de la interacción de diversas fuerzas en las sociedades democráticas (Hall, 1986).

En esta perspectiva se identifica, en primer lugar, el **enfoque pluralista**, donde se entiende que en el proceso de negociación se produce una suerte de equilibrio entre el interés público y el interés privado de las compañías que participan en los mercados (Napoli, 2001; Van Cuilenburg y McQuail, 2003). Este punto de vista asume que los decisores políticos tienen una relación de neutralidad con los grupos de interés en los procesos de negociación y, en ese sentido, sus decisiones responden a un criterio de objetividad e independencia (Galperin, 2010).

Así, Anderson (1975); Jenkins (1978) y Rose y Bowden (1976), plantean el *polycymaking* como una interacción y negociación de intereses que va desde la definición del “problema” sobre el que la política pública debe actuar, hasta el planteamiento de la “solución” que ésta aporta. Cabe destacar que algunos autores de esta perspectiva perciben la existencia de *lobbies* cada vez más fuertes en dichos procesos de negociación (Cater, 1964; Dahl, 2009; Freeman, 2012; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Truman, 1981), sin embargo, mantienen que a pesar de ello, en general, existe equidad de poder entre los distintos grupos.

Por otra parte, el **enfoque crítico** entiende que en el proceso de hechura de políticas públicas de comunicación, a menudo se contraponen dos tipos de intereses generalmente contrarios, que tienden a imponerse los unos sobre los otros. Habitualmente, son los corporativos los que se antepone a los públicos, a pesar de que los segundos representan una parte de la sociedad más amplia que los primeros (Freedman, 2006). Esto se debe a que los decisores, según los autores de este enfoque analítico, están cooptados por los grupos de interés más poderosos, que intervienen en la gestión de la política a través de distintas arenas de poder, como por ejemplo; la arena legislativa, las agencias regulatorias, las instituciones de justicia y, frecuentemente, los mismos medios de comunicación (Papathanassopoulos y Negrine, 2010).

Generalmente, estos estudios identifican a una serie de grupos que aglutinan o representan preferencias relativas a los cambios económicos. Y, aunque también existen otros tipos de intereses, como por ejemplo los de diversas ONG y organizaciones ciudadanas, que no necesariamente representan a las empresas, éstos suelen tener menor impacto en las dinámicas regulatorias, debido al escaso alcance de su influencia política (Galperin, 2010).

Los estudios que abordan el tema de las políticas públicas de comunicación desde esta perspectiva vuelven sobre la primera etapa del ciclo vital de las políticas. Aquí, la formulación

de las políticas públicas de comunicación se estriba en “las estrategias formales e informales, usadas por intereses específicos, valores y objetivos que forman la emergencia de mecanismos diseñados para estructurar el comportamiento de los medios de comunicación (...)” (Anagnostou, Craufurd-Smith y Psychogiopoulou, 2010, p. 12).

Estos procesos de decisión ya no sólo se ubican en un plano nacional; desde la expansión de la globalización, las políticas de comunicación se ubican también en esa “Aldea Global”, en la que todos los procesos sociales están interconectados. En este sentido es necesario hablar de la *global media policy*, para reflejar la pluralidad de los procesos formales e informales, donde distintos actores intervienen para dar forma a los mercados y a la conducta de los medios (Castells, 1997).

Esta multiplicidad de actores de diversos orígenes crea un escenario más complejo que los tradicionales, en los que el proceso de negociación sólo se alternaba en dos ámbitos; el corporativo y el público-institucional referido, en este caso, al interés de la ciudadanía. Así, los grupos que aparecen en el proceso de negociación obedecen a distintos niveles de poder y se mueven en ámbitos similares, para resolver las discrepancias en la formulación de las políticas. Los intereses que se pueden identificar en el proceso de formulación son variados, aunque se pueden agrupar en función del origen de los grupos sociales que los preceden, a saber: en los intereses corporativos, de la sociedad civil y de los organismos supranacionales, etc. (Freedman, 2008).

Por ello, en resumen, se puede decir que el proceso de formulación, que desde la perspectiva pluralista suponía un proceso público de negociación y acercamiento de posiciones (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), acá se entiende como algo más complejo en el que son tecnócratas los encargados de gestionar la formulación, evitando así la participación pública y, buena parte de las veces, desencadenando dinámicas poco transparentes. De esta forma se da vía libre a procesos de regularización, que pueden ser dañinos para la consolidación del pluralismo mediático (Anagnostou, Craufurd-Smith, y Psychogiopoulou, 2010).

Otro aspecto importante que tiene en cuenta este tipo de estudios se relaciona con la decisión de intervenir o de no intervenir: el silencio de la política no significa “no hacer nada”. La “política negativa” es entendida por este grupo de autores como una decisión estratégica que promueve unos intereses determinados, específicamente aquellos en los que los Estados dejen de lado su rol interventor. Humphreys describe este fenómeno como la desregulación o el “Gobierno mínimo” (1996) o la re-regulación, según Mestman y Mastrini (1996), en definitiva, una política que también refleja claros vínculos entre los decisores y las empresas privadas (Anagnostou, Craufurd-Smith, y Psychogiopoulou, 2010).

El enfoque analítico crítico de la perspectiva centrada en los grupos de interés comprende que en los procesos de negociación se asumen decisiones que tienden a beneficiar a los actores más poderosos. Esta perspectiva, establece claros vínculos con el último enfoque analítico que aquí se aborda y es el que tiene que ver con los estudios centrados en las políticas públicas como resultado de las tendencias ideológicas de los Gobiernos que las crean y las ponen en

práctica.

2.2.3. El enfoque ideológico

Las ideas en general juegan un rol importante en el desarrollo de la política, así como en la implementación de determinadas políticas públicas de comunicación, no sólo porque definen cómo los actores políticos interpretan los hechos, sino también porque sirven para evitar la incertidumbre y para encauzar las formas de actuación “aceptables” bajo esquemas cognitivos claros (Galperin, 2010).

En la medida en que la ideología es un factor importante en las decisiones políticas, como ciertamente observaron algunos autores referentes de la Economía Política y la Ciencia Política (Alesina, 1992; Boix, 1996; Hall, 1986), al parecer, en cuanto a las políticas públicas de comunicación, también se identifican diversos estudios que tienden a hacer asociaciones entre los cambios de las políticas públicas de comunicación y los cambios en la ideología de los Gobiernos que las ponen en práctica (Bisbal, 2006; Hernández y Reina, 2010; Mastrini, 2013; Moraes, 2011; Santander, 2014; Waisbord, 2013).

El auge de estos estudios, especialmente desde el año 2000 en América Latina, coincide con el comienzo de una década de cambios en las leyes generales que orientaron los medios de comunicación hasta entonces, dando lugar al final de un periodo en que buena parte de las políticas y/o leyes estuvieron orientadas hacia la desregulación del sector comunicacional (Mestman y Mastrini, 1996).

Así, en los últimos quince años, varios países de Latinoamérica hicieron modificaciones a su legislación sobre medios audiovisuales, con un cariz orientado hacia el progresismo: Argentina (2009), Venezuela en 2000 y en 2004 (con reformas en 2010 y 2011), Bolivia en 2011, Ecuador en 2013 y Uruguay en 2014. Frente a otro grupo de países que mantuvo una tendencia hacia la puesta en práctica de políticas públicas de comunicación más conservadoras (Ramos, 2015): México (2014), Chile (2010 y 2013), Colombia (2009 y 2012) y Paraguay (2010-2011).

De esta forma, durante este periodo, en la región se identifican diversos estudios (Bisbal, 2006; Hernández y Reina, 2010; Moraes, 2011; Santander, 2014; Waisbord, 2013; Mastrini, 2013) orientados a definir los diagnósticos que llevaron a cabo los Gobiernos en función de su ideología y, en algunos (pocos) casos (Camargo, 2009; Ramos, 2015), a identificar las repercusiones que dichos diagnósticos tuvieron sobre las políticas públicas y la configuración de los sistemas mediáticos. En ellos se aprecian dos ópticas de análisis: por una parte, las que refieren los diagnósticos de los Gobiernos de izquierda y, por otra, aquellos estudios que se centran en identificar los diagnósticos realizados por los Gobiernos de derecha política.

Así, a nivel regional, la mayor parte de los Gobiernos identificados con la **izquierda política**, y surgidos durante los últimos años del siglo XX y principios del XXI, pusieron en marcha iniciativas legislativas basadas en un diagnóstico que se integra de varios elementos comunes (Waisbord, 2013). El primero de ellos es el “rescate” que llevan a cabo de las demandas históricas de los teóricos críticos de la comunicación. Estos Gobiernos centran su

argumentación teórica en las premisas del modelo norteamericano de “imperialismo cultural” (Dorfman y Mattelart, 1978) y de la crítica marxista de la Economía Política de la Comunicación, basada en la concentración de los medios en pocos propietarios, cuyos intereses inciden en los contenidos mediáticos (Bagdikian, 1986). En este sentido, los nuevos Gobiernos se identifican con el pueblo en su “debilidad” frente a los intereses dominantes, autoconsiderándose víctimas los poderes fácticos, un hecho ratificado en la ausencia de apoyo de los medios privados (Waisbord, 2013).

En este sentido es consecuente la (re)creación de un sistema medios de comunicación debido a la existencia de ese patrimonialismo mediático (Becerra y Mastrini, 2009; Mestman y Mastrini, 1996), que según señala Weber (en referencia al patrimonialismo), es producto del dominio de la política de intereses particulares y la debilidad de la dominación legal y, que en términos neomarxistas, responde a una concepción de las industrias culturales como instituciones de reproducción de las ideas de la clase dominante (Adorno y Horkheimer, 1988). Así en el sistema político,

el discrecionalismo por parte de los funcionarios públicos ha sido la norma [históricamente]. (...) El poder político es utilizado para el beneficio personal. En estas circunstancias dominan las redes clientelistas de intercambio de favores. (...) En países con notorios déficits institucionales en términos de control de la acción pública, predominó la tendencia del Ejecutivo a pensar los medios como prolongación del poder personal (Waisbord, 2013, p. 37).

Esta lógica que comprende a los medios no sólo como arenas del debate político, sino también como ejes fundamentales del control y como herramientas de *accountability* manipulables, hace que la lucha por el poder se traslade a este ámbito (Santander, 2014). Y dado que los medios privados no van a ser útiles para desarrollarlo, la izquierda crea nuevos espacios de comunicación basados en el sistema de medios estatales y en el apoyo de los medios comunitarios, que pasan de la “alegalidad” a hacer parte de un proyecto comunicacional integrado en la política pública de comunicación. Para los Gobiernos que reformulan este sistema comunicacional, denominado por los críticos Estado Comunicador (Bisbal, 2006), “la ampliación de la comunicación estatal es parte de una necesidad de lucha gramsciana, no incompatible con el pluralismo, por las mentes y los corazones a favor de los valores del socialismo frente a la hegemonía capitalista corporizada de los medios” (Kitzberger, 2009, p. 171).

