



## **Políticas y Planificación de la Comunicación**

**Cátedra: Guillermo Mastrini**

### **Teórico N° 3 y 4**

#### **Paradigmas de políticas de Comunicación**

Van Cuilemburg y McQuail plantean 3 paradigmas de políticas de comunicación<sup>1</sup>. En este sentido no se va a plantear que a determinado modelo de estado le corresponde determinado modelos de política de comunicación. Cada país desarrolla su sistema de medio de manera particular. Si se puede deducir que hay un clima de época que promueve determinados paradigmas y no otros.

Los autores sostienen que las políticas de comunicación deberían promover como fin último el interés público. El interés público es aquel que trasciende el interés meramente individual. La organización de los sistemas de medios de comunicación debe ser abordada en pos de promover este interés colectivo. El gran problema será determinar quien decide el interés público dentro de determinada sociedad.

En materia de comunicación, el interés colectivo común se correspondería con la diversidad de fuentes y acceso. Estos dos principios son valores a proteger por medio de las políticas de comunicación. El acceso entendido como el nivel básico de recepción de señales es anterior a la diversidad de medios de comunicación. Los problemas comienzan a la hora de definir las políticas concretas para llevar a cabo esa protección o promoción que beneficiará a algunos y perjudicará a otros. La cuestión reside en entender cómo se expresa esta contradicción de intereses para lograr el interés público.

En términos generales, la definición del interés público depende de tres fuerzas: el Estado, la sociedad y las empresas. Todos estos actores tienen intereses en los

---

<sup>1</sup>Jan van Cuilemburg y Denis McQuail, “Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación”, en *European Journal of Communication*, Vol. 18. Num. 2, Sage, Londres, pp 181-207 (traducción de la cátedra)

medios de comunicación. El Estado tiene la obligación de administrar el espectro radioeléctrico y potenciar el desarrollo de los servicios, mientras que los privados, según como sea el tipo de administración por parte del Estado se verá beneficiado o no para desarrollar su actividad y buscará generar condiciones óptimas de mercado. Por último, el interés de la sociedad en esta definición proviene de la búsqueda de diversidad, calidad y participación<sup>2</sup>.

La política de comunicación depende de la interacción de estas tres fuerzas. Pero, históricamente y en general, las empresas y el Estado fueron las que definieron dichas políticas. En alguna medida, esta situación ha cambiado en últimos años ya que la sociedad civil se ha involucrado más en los debates en torno a las políticas de comunicación. La digitalización de la comunicación, entre una de sus consecuencias produce la baja de los costos de producción y la multiplicación de los canales de distribución. Esto lleva a un surgimiento de más medios de comunicación y actores que buscan incidir en el marco regulatorio para lograr la entrada al mercado.

La definición de la política de comunicación es más interesante hoy en día, porque la sociedad civil participa y mas privados buscan ingresar al mercado comunicación de medios. Esto hace más compleja la definición de una política porque hay mas intereses encontrados.

Los autores señalan una primera fase emergente en la regulación de medios masivos, que abarca desde mediados del siglo XIX hasta el inicio de la Segunda Guerra Mundial

Es un momento complejo porque el interés público es leve dado que el mismo desarrollo tecnológico es mínimo. La definición del interés público en el momento de emergencia es acotada a un número restringido de personas que logran vislumbrar la importancia de los medios masivos de comunicación. En aquella época, había un desconocimiento generalizado de las nuevas tecnologías, y solo unos pocos podían anticipar su importancia. Se produce, entonces una combinación entre una serie de hechos tecnológicos que se estaban desarrollando incipientemente, y una serie de medidas regulatorias que van conformando al sistema pero que no llegan a constituir una política de comunicación, en el sentido de una planificación ideal con un sentido definido.

---

<sup>2</sup> Aquí surge la cuestión, mencionada en teóricos anteriores, sobre la tensión que se produce entre la concepción de un Estado garante o un Estado concebido como amenaza a la libertad de expresión.

Los autores en su análisis diferencian entre las políticas de telecomunicaciones y las políticas de radiodifusión, con distintos marcos regulatorios en Europa como en Estados Unidos.

En estos momentos de emergencia, se estaban definiendo modelos de comunicación y en cada lugar y según el servicio, se interpreto el interés público de manera diferente.

	<b>USA</b>	<b>EUROPA</b>
<b>Telecomunicaciones</b>	<i>Monopolio privado (AT&amp;T)</i>	<i>Monopolio público</i>
<b>Radiodifusión</b>	<i>Competencia privado</i>	<i>Monopolio público</i>

Con respecto a las telecomunicaciones, tanto en el caso de Estados Unidos como en el caso de Europa se constituyeron monopolios. A pesar de ser de distinta naturaleza, en aquellos momentos se consideró que el sector de los teléfonos y telégrafos pertenecía a lo que se llama un monopolio natural.