Otro elemento común en este diagnóstico, es el uso instrumental de los medios. Partiendo de la perspectiva neomarxista de la Escuela de Frankfurt en que los medios de comunicación son el reflejo de los intereses sociales particulares de las élites, se entiende a los medios privados como los “medios oligárquicos”, frente a los medios estatales como los “medios del pueblo”, que los Gobiernos de izquierda representan (Moraes, 2011; Silva, 2007). Esta idea hace que se preconice la función de los medios de carácter estatal como los destinados a luchar contra la hegemonía de los medios privados y en definitiva a adquirir una posición patrimonialista (desde la izquierda) para este sistema de medios estatales (Waisbord, 2013).

Así pues, se llega al último diagnóstico que llevan a cabo los Gobiernos de izquierda: los

efectos de los medios y la hegemonía. Como se decía en líneas anteriores, estos Gobiernos parten de la visión gramsciana de la comunicación (Kitzberger, 2009, 2012). Asumiendo que los medios privados reflejan los intereses de las élites dominantes, razón por la cual, los medios “del pueblo” deben ser hegemónicos también y así lo hacen.

El diagnóstico de los Gobiernos de izquierda se contraponen con el que mantienen en general los Gobiernos cercanos a la **derecha ideológica**, que implementan políticas públicas de comunicación conservadoras (Ramos, 2015). Para éstos últimos el diagnóstico estuvo guiado por una idea asentada en la derecha liberal según la cual el mercado debe ser el eje constitutivo para asegurar la “independencia” de los medios frente al poder del Gobierno. Por ello, los Gobiernos identificados con esta tendencia ideológica en América Latina llevaron a cabo políticas que facilitaron los procesos de liberalización (Mestman y Mastrini, 1996), ya desde los años ochenta.

Estas políticas coincidieron más adelante con un periodo de apertura al exterior en el que hubo una ampliación de los procesos de globalización económica, anclados, fundamentalmente a tratados de libre comercio con Estados Unidos (Mastrini, 2013). Por ello, en general el diagnóstico que se llevó a cabo tuvo un cariz concebido en una noción “difusionista” de la comunicación, que se centró, fundamentalmente, en la necesidad de desarrollar las Tecnologías de la Información y la Comunicación, para una mejora en su competencia en el mercado (Camargo, 2009).

Las buenas migas que tradicionalmente se establecieron entre los políticos representantes de esta tendencia ideológica con los dueños de los medios privados hicieron que en general sus Gobiernos tuviesen una tendencia poco intervencionista en el sector. Además, la cercanía con EE.UU. y las extensas relaciones comerciales que se afianzaron durante este periodo, dieron lugar a un diagnóstico para la política pública de comunicación, orientado por la noción desarrollista que tradicionalmente se ha exportado del país del norte a los países en vías de desarrollo. Una noción en la que se espera que la prosperidad se vincule a factores de desarrollo tecnológico y a la mejora de los rendimientos del mercado de corte liberal con pocos límites impuestos por el Estado.

En definitiva este enfoque analítico comprende que “las políticas de medios y cultura son en sí mismas expresiones del conflicto de intereses económicos y posiciones ideológicas; producen un impacto en los derechos, la legitimación de la política y las condiciones para la materialización de la ciudadanía” (Sarikakis, 2007, p. 14).

3. Apuntes concluyentes del primer bloque analítico

La idea central de este primer bloque analítico denominado “I. Las políticas públicas” era llevar a cabo un acercamiento a las principales teorías y conceptos relativos a las políticas públicas y, en especial a las políticas públicas de comunicación. En el primer apartado “1. Gobiernos,

ideología y políticas” se llevó a cabo una introducción en la que se abordó el tema de la ideología como factor determinante en la configuración de las políticas gubernamentales, por medio de una discusión anclada en diferentes debates y perspectivas teóricas, entre ellas la Sociología, la Economía Política y la Ciencia Política.

El segundo apartado de este primer bloque, “2. Las políticas públicas de comunicación”, se centró inicialmente en establecer algunos conceptos y definiciones, que desde la Ciencia Política se toman acá como punto de partida y que son introductorios para el tema más específico que en esta investigación se estudia, o sea, las políticas públicas de comunicación.

En ese sentido, con la intención de ir de los conceptos más generales a los más específicos, a continuación, se abordó el problema de investigación desde la perspectiva de los estudios sobre políticas públicas de comunicación. Se intentó reflejar tres bloques analíticos integrados por las propuestas de Galperin, (2010) y Papatthanassopoulos y Negrine, (2010). Desde esta óptica, se llevó a cabo un repaso a los principales trabajos que abordan el tema de las políticas públicas de comunicación; desde el enfoque institucionalista, el enfoque de los grupos de interés y el enfoque ideológico.

Este primer bloque analítico y la reflexión que en el mismo se ha llevado a cabo, nos traslada de la centralidad de las políticas públicas de comunicación y los Gobiernos que las ponen en práctica, a los sistemas de comunicación donde las mismas actúan. Es decir, este primer apartado nos ha servido para conceptualizar a las políticas públicas de comunicación como resultado de las características programáticas de los Gobiernos que las implementan, además dependientes de diferentes aspectos, políticos, económicos, sociales, institucionales de los países en los que se llevan a cabo.

Dichas políticas de comunicación a su vez funcionan como variables independientes en relación a los sistemas comunicacionales en los que operan, suponiendo en todo caso variaciones en algunos de los factores que los caracterizan, cuando son puestas en práctica. En este sentido, las próximas páginas de este marco teórico-conceptual, articulan el siguiente bloque analítico que se preocupa por analizar los sistemas mediáticos y por definir varios de los elementos que los componen, focalizando la atención en dos ejes de análisis que en esta investigación se consideran de carácter primordial al interior de los mismos: el pluralismo mediático y la concentración de los medios de comunicación.

II. Concentración y pluralismo mediático

Tal y como se apuntó en el bloque anterior las políticas públicas de comunicación son resultado de las características programáticas de los Gobiernos que las implementan, así como de los diferentes aspectos económicos, sociales, institucionales de los países en los que se llevan a cabo.

El actual bloque analítico se traslada al campo de actuación de las políticas públicas de comunicación, es decir, a los sistemas de medios de comunicación y sus características. Con

tal finalidad, este segundo bloque está dividido en cinco sub-apartados: el primero y el segundo se centran en definir la concentración de las industrias culturales y el concepto de pluralismo mediático, dos elementos de los sistemas mediáticos que han sido estudiados desde diferentes enfoques y que resultan particularmente relevantes para la rama de estudios de la comunicación.

A continuación, en el tercer sub-apartado, se lleva a cabo un acercamiento a la literatura orientada a definir la relación que se da entre estos dos conceptos teóricos. Se analizan, fundamentalmente, dos perspectivas que tienen que ver con la forma de intervención que adquieren los Estados sobre los medios de comunicación, reflejados explícitamente en el cuarto sub-apartado. Finalmente, el quinto sub-apartado es concluyente, en él se resumen los supuestos sobre las relaciones entre pluralismo y la concentración en los sistemas de medios audiovisuales, de los que parte este trabajo investigativo.

1. La concentración de las industrias culturales

Uno de los temas más recurrentes en los estudios sobre medios de comunicación es la concentración de la propiedad y sus implicaciones sobre el pluralismo mediático. Ello se debe a que, tal y como señala Mastrini (2013), entre la concentración de la propiedad, la economía y la política se establece la lógica que determina la dinámica de circulación informativa, necesaria en el ejercicio de la ciudadanía.

En este sentido, la concentración de la propiedad de los medios de comunicación y la forma de intervención del Estado inciden en la manera en que la ciudadanía participa en la sociedad. Además, sus formas de regulación o de no regulación repercuten tanto en el pluralismo mediático, como en el ejercicio ciudadano (Anagnostou, Craufurd-Smith, y Psychogiopoulou, 2010).

1.1. Dimensiones de la concentración y formas de expansión empresarial en las industrias culturales

El fenómeno de la concentración adquiere distintas definiciones en función de la dimensión de análisis que se tenga en cuenta. En general, se analiza a través de dos perspectivas a menudo relacionadas: la económica y la político-social.

Desde un punto de vista económico la concentración puede estudiarse de tres maneras: en primer lugar, la **concentración empresarial** “es el resultado de una estrategia de crecimiento externo de una empresa” (Llorens, 2001, p. 79). Ésta adquiere diversas formas en función de las decisiones que tomen las empresas en torno a la forma de crecimiento externo, como se verá más adelante.

En segundo lugar, la **concentración de la propiedad** o concentración industrial (Nieto y Iglesias, 2000) es “el grado según el cual un sector de los medios está controlado por empresas individuales” (Kowalsky, 1998, p. 4). Y, en tercer lugar, la **concentración del**

mercado, que “refleja la posición más o menos dominante de las empresas que participan en él” (Llorens, 2001, p. 80).

En cuanto a la dimensión socio-política del concepto, existen dos acepciones cercanas a la funcionalidad de los medios al interior de las sociedades democráticas (Curran, 2005; Drale, 2004). Por ello, se tiene en cuenta a la **audiencia** definida así por la Comisión Europea (1996):

se entenderá como audiencia de un servicio de televisión el tiempo de visión calculado respecto a un periodo de tres meses consecutivos, el último periodo de doce meses de la población que puede en todo o parte de un área determinada, acceder al servicio y expresada como porcentaje del tiempo de visión total de la misma población y por el mismo periodo.

En este sentido, la **concentración de la audiencia**, refleja en qué grado el consumo de medios de comunicación recae sobre uno o varios proveedores, esta definición parte de una concepción en que la concentración de la propiedad no es tan peligrosa como la concentración de la audiencia, tal y como señala Llorens (2001).

Finalmente, el último eje de análisis de la concentración, tiene que ver con el “**poder de informar**”, entendiendo a los medios de comunicación desde una perspectiva crítica en la que sus propietarios tienen capacidad de incidir en los procesos socio-políticos (Bagdikian, 1986; Dorfman y Mattelart, 1978; Murdock, 2013) valiéndose del resultado de los acuerdos comerciales o transmisiones de patrimonio para alterar la libre concurrencia de bienes y servicios del mercado informativo (Miguel de Bustos, 1993).

Sánchez-Tabernero (2002), señala que no es necesario que exista concentración empresarial para que un mercado esté concentrado, basta con el crecimiento interno de una empresa y/o la desaparición de un competidor. A pesar de ello, cabe destacar que desde el punto de vista de la presente investigación el fenómeno de la concentración empresarial se considera generalmente vinculado otras formas de concentración antes mencionadas, a saber; la concentración de la propiedad, del mercado, de la audiencia y del poder de informar, una tendencia que John Sinclair (2000), identifica como característica en América Latina.

Por ello, antes de profundizar en el análisis de la literatura sobre la concentración en las industrias culturales es pertinente establecer la definición de concentración empresarial de la que parte el presente trabajo. Es la elaborada por el Consejo de Europa (2004), que la define así:

1. Se entenderá que se produce una concentración cuando tenga lugar un cambio duradero del control como consecuencia de: a) la fusión de dos o más empresas o partes de empresas anteriormente independientes, o b) la adquisición, por una o varias personas que ya controlen al menos una empresa, o por una o varias empresas, mediante la toma de participaciones en el capital o la compra de elementos del activo, mediante contrato o por cualquier otro medio, del control directo o indirecto sobre la totalidad o partes de una o varias otras empresas.

2. El control resultará de los derechos, contratos u otros medios que, por sí mismos o en conjunto, y teniendo en cuenta las circunstancias de hecho y de derecho, confieren la posibilidad de ejercer una influencia decisiva sobre una empresa; en particular mediante: a) derechos de propiedad o de uso de la totalidad o de una parte de los activos de una empresa; b) derechos o contratos que permitan influir decisivamente

sobre la composición, las deliberaciones o las decisiones de los órganos de una empresa.

3. Se entenderá que han adquirido el control las personas o empresas: a) que sean titulares de esos derechos o beneficiarios de esos contratos, o b) que, sin ser titulares de dichos derechos ni beneficiarios de dichos contratos, puedan ejercer los derechos inherentes a los mismos.

4. La creación de una empresa en participación que desempeñe de forma permanente todas las funciones de una entidad económica autónoma constituirá una concentración en el sentido de la letra b) del apartado 1.

Si bien la definición de partida es aplicable a empresas de diversa índole, ésta también refleja las características de los procesos de concentración que se dan al interior de las industrias culturales, sobre los cuales varios estudios han contribuido a reflexionar; entre otros, los trabajos de Zallo (2007); Tremblay (2011); Mastrini y Becerra (2009; 2006); Albarran y Dimmick (1996); Bustamante (2003); Fitzgerald (2012); Doyle (2002); Albornoz (2003), Wasko, Murdock, y Sousa (2011); McChesney (2000).

Buena parte de los autores de este campo académico coinciden al identificar, entre otras, las características de inmaterialidad y novedad, derivadas de su valor de uso, como las especificidades que las hacen tendientes hacia la concentración, así como explica Mastrini:

En general, esta característica de bien público de las mercancías culturales hace que su costo marginal sea extremadamente bajo y, en algunos casos, como en la televisión, muy cercano a cero. Esta circunstancia a su vez, favorece las economías de escala, dado que cuantas más copias se realicen del prototipo, el costo de producción unitario cae. El costo de suministrar la mercancía cultural a consumidores adicionales, es sumamente bajo y es extremadamente bajo en relación con el costo del prototipo original. Los potenciales retornos de las economías de escala son continuos y, por lo tanto, existen presiones para expandir el mercado hasta situaciones de oligopolio o monopolio (2013, pp. 215-216).

Las formas de crecimiento que adquieren las empresas comunicacionales son variadas, tanto por la estrategia de expansión que toman, como por la dimensión geográfica de su crecimiento. La **expansión horizontal** o **monomedia** se produce especialmente en la industria editorial, fonográfica y cinematográfica, cuando una firma se expande con la intención de producir una gama de productos finales dentro de la misma rama. Es decir,

cuando una empresa o grupo de empresas controla varias unidades de producción de la misma fase del proceso productivo y en el mismo mercado, de manera que los productos o servicios que ofrecen las distintas unidades de producción son, desde el punto de vista del comprador, idénticos, o cuando menos substitutivos (Llorens, 2001, p. 83).

La expansión horizontal es inherente a los primeros estadios de desarrollo de los medios de comunicación en la economía capitalista, cuando se empieza a perseguir la eficacia en el uso de los bienes de producción. Coincidiendo con las etapas 1885-1904/1916-1928 de gran expansión económica en EE.UU. y Europa. Las primigenias etapas de concentración de los medios de comunicación en EE.UU. son identificados por Patrick Gaughan en su obra *Readings in Mergers and acquisitions* (1994).

La **expansión vertical** es la compra de empresas en otros puntos de la cadena de valor. De esta manera se puede controlar indirectamente el proceso de valorización, porque se reducen

los costos transaccionales y se limita tanto el poder de los proveedores como el de los compradores dominantes. Una forma de expansión cuya finalidad es el control pleno del proceso de producción, desde las materias primas hasta el producto final. Este tipo de expansión se hizo común entre las décadas de 1980 y 1990, en Europa donde se produjeron diversas fusiones en empresas productoras de contenido y distribuidoras (Llorens, 2001; Mastrini y Becerra, 2006).

La **expansión multimedia** se da cuando una o un grupo de empresas controla distintos tipos de medios de comunicación. Y los **conglomerados** son producto de la expansión diagonal o lateral, lo que se busca en este caso es la diversificación fuera de la rama de origen para reducir y compensar riesgos creando sinergias;

este tipo de estrategia empresarial se da cuando una empresa o grupo de empresas está presente en el sector de los medios de comunicación y simultáneamente opera en otros sectores económicos y las razones de esta estrategia se explican por el beneficio que otorga la diversificación del riesgo: las pérdidas en un sector pueden ser equilibradas por los beneficios en un mercado menos maduro (Llorens, 2001, p. 82).

La tendencia de crecimiento generalmente lleva a estos conglomerados y/o empresas multimedia a su **expansión internacional**, por medio de la compra, fusiones o del establecimiento en distintas zonas geográficas de las que son originarios. En Europa, la tendencia hacia la internacionalización se refuerza a partir de los años ochenta, cuando nacen los grupos mediáticos europeos: Bertelsmann, de Rupert Murdoch; Mediaset, de Silvio Berlusconi y Canal + de Leo Kirch (Llorens, 2001).

Sin embargo, en el caso latinoamericano, la internacionalización es inherente al desarrollo de los medios de comunicación. Desde sus orígenes los medios de comunicación en la región son propiedad de las familias más acaudaladas y poderosas de los respectivos países, apoyadas por la inversión de grandes capitales provenientes las empresas norteamericanas RCA, ABC o CBS (Beltrán y Fox, 1980). En la actualidad, a pesar de que a nivel regional este sistema ha sufrido cambios, debido a la entrada de nuevos actores internacionales como es el caso del Grupo PRISA o el Grupo Planeta, como veremos más adelante, la permanencia de éstos depende del beneplácito de los conglomerados comunicacionales nacionales, todavía pertenecientes a las acaudaladas y poderosas estructuras familiares con figuras patriarcales fuertes (Sinclair, 2000), buen ejemplo de ello son los casos de las familias Ardila Lülle y Santo Domingo, en Colombia, así como las familias Cisneros y Phelps, en Venezuela.

Llegados a este punto, se puede inferir que la concentración en el mercado comunicacional es inherente al desarrollo de los medios de comunicación de economías capitalistas y, por ello, es importante conocer qué efectos puede tener este tipo de proceso. La preocupación por sus repercusiones no es algo ajeno a nivel europeo, así como tampoco lo ha sido en la región objeto de este estudio, Latinoamérica. Por ello varios organismos, entre otros, la Comisión Europea y la UNESCO han desarrollado instrumentos funcionales para establecer un mecanismo de vigilancia del desarrollo de este fenómeno.

Dos buenos ejemplos son, en primer lugar, el Monitor de Pluralismo Mediático (MPM), una herramienta diseñada para identificar los potenciales riesgos para el pluralismo mediático en los estados miembros de la Unión Europea, cuyo primer reporte (que entre otros factores, tiene en cuenta los procesos de concentración comunicacional en la Unión) se hizo público en 2009, bajo el título *Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach* (Comisión Europea, 2009).

Un segundo aporte a este tipo de herramientas de evaluación y vigilancia es el desarrollado por la UNESCO, *Indicadores de Desarrollo Mediático. Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social* desarrollado (2008). En éste se estipulan una serie de categorías para evaluar el desarrollo mediático, en las que se valora la concentración en el ámbito comunicacional como uno de los factores que afecta negativamente al desarrollo mediático en los países. Ha sido aplicado en varios Estados de América Latina, entre ellos, Ecuador, Bolivia y Colombia.

1.2. ¿Cómo se mide la concentración?

Tradicionalmente se han empleado dos índices⁵ índices para llevar a cabo esta medición. El primero de ellos es el Índice de Concentración o Razón de Concentración. Éste se puede utilizar para medir tanto la concentración de mercado según la facturación de las empresas, como para medir la concentración de audiencias. La fórmula con la que se calcula es la siguiente:

$$IC_k = 100 \times \sum_{i=1}^k S_i$$

Con éste se mide la proporción del mercado que acaparan las principales empresas. Albarran (2003) considera que los mercados son altamente concentrados si las cuatro principales empresas superan el 50% de la facturación total de la industria, o bien si las ocho principales empresas superan el 75% del total. Asimismo, los mercados donde las cuatro principales firmas logran controlar más del 50% de la audiencia, son calificados como altamente concentrados.

Guillermo Mastrini y Martín Becerra (2009; 2006) emplearon este indicador en sus trabajos *Periodistas y magnates* y *Los dueños de la palabra*, en los que se hizo un análisis pormenorizado de la concentración de las industrias comunicacionales (prensa, radio, televisión abierta y de pago, telefonía básica y móvil e Internet) en América Latina. En su caso aplicaron el índice a las cuatro mayores empresas de cada mercado, con la intención de medir

⁵ Además de estos índices Ortega (2012) incluye en su estudio otros, usados de manera menos frecuente para medir la concentración en el sector audiovisual, éstos son: el Índice de Diversidad, el Índice de Gini y el Índice Multinivel de Concentración.

la concentración tanto en la facturación como en las audiencias. Eligieron el Índice de Concentración y no un indicador más sofisticado por las limitaciones en cuanto a información, transparencia y fiabilidad de los datos, propias de varios países en la región.