Se habla de monopolio natural cuando por imperfecciones del mercado, se considera que es más eficiente que haya un único prestador a la existencia de varios prestadores<sup>3</sup>. En el caso de Estados Unidos observamos un monopolio privado, mientras que en el caso de Europa estamos hablando de un monopolio público.

El objetivo del interés público en el sector de las telecomunicaciones, es que la prestación del servicio sea recibido por el total de la población a un costo razonable, y que la misma sea rentable para quien se encarga de prestar el servicio, ya que la inversión inicial de tendido de redes es muy costosa.

El modelo de monopolio privado norteamericano planifica en términos de rentabilidad, cuestión que presenta algunos inconvenientes. Porque la lógica privada tendería redes telefónicas en aquellas ciudades grandes donde la relación costo-beneficio fuera

---

<sup>3</sup>Un ejemplo sería en el caso de la telefonía si hubiese una red A y otra red B, donde además de aumentar considerablemente los costos, sucedería que los pertenecientes a la red A no podrían comunicarse con la red B. Por esta razón la economía de las redes tiende al monopolio.

favorable y no extendería su red en las ciudades pequeñas poco rentables. Otro problema surge del manejo de las tarifas.

El Estado norteamericano, entonces le otorga al sector privado el monopolio de las telecomunicaciones estableciendo dos condiciones: la fijación de las tarifas, y el establecimiento de metas de desarrollo, en términos de cobertura. A cambio el Estado va a garantizar un piso mínimo de ganancia. De esta forma se construye una inversión sin riesgo, donde el incremento de la ganancia esta dado no por el (posible) aumento de las tarifas, sino por el aumento de la productividad.

En Europa sin embargo, se va a determinar que el mejor estaba preparado para llevar adelante esta tarea era el mismo Estado. Tengamos en cuenta que el sector de las telecomunicaciones tiene beneficios añadidos que, en general, el Estado tiende a promover: las comunicaciones tienen un efecto multiplicador sobre la economía.

Si bien en materia de telecomunicaciones, en esta primera fase se regulan las tarifas, los objetivos de tendido de redes y se definen los operadores, no se regula el contenido. Lo que se aplica es una protección de la privacidad de los contenidos. Esto implica que el interés público en las telecomunicaciones no se centra en la regulación de contenidos, sino en garantizar una infraestructura que logre el acceso a toda la población.

Con respecto a la radiodifusión, se refiere a la emergencia de políticas regulatorias en un primer momento de la radio y luego de la televisión.

Los autores señalan una diferencia fundamental con respecto al sector de las telecomunicaciones. La radiodifusión no era concebida como un monopolio natural. Aunque tampoco era un sector plenamente competitivo<sup>4</sup>. El mercado de la radiodifusión no es mercado plenamente competitivo por dos razones existe una cuestión técnico-jurídica, relacionada con el aspecto limitado de las frecuencias. Y otra cuestión meramente económica, basada en los altos costos de entrada para nuevos ofertantes. Esto lleva a la conformación de un mercado oligopólico, haciendo dificultosa la definición del interés público.

Ante esta situación, Estados Unidos optó porque haya competencia oligopólica privada. El Estado otorgó licencias a operadores privados para que desarrollen el sistema de radiodifusión. Mientras que en el caso de Europa, se optó por la conformación de un monopolio público, donde el Estado se reservó para sí la operación del sistema de radiodifusión. El principal argumento fue que ante la

---

<sup>4</sup> La existencia de un mercado competitivo ideal supone la entrada y salida de los actores económicos, sin otro obstáculo que la voluntad propia.

imposibilidad de garantizar participación a todos los operadores, el Estado se reservó el monopolio en tanto representante de la ciudadanía. Lo que surge es una regulación en los contenidos, que en la radiodifusión es significativa.

A partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta la década de 1980 se va a iniciar una segunda etapa que Van Cuilemburg y McQuail llaman fase de *servicios públicos*.

El Estado comienza a dar importancia a su intervención, y las disposiciones principales van a estar orientadas a resguardar intereses políticos y culturales. Una tensión permanente en la definición de políticas de comunicación esta marcada por si predomina el interés político/cultural o el interés económico. Si durante la primera etapa de emergencia esta tensión se mantuvo equilibrada, será en esta segunda etapa donde el Estado se proponga lograr un acceso mayor y diverso. Entonces, el eje de la política en la segunda etapa, en ambos modelos está marcado por criterios relacionados a una concepción positiva del derecho, donde el estado interviene para garantizar una serie de derechos. Es una etapa muy significativa en torno a la conceptualización de nuevos derechos, donde sin embargo no cambian las estructuras y los sistemas siguen siendo bastante similares a los de la primera etapa.