Con el Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) se ponderan las empresas más grandes del mercado. Consiste en sumar el cuadrado de las cuotas de mercado de todas las empresas presentes en el mismo. Los resultados van desde cerca a cero (competencia perfecta) hasta 10.000 (control monopólico). La Comisión Federal de Comercio de EE.UU. considera que un resultado inferior a 1500 corresponde a un mercado desconcentrado; entre 1500 y 2500, a un mercado moderadamente concentrado y, por encima de 2500, a un mercado altamente concentrado.

$$IHH = \sum_{i=1}^n S_i^2$$

Tratando de profundizar más en este aspecto, Eli Noam (2009) propone el *Media Ownership Concentration and Diversity Index* (MOCDI). Noam considera que si bien el IHH puede ser útil en la medición de la concentración, éste no tiene en cuenta las distintas “voces” del mercado de medios. Por ello plantea dividir el IHH por el cuadrado del total de empresas presentes en el mercado, así cuantas más voces hay en un mercado, éste índice va a ser más bajo. De esta manera se incluye a las pequeñas voces, puesto que éstas permiten la entrada de nuevas miradas, siendo más diverso un mercado de medios compuesto por cuatro compañías grandes y cuatro pequeñas, que uno en el que el mercado sólo tiene cuatro firmas (Huerta-Wong y García, 2013). Lo anterior puede ser definido por la siguiente ecuación:

$$MOCDI = IHH/V^2$$

Este segundo índice suele ser usado en casos con mayor riqueza en la información, por ello para el caso latinoamericano y, específicamente, para los casos de Venezuela y Colombia, en la presente investigación se hará uso del Índice de Concentración y del Índice Herfindahl-Hirschman. Es importante señalar que estos indicadores sirven para establecer las características de los mercados y las audiencias más no para conocer cuáles son los efectos en la población de dichos niveles de concentración (Mastrini, 2013). Por ello más adelante se aborda el debate acerca tales efectos, a través de una revisión de la literatura que se articula en torno a las relaciones que se establecen entre la concentración de las industrias mediáticas y el pluralismo mediático. Previo a ello, a continuación se revisa el concepto del pluralismo mediático.

2. El pluralismo mediático

El pluralismo está relacionado semánticamente con los conceptos de pluralidad y de doctrina, tal y como se observa en la definición dada por la 23ª edición del Diccionario de la Real Academia Española (2014):

- El pluralismo significa el “sistema por el cual se acepta o reconoce la pluralidad de doctrinas o posiciones” (Real Academia Española, 2014).

El mismo diccionario define los conceptos de doctrina y pluralidad de la siguiente forma:

- La doctrina en su tercera acepción significa “conjunto de ideas u opiniones religiosas, filosóficas, políticas, etcétera, sustentadas por una persona o grupo” (Real Academia Española, 2014).
- La pluralidad en su primera acepción significa “multitud, número grande de algunas cosas, o el mayor número de ellas” (Real Academia Española, 2014).

En este sentido, y si se toma la definición estricta de los conceptos que lo integran, el **pluralismo se entiende como un sistema que acepta y reconoce una multitud, número grande o el mayor número de ideas u opiniones religiosas, filosóficas políticas, etcétera.**

A menudo el pluralismo también está asociado a la diversidad debido a que los dos términos se vinculan semánticamente a los conceptos de cantidad y diferencia. Según el diccionario de la Real Academia Española (2014),

- la diversidad significa “1.variedad, desemejanza, diferencia”. o “2. abundancia, gran cantidad de varias cosas distintas”.

Tal asociación hace que generalmente, en el campo de la comunicación, estos dos conceptos se entiendan de dos maneras: 1) como sinónimos, cuando se hace referencia exclusivamente a la concepción de cantidad y diferencia en cuanto a las ideas presentes en un sistema, y 2) como elementos diferenciados, aunque intrínsecamente relacionados, si se entiende que el pluralismo es uno de los factores de la diversidad, pero no el único.

De estas dos dimensiones en adelante se atenderá a la que asocia al pluralismo con la concepción de cantidad y diferencia de las ideas presentes en un sistema, dejando de lado la profundización en el concepto más amplio y complejo de diversidad, relacionado con definiciones, llevadas a cabo por gran variedad de instituciones, tal y como señala Heritiana Ranaivoson (2007, p. 1):

La diversidad se ha consolidado como un concepto ineludible en las negociaciones internacionales relacionadas con el ámbito cultural, desde las negociaciones comerciales en el marco de la Organización Mundial del Comercio hasta los debates nacionales sobre cuestiones de minorías.

Entre ellas, el Consejo de Europa (1992) define la diversidad de los medios de comunicación de la siguiente forma:

Debería ser definida como la posibilidad de escoger en un momento dado entre diferentes géneros periodísticos, diferentes temas y acontecimientos, diferentes fuentes de información, diferentes formatos, presentaciones y estilos, diferentes intereses, opiniones y valores. Diferentes autores, diferentes perspectivas, etc. En resumen, la diversidad reenvía a reconstrucciones culturales del universo diferentes por parte de los medios.

El concepto ha sido abordado también en un amplio número de trabajos, sin embargo, existe un escaso consenso en cuanto a su definición, así como en la conceptualización de sus

componentes. Entre otros, los trabajos de Albornoz y Marengi, 2015; Bustamante y Monzoncillo, 2002; Huerta-Wong y García, 2013; Napoli, 1999; Van Der Wurff y Van Cuilenburg, 2001, han contribuido en este sentido. No obstante, dejando al margen la amplitud conceptual de la diversidad, nos centraremos en la dimensión de pluralismo y diversidad como conceptos interdependientes.

En el sector de los medios de comunicación se entiende que la pluralidad de medios responde a la existencia de más de un medio de comunicación (Llorens, 2001), es decir, que el concepto se asocia sólo a la dimensión cuantitativa de la estructura de los medios.

No obstante, el pluralismo en los medios de comunicación se acerca a una noción tanto cuantitativa como cualitativa y, en este sentido, se entiende acá al pluralismo y la diversidad como dos factores que en el ámbito de la comunicación a menudo se usan de forma equivalente, tal y como observa Llorens (2001, p. 124), al señalar que cuando el pluralismo se aplica al sector de la comunicación

(...) no es la aceptación de la pluralidad de unos medios, sino la manifestación de unos principios o doctrinas diversos en ellos. Por tanto el concepto sobre el que pivota es el de diversidad. Los medios para respetar el pluralismo han de ser diversos en el sentido de la variedad, desemejanza, diferencia o dar cabida diversidad de ideas, opiniones e intereses en el mismo medio.

De la misma forma Doyle (2000) indica que el pluralismo mediático comprende dos aspectos fundamentales: el político vinculado con los intereses democráticos e identificado con la necesidad de una diversidad de voces y puntos de vista representados en los medios de una sociedad. En este caso, la democracia se vería afectada si una única voz con el poder para propagar una perspectiva política fuese dominante. Y el cultural, vinculado a la expresión de la diversidad cultural de los diferentes grupos sociales representados en los medios de comunicación.

De la misma forma, siguiendo a Kowalsky (1998) el pluralismo mediático se asocia a dos tipos de diversidad 1) de propiedad y 2) de contenido. Es decir, el primero tiene en cuenta la cantidad de propietarios existentes en un sistema de medios y, el segundo, se relaciona con disponibilidad de contenidos que ofrecen los medios de comunicación.

En este sentido, y a pesar de la variedad de enfoques y criterios que se tiene en cuenta para definir el pluralismo, en la presente investigación se partirá del aporte realizado por el Consejo de Europa (1994, p. 8):

Desde el punto de vista de las concentraciones de los medios, **la noción de pluralismo debe ser entendida como la posibilidad de que una larga gama de valores, opiniones, informaciones e intereses de orden social, político y cultural puedan encontrar el medio de manifestarse a través de los medios de comunicación de pasas. El pluralismo puede ser interno, a través de una amplia gama de valores, opiniones, informaciones e intereses que encuentran un vehículo de expresión en el seno de un organismo determinado del sector de los medios, o bien externo a través de un cierto número de estos organismos, cada uno de ellos expresando un punto de vista particular.**

Como se puede ver esta definición también apunta a una dimensión de análisis en la que el pluralismo se relaciona con la concentración, en este sentido, las próximas páginas estarán dedicadas a revisar los principales enfoques teóricos que abordan dicha relación, una literatura que, como veremos, refleja dos claras posiciones en torno a la forma en que se articulan estos dos conceptos en los sistemas de medios y en las sociedades democráticas.

3. La relación entre la concentración y el pluralismo mediático

En términos generales, la literatura referida a la relación del pluralismo mediático y la concentración adquiere dos perspectivas: por una parte, la liberal o neoclásica (entre otros, Doyle, 2002; Sánchez-Taberner, 2002; Thierer, 2005). Y, por otra parte, la perspectiva crítica, tradicionalmente asociada a la Economía Política de la Comunicación (entre otros, Becerra y Mastrini, 2009; Beltrán y Fox, 1980; Murdock y Golding, 1973; Schiller, 1976).

2.1. Perspectiva liberal o neoclásica

El grupo de autores vinculados a este enfoque refleja una serie de argumentos a través de los que analizan el fenómeno de la concentración, su vínculo con el pluralismo y la relación de éstos dos con la intervención del Estado, desde una perspectiva que atiende a una visión liberal de los medios de comunicación.

En general los estudios de esta perspectiva asumen que la concentración de los medios de comunicación, (1) si bien afecta al pluralismo mediático, ésta no es el único factor que lo determina (influyendo en el mismo elementos como el tamaño del mercado o la innovación) y (2) que, en ocasiones, la concentración puede ser positiva en el desarrollo de medios de comunicación con contenidos más diversos. En ese sentido, consideran que la intervención estatal debe estar orientada hacia una regulación de la concentración, sólo cuando es excesiva y a proveer a la sociedad aquellos instrumentos que el mercado no garantiza (Doyle, 2002).

Bajo este paraguas teórico se resguardan diversos matices; que van desde posiciones más moderadas que advierten de la existencia de concentración mediática y de los peligros que la misma conlleva, hasta los que Noam (2009) denomina “*media optimists*”, quienes consideran a la concentración un mal menor, tal y como refleja Adam Thier en su trabajo *Media Myths: Making Sense of the Debate Over Media Ownership*.

Así, desde un punto de vista intermedio, entre la noción más liberal y la más crítica de este paradigma, se encuentra Galian Doyle que identifica el pluralismo mediático como un fenómeno asociado a “la diversidad de los medios; la presencia de un número diferenciado e independiente de voces y diversas opiniones políticas y representaciones culturales en los medios” (2002, p. 11).

En este sentido, la relación entre pluralismo y concentración es compleja y, además, está afectada por otros elementos como el tamaño del mercado, el comportamiento competitivo y la propensión a la innovación (Doyle, 2002; Miguel de Bustos, 2012; Mortensen, 1993).

El tamaño del mercado es un factor relevante puesto que afecta al pluralismo de distintas formas: de manera directa se puede asumir que hay una relación inversa entre el tamaño del mercado y la concentración. Así, cuanto mayor es el tamaño del mercado, menor es la posibilidad de un único grupo o conglomerado de dominarlo. No obstante también hay evidencia que indica que esta relación puede ser inversa, puesto que aquellos países con mayores mercados son los que tienen un nivel más alto de concentración, véase el caso europeo, o el norteamericano (Mortensen, 1993).

Para Gilian Doyle —que representa la facción más moderada de los autores “neoclásicos” o, como le llamaría Mastrini (2013), la postura “intermedia”—, el principal afectado con concentraciones excesivas de los medios es el pluralismo. No obstante, es consciente de que la concentración también es una forma de las pequeñas empresas para adaptarse en un mercado globalizado y, por ello, pero sobre todo, por el desarrollo de la innovación, es positivo que haya un cierto nivel de concentración controlado. El control se puede establecer a través de políticas públicas que limiten la concentración excesiva, por medio de la reglamentación de prácticas monopolistas, pero también por medio del fomento de medios estatales garantes de contenidos que no son cubiertos en el libre mercado.

En definitiva, según este enfoque la concentración de la propiedad es uno de los elementos que más afecta al pluralismo mediático, aunque como se ha visto en líneas anteriores no es el único que valoran

La existencia de una diversidad de propietarios de medios debe contribuir positivamente al pluralismo. Incluso si todos los propietarios optan por basarse en no compartir muchas fuentes de contenido, su rivalidad promoverá una cultura de la disidencia que es saludable para la democracia. Más importante, la propiedad diversa evitará a cualquier proveedor único de tener un control absoluto sobre el orden del día y por lo tanto reducir el alcance por los abusos de potencial peligro de la influencia pública o política (Doyle, 2002, p. 28)

Otros autores de esta perspectiva o *media optimists* (Noam, 2009) centran sus argumentos en dos puntos: en primer lugar, en que no hay un claro vínculo entre la concentración de los medios de comunicación y la ausencia de pluralismo y, en segundo lugar, en que Internet y las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, NTIC, generan mayores niveles de pluralismo mediático (Compaine y Gomery, 2000; Thierer, 2005) y de diversidad en los contenidos (DellaVigna y Kaplan, 2006).

Un buen ejemplo de este tipo de argumentos es el estudio de Adam Thierer (2005), en el que se destaca que en la sociedad de la información la concentración de un sector no implica la reducción de las opciones informativas. Para él es la “edad dorada” de la diversidad de los medios. Desde su análisis las NTIC ofrecen muchos canales para la circulación de la información, por lo tanto no es necesaria ninguna intervención estatal para evitar la concentración. En la misma línea, Sánchez-Tabernero señala que muchas veces “la falta de pluralismo presenta un carácter coyuntural que el mercado y las mejoras tecnológicas se encargan de resolver con rapidez” (2002, p. 22).

En general este enfoque no comprende el valor del sistema de medios de comunicación como institución que incide necesariamente en la ciudadanía y en todos los procesos que se producen en una sociedad determinada —especialmente los procesos políticos—, obviando así determinados enfoques más cercanos al funcionalismo, donde se entiende que los medios de comunicación desempeñan unas labores sociales determinadas (Curran, 2005; Drale, 2004).

En síntesis, parafraseando a Mastrini (2013), la escuela neoclásica, tiene un déficit en la relativización de la cuestión del poder de los medios de comunicación. Los estudios no analizan la composición de los equipos directivos de los medios y si bien la reflexión de algunos de ellos se orienta a que la concentración de los medios constituye un riesgo cercenando el pluralismo de contenidos, consideran que las políticas de comunicación no deben ir orientadas en contra del desarrollo económico del mercado (Mastrini, 2013).

2.2. Perspectiva crítica

La base del análisis crítico de la comunicación se centra en al menos dos postulados de la obra de Marx, a saber;

[1.] el modo de producción de la vida material condiciona el proceso de vida social, política e intelectual en general. No es la conciencia de los hombres la que determina la realidad; por el contrario, la realidad social es la que determina su conciencia (Marx, 1984, p. 2).

[2.] la clase que tiene a su disposición los medios para la producción material dispone (...) de los medios para la producción espiritual, lo que hace que se le sometan (...) las ideas de quienes carecen de los medios necesarios para producir espiritualmente (Marx y Engels, 1970).

De esta manera los individuos pertenecientes a las clases dominantes aseguran una reproducción de la sociedad en la que priman las ideas que justifican el orden establecido. En este sentido, la incidencia en el ideario colectivo de la clase que posee los bienes de producción, viene a ser una de las formas de reproducción del sistema (Marx y Engels, 1970).

En el ámbito específico de la comunicación los teóricos críticos estudian en “sentido estricto las relaciones de poder que constituyen la producción, distribución y consumo de recursos, incluidos los recursos de comunicación” (Mastrini, 2013, p. 59), esto debido a que consideran que

los sistemas y contenidos de medios (y las comunicaciones) refuerzan, se enfrentan o influyen las relaciones y las clases sociales existentes y en segundo lugar, la economía política de la comunicación observa específicamente cómo la propiedad sus mecanismos de soporte y las políticas gubernamentales influyen en la manera de actuar y contenido de los medios de comunicación (McChesney, Wood, y Foster, 1998, p. 3).

Así, conscientes de que los medios de comunicación no sólo deben ser vistos, analizados y tratados como empresas que se lucran por el servicio informativo que conlleva su mercado, los autores críticos consideran a los medios, ante todo, instituciones sociales que tienen incidencia

a nivel de la ciudadanía. En este sentido los autores de esta perspectiva⁶ son muy críticos con los procesos de concentración en los medios de comunicación, considerando que éstos tienen graves consecuencias en diversos aspectos de la vida pública, especialmente, en la participación política al interior de sistemas democráticos.

Uno de los trabajos pioneros, en el que se denuncian las repercusiones de la concentración lo lleva a cabo Ben H. Bagdikian en EE.UU. En éste el autor estudia, entre 1983 y 1986, la forma en que los dueños de medios de comunicación intentan promocionar sus intereses, específicamente en prensa. Su estudio, lejano de la perspectiva cuantitativa, se acerca a una visión cualitativa en la que se relata la conformación de los directorios de los grupos de comunicación. Bagdikian (2004) entiende que los medios son permeables a los grupos de poder y esto sólo se puede impedir modernizando las leyes antimonopólicas e impulsando nuevos impuestos que frenen la actividad publicitaria.

Más recientemente, desde Latinoamérica, Guillermo Mastrini y Martín Becerra, centran varios de sus trabajos en la concentración de las industrias culturales a nivel regional. En sus investigaciones *Periodistas y magnates* (Mastrini y Becerra, 2006) y *Los dueños de la palabra* (Becerra y Mastrini, 2009), reflejan la composición de audiencias y facturación de los grandes conglomerados mediáticos de la región. Además, ofrecen un mapa estratégico de alianzas históricas de estos grupos comunicacionales regionales con las empresas de Norteamérica.

Este polo intelectual, en definitiva, asume que la ausencia de concentración es una condición esencial para la diversidad de opiniones que alimenta una sana democracia (Llorens, 2001). Se entiende pues, que todo aquello que pueda afectar el pluralismo de los medios de comunicación supone riesgos para el desarrollo social de los países.

En este sentido buena parte de los estudios se centran en resaltar las dinámicas histórico-políticas de la concentración. Según Mestman y Mastrini el hecho de que en la década de 1980 se llevaran a cabo diversos procesos de desregulación produjo el incremento de conglomerados comunicacionales, suponiendo un incremento de la concentración de la propiedad y las audiencias en la comunicación (Mestman y Mastrini, 1996).

A partir de los años noventa se empezaron a ver grandes movimientos de compra de otros grupos internacionales. Con lo cual, tal y como señala McChesney, se produjo un proceso no sólo de carácter regional, sino un suceso de orden global, en el que se dieron tres tipos de mercados tendientes a la concentración de 1) grupos transnacionales, 2) grupos dominantes de

⁶ Varios autores han desarrollado su trabajo en torno a la Teoría Crítica de la Comunicación a lo largo de la historia. Entre ellos Dallas Smythe (1957), señala como principal función de los medios de comunicación la creación de bloques compactos de audiencias que se venden a los anunciantes. La publicación de su artículo *Communications: Blindspot of western marxism*, refutado por Granham Murdock por su visión excesivamente economicista, sirve para la apertura de uno de los debates más interesantes que se desarrollan en torno a lo que desde entonces se empezó a identificar como el paradigma teórico de la Economía Política de la Comunicación (Mosco, 1996). En Europa James D. Halloran, Peter Golding y Granham Murdock, quienes comparten sus estudios en el Center of Communication Research de Leicester. En Reino Unido, Raymond Williams y, de la escuela escandinava, autores como Kaarle Nordstren y Tapio Varis se centran en el activismo político y la incidencia de la globalización de los medios en las desigualdades entre países. Centrados en Latinoamérica cabe mencionar a Fernando Reyes Matta, Rafael Roncagliolo, Héctor Schmucler, Juan Somavia, Luis Ramiro Beltrán, Antonio Pasquali y Armand Mattelart.

mercados regionales y 3) grupos dominantes de mercados domésticos nacionales y sub-regionales que, en definitiva, tendría como primera víctima el desarrollo democrático (McChesney et al., 1998).

Como relata Castells en su obra *Comunicación y poder* (2009), el sistema de medios concentrado y globalizado refleja una unión entre lo político y lo ideológico en el que la conformación de conglomerados comunicacionales sirve a la extensión de su influencia en la opinión pública.

Para los autores de este enfoque identificar el problema, es tan importante como plantear soluciones al mismo, por ello, en general, se decantan por ser favorables a un incremento del intervencionismo de Estado en los medios de comunicación pues, el pluralismo político es la necesidad, de acuerdo a los intereses de la ciudadanía, de contar con un conjunto de opiniones representadas en los medios.

Desde Latinoamérica el modelo de regulación propuesto por los teóricos críticos proviene de la década de 1970 y se denomina Políticas Nacionales de Comunicación, PNC (Beltrán, 1976). Sus características ideales fueron mantener una estructura global que definiera de una forma explícita los aspectos más importantes de los medios de comunicación de forma duradera en el tiempo (Exeni, 1998). Esta propuesta dio lugar a diversos intentos de llevar a la práctica políticas de radiodifusión nacionalistas, que sólo fueron bastante exitosos cuando estuvieron motivadas por la necesidad de incrementar el control (Fox, 1989).

Por su parte, Mastrini (2013) señala que este fracaso se debe a que las políticas que se han implementado tradicionalmente han obviado el carácter simbólico de las industrias culturales, limitándose a regular sus prácticas económicas. Para superar este problema el autor propone que las normativas sobre pluralismo y anti-concentración estén acompañadas de normas de transparencia, normas limitativas, es decir que el Estado pueda poner restricciones a la cantidad de medios que puede poseer una persona o grupo. O reglas como *must carry-must offer* que obliguen a los propietarios de cable a distribuir los canales disponibles, tanto comerciales como públicos. Las opciones indirectas como el fomento de medios de propiedad estatal que no guían su programación por criterios comerciales pueden ser buenas, si no hay una apropiación gubernamental del sistema de medios (Mastrini, 2013).