En la tercera etapa, nombrada por los autores como un nuevo paradigma de políticas de comunicación hay una reorientación en las fuerzas que influyen en la formación del interés general, ser redefinido en un marco neoliberal. La búsqueda se va a centrar en lógicas mercantiles y empresariales. Así como en la segunda etapa primaba una definición político-cultural del interés público, en la tercera etapa, hay un desequilibrio a favor del interés económico.

Este interés económico se va a plasmar en dos ejes de políticas que son la desregulación<sup>5</sup>, y la privatización, donde el Estado le otorga mayor libertad a los sectores privados para operar el mercado. De esta forma se modifica el cuadro inicial, quedando conformado de la siguiente manera:

En

	<b>USA</b>	<b>EUROPA</b>
<b>Telecomunicacion es</b>	<i>Competencia privada</i>	<i>Competencia privada</i>
<b>Radiodifusión</b>	<i>Competencia privada</i>	<i>Competencia mixta</i>

<sup>5</sup> Como se señaló en el primer teórico, el término desregulación no implica la inexistencia de una política, sino que es un modo de llamar el cambio en la orientación del Estado a la hora de intervenir. Por eso, preferimos preferire hablar de re-regulación.

Estados Unidos persiste la competencia privada en el sector de radiodifusión. Mientras que en el sistema de telecomunicaciones se rompe el monopolio privado permitiendo la entrada de múltiples operadores.

En Europa, en materia de radiodifusión finaliza la hegemonía de los monopolios públicos. La particularidad del proceso europeo es que no hubo un desmantelamiento de los sistemas públicos, permitiendo en materia de radiodifusión conservar un tipo de competencia mixta. Este tipo de competencia da cuenta de una fuerte presencia del sector privado en conjunto con el sector público.

En materia de telecomunicaciones sin embargo, se produjo un proceso de privatización de las empresas públicas. Es decir, que hay una transferencia de activos estatales al sector privado mediante la desregulación.

Esta diferenciación en los modos de regular los sistemas se puede pensar en torno al tipo de contenido que promueve cada uno. Si el sector privado garantiza la prestación de un servicio universal de telecomunicaciones, resulta válido un tipo de competencia privada. En radiodifusión, se busca preservar la oferta diferencial del contenido audiovisual.

Otro fenómeno a destacar es la convergencia. El proceso de convergencia implica una presión para lograr una confluencia en materia regulatoria. Si hasta ahora, los procesos de definición de políticas comunicacionales requerían de sistemas regulatorios diferenciados -en telecomunicaciones y radiodifusión-, cada vez más sectores presionan para disolver esta especificación (sobre todo las empresas telefónicas).

En esta tercera etapa, el interés público ha sido redefinido en pos de aumentar el desarrollo del mercado, cercenando, por otra parte, la posibilidad de igualdad y diversidad. Este cambio fue producto de la actuación de ciertos sectores empresariales que lograron imponer sus intereses particulares por sobre los de la mayoría de la población. Sin embargo, en los últimos diez años en América del sur, se podría establecer un principio de cambio de lógica.

Lo que deja ver estos paradigmas es que los conceptos de Estado influyen en los tipos de políticas de comunicación. En el periodo en que el Estado de bienestar tuvo mayor intervención, el sistema no cambió, mientras que en la etapa donde el mercado ejerció mayor presión y los Estados actuaron en consecuencia de ello, el sistema de políticas se modificó notablemente.

No se trata de una correspondencia directa pero si, de tendencias generales que conllevan a que determinada concepción de Estado habilite la implementación de determinados modelos de políticas de comunicación.

<b>América Latina</b>	<b>Fase Emergente</b>	<b>Nuevo Paradigma</b>
<b>Radiodifusión</b>	Competencia privada	Competencia privada
<b>Telecomunicaciones</b>	Monopolio Público	Competencia privada

Si se analizan estos paradigmas que proponen Van Cuilemburg y McQuail en América del Sur, vemos que la primera etapa en materia de telecomunicaciones fue de monopolio público. Mientras que en radiodifusión, el sistema era de competencia privada.

Es una mixtura de los modelos anteriormente señalados: mientras que en telecomunicación se sigue el modelo europeo, en radiodifusión se sigue el modelo norteamericano. En la tercera etapa en materia de radiodifusión la competencia fue privada como así también en materia de telecomunicaciones.

Hoy en día, tanto Europa, Estados Unidos y América Latina tienen el mismo modelo en sus sistemas mediáticos. Hay una homogeneización que marca una clara diferencia con los comienzos del siglo XX.