Otros autores de esta perspectiva teórica proponen un refuerzo de los medios de comunicación comunitarios, como una buena forma de coadyuvar en el problema de falta de pluralismo en los sistemas comunicacionales. Adilson Cabral considera que dichos medios se convierten en un espacio de interacción distinto del estatal o del privado precisamente por la existencia de medios y procesos comunicacionales no dirigidos por iniciativas estatales o empresariales, sino por colectividades tanto en el ámbito comunitario territorial (un barrio o región, por ejemplo), como en el ámbito identitario y de afinidades (colectivos de mujeres, negros, etc.) (Cabral, 2011).

En conclusión, vemos que esta perspectiva analítica valora la relevancia social, cultural y política de los medios de comunicación evitando centrarse sólo en la perspectiva económica:

la intervención del Estado nacional o de los Estados supranacionales para resguardar el pluralismo implica comprender la importancia de los aspectos políticos y culturales involucrados en la regulación de la comunicación. La intervención de los poderes públicos resulta una herramienta indispensable para evitar la concentración tanto mediante la regulación y la generación de condiciones para la existencia de medios independientes a los efectos de alcanzar el pluralismo externo, como por la creación de medios públicos que garanticen pluralismo interno. Regular la concentración de la propiedad implica, entonces, promover criterios sociopolíticos sobre los criterios económicos (Mastrini, 2013, p. 286).

4. Formas de intervención estatal

Como se ha visto en las páginas anteriores, el debate se articula en dos polos, cada uno de ellos sugiere una forma de actuación en torno a la cuestión de la concentración de los medios de comunicación. De estas dos perspectivas analíticas se derivan dos posicionamientos claros de cara a la intervención en el sistema de medios de comunicación por parte del Estado.

El debate sobre la intervención estatal en los mercados es constante en muchos ámbitos de las ciencias sociales. Específicamente, en el área de la comunicación audiovisual, es interesante abordarlo puesto que, de las diferentes posiciones —a favor del libre mercado y a favor de la regulación estatal—, surgen dos modelos diferentes de sistemas audiovisuales en los países; el modelo de “servicio privado” y el modelo de “servicio público”⁷. A continuación, se llevará a cabo un sucinto resumen de lo que se plantea en estas dos perspectivas de intervención.

En buena parte del mundo, la libertad económica de la prensa es considerada esencial, pero también se observan con preocupación los efectos potenciales de la libertad de mercado (Keane, 1991), ya que como señala McQuail “los mercados liberan, pero sus leyes también producen concentración de la propiedad, reducción de la diversidad (...)” (McQuail, 1998, p. 69).

En el **modelo de servicio privado** el Estado sólo es un árbitro que procura la competencia efectiva. En este sistema toda decisión que busca un control gubernamental sobre las empresas de comunicación es entendida como un ataque a la libertad de expresión. Lo que se defiende desde esta perspectiva es “hacer compatible la libertad de elección de los ciudadanos con el desarrollo de empresas de comunicación capaces de competir en un mercado global” (Sánchez-Taberner, 2002: 22). Los principales argumentos favorables a este modelo se pueden resumir en tres puntos. Primero, el fomento de una estructura audiovisual diversa:

la desregulación del sector a finales de los años ochenta permitió la creación de nuevos canales privados que transformaron el panorama audiovisual. Si por entonces presenciábamos el incremento del número de canales comerciales y el ligero aumento del tiempo de consumo, ahora destacan la multiplicación de ofertas televisivas, la

⁷ Cabe aclarar que estos dos modelos de intervención y los dos sistemas que se derivan de los mismos se deben entender como tipos ideales, es decir, como instrumentos conceptuales que recogen los rasgos esenciales de ciertos fenómenos, según Weber.

fragmentación de las audiencias y la internacionalización de los grupos de televisión (Sánchez-Tabernero, 2002: 16).

En este sentido se favorece la existencia de medios más diversos que contienen paquetes de programación con especialización de contenidos, ampliando considerablemente la oferta de entretenimiento y ayudando a preservar grupos mediáticos con dificultades (Sánchez-Tabernero, 2002). Según ellos estas medidas surten efecto a nivel económico pues fomentan la competencia, la innovación y la reducción de precios al consumidor.

Segundo, el estímulo de la innovación, pues como señala Joseph Schumpeter (1982), los monopolios temporales estimulan la innovación y el crecimiento económico, bajo la idea del “darwinismo económico” como la supervivencia de los más aptos.

Y tercero, la reducción de costes, dado que el crecimiento de los conglomerados no sólo imprime diversidad, sino que también es beneficioso por la reducción del precio de sus productos. Así, “los defensores del libre mercado, sostienen que permitir que el mercado funcione independientemente de los obstáculos reglamentarios ofrece a los consumidores una multiplicidad de opciones a un costo promedio más bajo” (Albarran y Dimmick, 1996, p. 2).

Frente al anterior, se encuentra el **modelo de servicio público** que apuesta por una mayor intervención del Estado en la estructura mediática de un país. Propone creación de políticas que garanticen determinadas necesidades sociales que el libre mercado no provee. Éstas se dirigen hacia el acceso universal, la intervención o supervisión de las industrias. Con ellas se verifica que se cumplan una serie de objetivos (la diversidad cultural, la libertad de prensa, el pluralismo, la educación la construcción de ciudadanía). También, se fomentan las producciones nacionales, el otorgamiento y renovación de concesiones. Además, se regula la intervención en las estructuras económicas y financieras, los controles a la propiedad cruzada de los medios y a la propiedad extranjera, los topes a la publicidad, las subvenciones y financiamiento al sistema audiovisual. Y, finalmente, se da promoción e impulso a los circuitos audiovisuales no comerciales a través de medios públicos comunitarios y ciudadanos (Gómez, 2008).

Los autores que defienden esta postura se basan en varios argumentos que se resumen también en tres puntos fundamentales. Primero, en la incapacidad del mercado de garantizar el bienestar social de la ciudadanía. Para ellos la desregulación es un proceso que puede entenderse como liberalización o privatización, una tendencia a la que algunos han encontrado su opuesto en la democratización (Lemert, 1989).

Segundo, en que las estructuras mediáticas desreguladas en realidad llevan implícito un proceso de “re-regulación” a favor de los grandes capitales mediáticos: para Mastrini y Mestman la desregulación no fue la salida de los Estados del control del audiovisual⁸, contrario a ello, fue una incursión mucho más fuerte a fin de favorecer a los grandes oligopolios mediáticos: “así mientras se produjo una supuesta apertura hacia el hipotético libre mercado en

⁸ Refiriéndose a las privatizaciones que se llevaron a cabo en Latinoamérica entre los años 70 y 80.

realidad se sentaron las bases para regular en pos de una nueva estructura de la propiedad dominada por el capital concentrado” (Mestman y Mastrini, 1996, p. 82).

Tercero, en que estos procesos tienen un claro nexo con la rentabilidad de las economías de escala —*Economies of multiformity*— (Albarran y Dimmick, 1996) y la concentración empresarial, en detrimento, muchas veces, de la pluralidad y diversidad de los medios.

En definitiva, de los dos modelos de intervención estatal, se desprenden, a su vez, dos tipos de servicio de medios; por una parte, los medios de servicio público y, por otra, los medios de servicio privado. En términos generales se puede definir el servicio público de medios como lo hace Antonio Pasquali, teniendo en cuenta varios aspectos valorados por la UNESCO, a saber;

no pertenece a [actores] privados; es mayoritariamente financiado con dinero público; tiene autonomía e independencia política ante el Poder Ejecutivo y autonomía ante los poderes económicos; es un servicio no-gubernamental y desgubernamentalizado; está bajo supervisión del Poder Legislativo o de una autoridad especial supra partes y aplica criterios de par condicio, es decir, de equilibrio en el tratamiento de la política interna; ofrece servicios diversificados, complementarios y universales (maximización de coberturas y atención a todos los estratos socioculturales); se impone a sí mismo elevados estándares cualitativos y de moral social (Pasquali, citado en Arroyo, Becerra, Castillejo, y Santamaría, 2013, p. 50).

Teniendo en cuenta que para denominar “medios públicos” a un sistema de medios, éste debería cumplir al menos las características antes mencionadas, en la presente investigación nos referiremos a “medios estatales” y “medios privados” atendiendo únicamente al criterio de origen de su financiación.

5. Apuntes concluyentes

A lo largo de las últimas páginas se abordaron los temas de la concentración y del pluralismo mediático, dos elementos centrales para la presente investigación, que vienen a definir la variable dependiente que aquí se estudia. La definición de estos dos factores y la relación que se da entre los mismos fue abordada desde dos perspectivas que nos trasladaron al debate de las políticas públicas una vez más, en ese caso, la necesidad de intervenir o no en los sistemas mediáticos. Cada postura entiende los factores concentración y pluralismo desde una perspectiva diferente, lo cual hace que cada analista se decante por formas de intervención diferentes.

Por ello para el análisis de la estructura de medios que se propone estudiar en la presente investigación, se tendrán en cuenta varios supuestos de los que parten algunos argumentos expuestos anteriormente, a saber:

1. El pluralismo mediático está compuesto por distintas variables que comúnmente se asocian a la diversidad de propietarios y a la diversidad de contenidos. Esta diferenciación da lugar a dos tipos de pluralismo: el pluralismo que se relaciona con la cantidad de propietarios en un sistema de medios de comunicación y el vinculado a la diversidad de contenidos de los medios de comunicación.

2. Los medios de comunicación que se desarrollan la interior del sistema capitalista globalizado tienden hacia la concentración en pocos propietarios de las empresas de los medios, debido a las características propias de las industrias culturales. La concentración se puede medir calculando el porcentaje la facturación de las compañías de un mercado, así como por el nivel de audiencia de los medios de comunicación.
3. El pluralismo mediático se asocia negativamente con la concentración de la propiedad de los medios de comunicación: cuanto mayor sea la concentración de la propiedad, es decir, los medios de comunicación estén en manos de un menor número de propietarios, menor será el pluralismo de contenidos y el pluralismo de actores.
4. Los medios de comunicación suelen favorecer los intereses de sus dueños y de los representantes públicos, poniendo en peligro su condición institucional de ser herramientas de rendición de cuentas y de participación ciudadana.
5. Una forma de promover el desarrollo de un mayor pluralismo mediático se centra en el desarrollo de políticas públicas de comunicación, tanto de carácter económico, como simbólico, orientadas a la prevención de la concentración y a la reducción de la misma cuando es excesiva.

En este sentido, y si bien el pluralismo de contenidos es de gran importancia, en el presente trabajo nos centraremos en el pluralismo entendiéndolo como la capacidad de los ciudadanos de escoger tanto en radio como en televisión, una diversa cantidad de canales y emisoras de radio pertenecientes a una amplia cantidad de propietarios. Por ello para evaluar los niveles de pluralismo en los países objeto de análisis, se observará la estructura de la propiedad de los medios de comunicación (radio y televisión) y la estructura de concentración de los mismos a través de la audiencia y a la facturación.

Referencias

Normativas institucionales

Comisión Europea (CE). 1996 "Preposition de directive du Parlement Européen et du Conseil relative à la protection du pluralisme dans le contrôle de medias. Fiches de la DG X, diffusées sous l'autorité de M. Monti. Bruselas: Comisión Europea SEC (96) 1457.

Consejo de Europa (CdE). 1992 "Etude complémentaire du consultat (Arbeitsgruppe für Kommunikationsforschung & Beratung) sur les notions de pluralisme et de diversité". Comité d'experts sur les concentrations des media et pluralisme. MM-CM (92) 11. Estrasburgo: Consejo de Europa.

Consejo de Europa (CdE). 1994 "4ème Conference ministérielle européenne sur la politique des communications de masse. Les media dans une société démocratique. Praga, 7-8 décembre 1994. Rapport d'activité du Comité d'experts sur les concentrations des media et le pluralisme. MCM (94)5". Estrasburgo: Consejo de Europa.

Consejo de Europa (CdE): 2004 "Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas (Reglamento comunitario de concentraciones)". Estrasburgo: Consejo de Europa

Bibliografía

- Adorno, T., & Horkheimer, M. (1988). *La industria cultural. Iluminismo como mistificación de masas*. Sudamericana.
- Albarran, A. (2003). U.S. Media concentration: the growth of megamedia. En A. Arrese (Ed.), *Empresa informativa y mercados de la comunicación* (pp. 63-73). Pamplona: EUNSA, Universidad de Navarra.
- Albarran, A., & Dimmick, J. (1996). Concentration and Economics of Multiformity in the Communication Industries. *The Journal of Media Economics*, 9(4), 41-50.
- Albornoz, L. A. (2003). La prensa diaria y periódica: pionero pero problemático salto on line, 141-178.
- Albornoz, L., & Marengi, P. (2015). *Medios de proximidad: participación social y políticas públicas*. (M. Chaparro, Ed.). Madrid: iMEDEA/COMandalucía.
- Alesina, A. (1989). Politics and Business Cycles in Industrial Democracies. *Economy Policy*, (8).
- Alesina, A. (1992). Politics and Business Cycles in Industrial Democracies. *Economics and Politics*, (4).
- Altschull, J. H. (1995). *Agents of Power: The Media and Public Policy*. Longman.
- Anagnostou, D., Craufurd-Smith, R., & Psychogiopoulou, E. (2010). The formation and implementation of national media policies in Europe and their relationship to democratic society and media freedom and independence: A theoretical and analytical frame for the MEDIADEM project. MEDIADEM Project. Recuperado a partir de <http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2010/05/theoretical-report.pdf>
- Anderson, J. E. (1975). *Public policy-making*. Londres: Nelson.
- Aron, R. (1990). *Democracy and totalitarianism: a theory of political systems* (1st ed.). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Arroyo, L., Becerra, M., Castillejo, Á. G., & Santamaría, Ó. (2013). *Cajas mágicas: el renacimiento de la televisión pública en América Latina*. Madrid: Tecnos.
- Bagdikian, B. H. (1986). *El monopolio de los medios de difusión*. (R. Helier, Trad.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Bagdikian, B. H. (2004). *The New Media Monopoly*. Beacon Press.
- Bauman, Z. (2000). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z. (2005). *Vida líquida*. Barcelona: Paidós.
- Becerra, M., & Mastrini, G. (2009). *Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del sigloXXI*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, repuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Bell, D. (1973). *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid: Alianza.
- Beltrán, L. R. (1976). Políticas nacionales de comunicación en América Latina: los primeros pasos. *Nueva Sociedad*, 25, 4-34.

- Beltrán, L. R., & Fox, E. (1980). *Comunicación dominada: Estados Unidos en los medios de América Latina*. México: Editorial ILET - Nueva Visión.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1975). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Open Road Media.
- Bisbal, M. (2006). El Estado comunicador y su especificidad. Diagnóstico inacabado y estrategias. *Comunicación: Estudios Venezolanos de Comunicación*, 32(134), 60-73.
- Bobbio, N. (2014). *Derecha e izquierda*. Penguin Random House Grupo Editorial España.
- Boix, C. (1996). *Partidos políticos, crecimiento e igualdad: estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Madrid: Alianza.
- Borón, A. (2007). Si en América Latina se hace un reformismo serio se sientan las bases para un proceso revolucionario [Rebelión]. Recuperado a partir de <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=55860>
- Bustamante, E. (Ed.). (2003). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación: industrias culturales en la era digital* (1a. ed., 1a. reimp). Barcelona: Gedisa.
- Bustamante, E., & Monzoncillo, J. M. A. (2002). *Comunicación y cultura en la era digital: industrias, mercados y diversidad en España*. Gedisa Editorial.
- Cabral, A. (2011). A formulação de políticas no sector de rádios comunitárias no Brasil: por um modelo que compreenda o desenvolvimento humano e social. *Redes.Com. Revista de estudios para el desarrollo social de la Comunicación*, (6), 17-28.
- Camargo, S. R. M. (2009). Ley de las tecnologías de la información y las comunicaciones - tic -. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, (31), 49-72.
- Castells, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. 1, La sociedad red*. Madrid: Alianza.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.
- Cater, D. (1964). *Power in Washington; a critical look at today's struggle to govern in the Nation's Capital*. New York: Random House. Recuperado a partir de <http://catalog.hathitrust.org/Record/001141529>
- Comisión Europea. (2009). *Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach*. Lovaina: Comisión Europea. Recuperado a partir de https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/final_report_09.pdf
- Compaine, B. M., & Gomery, D. (2000). *Who Owns the Media?: Competition and Concentration in the Mass Media industry* (3 edition). Routledge.
- Curran, J. (2005). Mediations of Democracy. En M. Gurevitch (Ed.), *Mass Media Society* (4.^a ed.). Londres: Arnold.
- Dahl, R. (2009). *La poliarquía: participación y oposición*. (J. Moreno, Trad.) (3a. ed). Madrid: Tecnos.
- DellaVigna, S., & Kaplan, E. (2006). *The Fox News Effect: Media Bias and Voting* (Working Paper No. 12169). National Bureau of Economic Research. Recuperado a partir de <http://www.nber.org/papers/w12169>
- Díaz de Sarralde, S. (1999). La modelización de los ciclos político-económicos. En *VI Encuentro de Economía Pública: el gasto social y su financiación* (p. 37-). Oviedo. Recuperado a partir de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3143309>
- Dorfman, A., & Mattelart, A. (1978). *Para leer al Pato Donald*. Siglo XXI.
- Doyle, G. (2002). *Media Ownership: The Economics and Politics of Convergence and Concentration in the UK and European Media*. SAGE.
- Drale, C. (2004). Communication media in a democratic society. *Communication Law and Policy*, 9(2), 213-235. http://doi.org/10.1207/s15326926clp0902_3
- Dror, Y. (1971). *Desing for Policy Sciences*. New York: Elsevier.
- Dunn, W. (1994). *Public Policy Analysis. An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall.
- Dye, T. (1987). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Edición: New.). Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Exeni, L. (1998). *Políticas de comunicación: andares y señales para no renunciar a la utopía*. Plural Editores.
- Fitzgerald, S. W. (2012). *Corporations and Cultural Industries: Time Warner, Bertelsmann, and News Corporation*. Lexington Books.
- Fox, E. (1989). Medios de comunicación y política en América Latina. 915 1 CIC-UCAB Donación 20090617 JoseLuis.

- Freedman, D. (2006). Dynamics of power in contemporary media policy-making. *Media, Culture & Society*, 28(6), 907-923. <http://doi.org/10.1177/0163443706068923>
- Freedman, D. (2008). *The Politics of Media Policy* (1 edition). Cambridge, UK ; Malden MA: Polity.
- Freeman, J. L. (2012). *The Political Process: Executive Bureau Legislative Committee Relations*. (R. Snyder, Ed.). Literary Licensing, LLC.
- Freidenberg, F. (2007). *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis.
- Frey, B., & Schneider, F. (1981). A Politico-Economic Behaviour in the United Kingdom. *Economic Journal*, (91), 737-740.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre* (1a. ed). Barcelona: Planeta.
- Galperin, H. (2010). Beyond Interests, Ideas, and Technology: An Institutional Approach to Communication and Information Policy. *The Information Society: An International Journal*, 20(3), 159-168.
- Garcé, A. (2000). Las ideologías de los partidos políticos en el gobierno de la economía | Nueva Sociedad. *Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina*, (170). Recuperado a partir de <http://nuso.org/articulo/las-ideologias-de-los-partidos-politicos-en-el-gobierno-de-la-economia/>
- Gaughan, P. A. (Ed.). (1994). *Readings in Mergers and Acquisitions*. Cambridge, Mass: Blackwell Pub.
- Giddens, A. (1999). *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*. (P. Cifuentes Huertas, Trad.). Madrid: Taurus.
- Gómez García, R. (2008). Políticas e industrias audiovisuales en México: apuntes y diagnóstico. *Comunicación y sociedad*, (10), 191-223.
- González, J. L. (2015). Instituciones, ideología o globalización. Condicionantes de las políticas de ajuste en respuesta a la crisis financiera internacional (2007-2014). En *XII Congreso Español de Ciencia Política de la Administración. ¿Dónde está el poder?* Bilbao. Recuperado a partir de <http://aecpa.es/congresos/XII-congreso/paper.php?paper=1690>
- Hallin, D., & Mancini, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política* (Hacer). Barcelona.
- Hall, P. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford University Press.
- Hanf, K., & Scharpf, F. W. (1978). *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control*. Sage Publications.
- Harris, M. (1980). *Vacas, cerdos, guerras y brujas: los enigmas de la cultura* (12a. reimp). Madrid: Alianza.
- Hernández, D., & Reina, O. (2010). Impacto de las políticas públicas de comunicación en Venezuela: elementos para la definición de una política de información y comunicación de Estado. En S. Sel (Ed.), *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo. América Latina y sus encrucijadas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Hibbs, D. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *The American Political Science Review*, 7.
- Hidalgo, M. (2015). Partidos, crecimiento y desigualdad (I). Recuperado a partir de <http://politikon.es/2015/02/11/partidos-crecimiento-y-desigualdad/>
- Huerta-Wong, J. E., & García, R. G. (2013). Concentración y diversidad de los medios de comunicación y las telecomunicaciones en México. Recuperado 1 de diciembre de 2015, a partir de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34625579006>
- Humphreys, P. (1996). *Mass media and media policy in Western Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Humphreys, P. (1997). Power and control in the new media. University of Manchester.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. Martin Robertson.
- Just, N., & Puppis, M. (2012). Communication Policy Research: Looking Back, Moving Forward. En *Trends in Communication Policy Research. New Theories, Methods & Subjects* (1.^a ed., pp. 9-29). Chicago: The University of Chicago Press.
- Kalecki, M. (1943). Political Aspects of Full Employment. *The Political Quarterly*, 14(4), 322-330. <http://doi.org/10.1111/j.1467-923X.1943.tb01016.x>
- Keane, J. (1991). *The media and democracy*. Polity Press.
- Kitzberger, P. (2009). Las relaciones gobierno-prensa y el giro político en América Latina. *Postdata*, 14(2), 157-181.

- Kitzberger, P. (2012). Politización del campo mediático y democracia en la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez. *Iberoamericana. América Latina, España, Portugal: Ensayos sobre letras, historia y sociedad. Notas. Reseñas iberoamericanas*, 12(47), 187-192.
- Kowalsky, T. (1998). *Media concentration and pluralism in the light of national corespondent's and consultants' reports (1995-1997)* (No. Informe MM-CM (98) 7). Estrasburgo: Consejo de Europa.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista* (1a. ed., 2a. reimp). Buenos Aires [etc.]: Fondo de Cultura Económica.
- Lanzaro, J. (2008). La tercera ola de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la socialdemocracia. *Paper presentado at the Estudio/Working Paper 91*.
- Lasswell, H. (1971). *El futuro de la ciencia política*. Madrid: Tecnos.
- Lasswell, H. D. (1951). *The political writings of Harold D. Lasswell*. Glencoe (Illinois): The Free Press.
- Lemert, J. B. (1989). *Criticizing the media: empirical approaches*. Sage.
- Lindbeck, A. (1976). Stabilization Policies in Open Economies with Endogenous Politicians. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 1-19.
- Lindblom, C. E. (1991). *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. (E. Z. Goñi, Trad.). INAP.
- Llorens, C. (2001). *Concentración de empresas de comunicación y el pluralismo[: la acción de la Unión Europea*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Lowi, T. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, (32), 298-310.
- MacRae, D. (1977). A Political Model of the Business Cycle: an Empirical Test. *Journal of Political Economy*, (85), 239-264.
- Majone, G. (2001). Políticas Públicas y Administración: Ideas, Intereses e Instituciones. En R. Goodin & H.-D. Kingemann (Eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política* (Vol. 2, pp. 887-914). Madrid: AKAL.
- Mannheim, K. (1973). *Ideología y utopía: introducción a la sociología del conocimiento*. (J. Zaragüeta Bengoechea, Trad.) (3a. ed). Madrid: Aguilar.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. Clarendon Press.
- Marx, K. (1984). *El capital: crítica de la economía política*. (P. Scarón, Trad.) (15a. ed. en español, (4a. ed. en España)). Madrid: Siglo XXI de España.
- Marx, K., & Engels, F. (1970). *La ideología alemana: crítica de la novísima filosofía alemana en las personas de sus representantes Feuerbach, B. Bauer y Stirner y del socialismo alemán en las de sus diferentes profetas* (3a. ed). Montevideo : Barcelona: Ediciones Pueblos Unidos; Grijalbo.
- Mastrini, G. (2013). *Las industrias culturales en Argentina*. Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones, España.
- Mastrini, G., & Becerra, M. (2006). *Periodistas y Magnates: Estructura y Concentración de las Industrias Culturales en América Latina*. Buenos Aires: Instituto Prensa y Sociedad : Prometeo Libros.
- McChesney, R. D., Wood, E. M., & Foster, J. B. (Eds.). (1998). *Capitalism and the Information Age: The Political Economy of the Global Communication Revolution*. Monthly Review Press.
- McChesney, R. W. (2000). *Rich Media, Poor Democracy: Communication Politics in Dubious Times*. New Press, The.
- McQuail, D. (1998). *La acción de los medios: los medios de comunicación y el interés público*. Amorrortu Editores España SL.
- McQuail, D. (2000). *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*. Paidós.
- McQuail, D. (2010). *McQuail's Mass Communication Theory*. SAGE.
- Meltsner, A. (1972). Political Feasibility and Policy Analysis. *Public Administration Review*, (32), 859-867.
- Mestman, M. E., & Mastrini, G. (1996). ¿Desregulación o re-regulación?: De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota. *CIC: Cuadernos de información y comunicación*, (2), 81-88.
- Miguel de Bustos, J. C. (1993). *Los grupos multimedia: estructuras y estrategias en los medios europeos*. Editorial Bosch. Recuperado a partir de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=171548>

- Miguel de Bustos, J. C. (2012). Sobre pluralismo y diversidad. *Zer - Revista de Estudios de Comunicación*, 9(16). Recuperado a partir de <http://www.ehu.es/ojs/index.php/Zer/article/view/5301>
- Moraes, D. de. (2011). *La cruzada de los medios en América Latina: gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Paidós.
- Mortensen, F. (1993). *Study by a Consultant on the Notion of Access to the Market, Council of Europe, Committee of Experts on Media Concentrations and Pluralism (MM-CM)* (21). Estrasburgo.
- Mosco, V. (1996). *The Political Economy of Communication: Rethinking and Renewal*. SAGE.
- Murdock, G. (2013). Book Review: Scott W. Fitzgerald, Corporations and Cultural Industries: Time Warner, Bertelsmann, and News Corporation. *Media, Culture & Society*, 35(8), 1027-1029. <http://doi.org/10.1177/0163443713500608>
- Murdock, G., & Golding, P. (1973). For a Political Economy of Mass Communications. *Socialist Register*, 10(10). Recuperado a partir de <http://socialistregister.com/index.php/srv/article/view/5355>
- Napoli, P. (1999). Deconstructing the diversity principle. *Journal of Communication*, 49(4), 7-34. <http://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1999.tb02815.x>
- Napoli, P. (2001). *Foundations of Communications Policy: Principles and Process in the Regulation of Electronic Media*. Cresskill, N.J: Hampton Pr.
- Nieto, A., & Iglesias, F. (2000). *La Empresa informativa*. Editorial Ariel.
- Noam, E. (2009). *Media Ownership and Concentration in America*. Oxford University Press.
- Nordhaus, W. (1975). The Political Business-Cycle. *Review of Economic Studies*, (42).
- Ortega, F. (2012). Concentración de medios, medidas y crisis. Estado del arte y propuesta metodológica para el estudio y la medida de las dinámicas de la concentración de medios. *Inédito*.
- Pallarés, F. (1988). Las políticas públicas: El sistema político en acción. *Revista de estudios políticos*, (62), 141-162.
- Panizza, F. (2008). La marea rosa. En M. Alcántara & F. García (Eds.), *Elecciones y política en América Latina* (pp. 19-39). Madrid: IEEM Miguel Ángel Porrúa.
- Papathanassopoulos, S., & Negrine, R. (2010). Approaches to Communications Policy: An Introduction. En *Communications Policy. Theories and Issues* (1.ª ed.). London: Palgrave Macmillan.
- Parsons, D. W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO Mexico.
- Ramos, J. (2015). *La revolución de los desheredados Participación de las redes de medios comunitarios y alternativos en la construcción de políticas de comunicación en Bolivia*. Universidad de Salamanca, España.
- Ranaivoson, H. (2007). Measuring Cultural Diversity: a Review of Existing Definitions. Recuperado a partir de <http://www.uis.unesco.org/culture/Documents/Ranaivoson.pdf>
- Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española (23.ª ed.). Recuperado a partir de <http://www.rae.es/rae.html>
- Rose, R., & Bowden, T. (1976). *The Dynamics of Public Policy: A Comparative Analysis*. SAGE Publications, Incorporated.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Sánchez-Tabernero, A. (Alfonso). (2002). Concentración de empresas de comunicación en Europa: nuevos datos contradicen los viejos mitos [Article]. Recuperado 21 de abril de 2013, a partir de <http://dspace.unav.es/dspace/handle/10171/7987>
- Santander, P. (2014). Nuevas leyes de medios en Sudamérica: enfrentando políticamente la concentración mediática. *Convergencia*, 21(66), 13-37.
- Sarikakis, K. (2007). The Place of Media and Cultural Policy in the EU. *European Studies*, (24), 13-22.
- Schiller, H. I. (1976). *Communication and Cultural Domination*. M.E. Sharpe.
- Schumpeter, J. A. (1982). *Business cycles: a theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process*. Porcupine Press.
- Siebert, F., Peterson, T., & Schramm, W. (1956). *Four Theories of the Press: The Authoritarian, Libertarian, Social Responsibility, and Soviet Communist Concepts of what the Press Should be and Do*. University of Illinois Press.

- Silva, M. (2007). *El libro blanco sobre RCTV*. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Recuperado a partir de <http://venezuela.indymedia.org/fr/2007/05/592.shtml>
- Sinclair, J. (2000). *Televisión: comunicación global y regionalización*. Gedisa.
- Smith, T. A. (1975). *The comparative policy process*. ABC-Clio.
- Smythe, D. W. (1957). *The Structure and Policy of Electronic Communications* (First Edition). University of Illinois Press.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón & E. Carrillo (Eds.), *La nueva Administración Pública* (Alianza Editorial). Madrid.
- Thierer, A. (2005). *Media Myths: Making Sense of the Debate Over Media Ownership*. Washington, D.C.: The Progress & Freedom Foundation.
- Touraine, A. (1973). *La sociedad post-industrial* (3a. ed). Barcelona: Ariel.
- Tremblay, G. (2011). Desde la teoría de las industrias culturales. Evaluación crítica de la economía de la creatividad, 49-80.
- Truman, D. (1981). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. Westport, Conn: Praeger.
- Tufte, E. (1978). *Political Control of Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- UNESCO. (2008). Indicadores de Desarrollo Mediático. Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social. Recuperado a partir de <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102S.pdf>
- Van Cuilenburg, J. van, & McQuail, D. (2003). Media Policy Paradigm Shifts Towards a New Communications Policy Paradigm. *European Journal of Communication*, 18(2), 181-207. <http://doi.org/10.1177/0267323103018002002>
- Van Der Wurff, R., & Van Cuilenburg, J. (2001). Impact of moderate and ruinous competition on diversity: the Dutch television market. *The Journal of Media Economics*, 14(4), 213-229.
- Waisbord, S. (2013). *Vox Populista*. Barcelona: GEDISA.
- Wasko, J., Murdock, G., & Sousa, H. (2011). *The Handbook of Political Economy of Communications*. John Wiley & Sons.
- Worsley, P. (1969). The Concept of Populism. En G. Ionescu & E. Gellner (Eds.), *Populism: Its Meanings and National Characteristics*. London: Macmillan.
- Zallo, R. (2007). La economía de la cultura (y de la comunicación) como objeto de estudio. *Zer - Revista de Estudios de Comunicación*, 12(22). Recuperado a partir de <http://www.ehu.es/ojs/index.php/Zer/article/view/3682>