

# Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación

**Bernadette Califano**

*Universidad de Buenos Aires*

Recibido: 15 de septiembre de 2015.

Aceptado: 10 de noviembre de 2015.

## **Resumen**

Las relaciones entre política, medios y sociedad se encuentran atravesadas por la regulación del Estado en materia de políticas de comunicación. En este sentido, resulta relevante analizar de qué forma se elaboran estas políticas públicas y cuáles son las dinámicas que intervienen a lo largo de esos procesos.

Este trabajo propone un recorrido conceptual por perspectivas de análisis que han abordado el estudio del Estado y de las políticas de comunicación y cultura. Se procura reunir, desde una mirada pluridisciplinaria entre las ciencias de la comunicación, las ciencias políticas y la economía política, herramientas de análisis que permitan examinar el proceso de formulación de políticas públicas en esta materia y entender qué rol juegan en él las interacciones que se producen entre diferentes actores.

Para ello, se desarrolla una serie de concepciones clásicas y modernas que han intentado comprender las distintas aristas, dimensiones y aspectos del Estado, entendido como la arena en la que se elaboran las políticas de comunicación y se organizan los sistemas de medios. Se despliega un marco conceptual sobre los estudios de políticas de comunicación que incluye la descripción de las distintas escuelas abocadas a su análisis y las concepciones de poder que subyacen a cada una de ellas, junto con los retos que enfrenta la regulación a partir de la aparición de distintos actores y ámbitos de toma de decisiones.

El artículo argumenta que las políticas públicas de comunicación implican un proceso dinámico de interacción entre diversos actores, institucionales y no institucionales, que persiguen variados intereses y recurren a mecanismos formales e informales para influir sobre los procesos de regulación y sobre la configuración de los sistemas de medios.

**Palabras clave:** comunicación, economía política, Estado, medios masivos, políticas públicas, teoría.

## Conceptual perspectives for the analysis of the state and communication policies

### Abstract

The relationship between politics, media, and society is mediated by state regulation in matters of communication policy. In this sense, it seems relevant to analyze how these public policies are elaborated and what dynamics intervene in such processes.

This paper proposes a conceptual path through analytical perspectives that have addressed the study of the state as well as of communication and cultural policies. It seeks to gather -from a multidisciplinary viewpoint that includes the fields of communication science, political science, and political economy- the analytical tools that might allow us to examine the formulation of state policies on this issue and understand what role interactions between different actors play in this process.

To this end, we develop a series of classical and modern concepts that have attempted to grasp the many points of view, dimensions, and aspects of the state, which is understood as the arena where communication policies are elaborated and where media systems are organized. To tackle the study of communication policies we utilize a conceptual framework that includes a description of the many schools devoted to the analysis of such policies and the concepts of power that lie beneath them, and which also deals with the many challenges faced by regulation due to the appearance of different actors and decision-making contexts.

This article argues that public communication policies imply a dynamic process of interaction between diverse actors -both institutional and not- who seek different interests and who resort to formal and informal mechanisms to influence regulation processes and the configuration of media systems.

**Keywords:** communication, political economy, state, massive media, public policies, theory.

## Perspectivas conceptuais para a análise do Estado e as políticas de comunicação

### Resumo

As relações entre política, meios de comunicação e sociedade se encontram atravessadas pela regulação do Estado em matéria de políticas de comunicação. Nesse sentido, resulta relevante analisar a forma em que essas políticas públicas são elaboradas e quais são as dinâmicas que intervêm ao longo desses processos.

Este trabalho propõe um percurso conceptual por perspectivas de análise que tem abordado o estudo do Estado e das políticas de comunicação e cultura. Procura-se reunir, desde um olhar multidisciplinar, entre as ciências da comunicação, as ciências políticas e a economia política, ferramentas de análise que permitam examinar o processo de formulação de políticas públicas nesta matéria e entender o rol que jogam nas interações produzidas entre diferentes atores.

Para isso, se desenvolve uma série de concepções clássicas e modernas que tem tentado compreender as distintas arestas, dimensões e aspectos do Estado, entendido como o campo no que se elaboram as políticas de comunicação e se organizam os sistemas de meios.

Desdobra-se um marco conceptual sobre os estudos de políticas de comunicação que inclui a descrição das distintas escolas dedicadas a sua análise e às concepções de poder subjacentes a cada uma delas, junto com os retos que enfrenta a regulação a partir do surgimento de distintos atores e âmbitos de tomada de decisões.

O artigo argumenta que as políticas públicas de comunicação implicam um processo dinâmico de interação entre diversos atores institucionais e não institucionais. Esses atores presiguem variados interesses e utilizam mecanismos tanto formais quanto informais para influir sobre os processos de regulação e sobre a configuração dos sistemas dos meios de comunicação.

**Palavras chave:** comunicação, economia política, Estado, meios massivos de comunicação, políticas públicas, teoria.

## Introducción

El estudio de las políticas públicas de comunicación se enmarca en una perspectiva de investigación más amplia sobre las relaciones establecidas entre el Estado y la sociedad. La regulación estatal en esta materia reviste de particular importancia pues incide en la configuración de los sistemas de medios y, por consiguiente, en la calidad, la diversidad y la pluralidad de información disponible para el debate público.

Las investigaciones sobre políticas públicas encaradas desde las ciencias políticas en general no se han abocado al estudio de las regulaciones de la comunicación, pues han priorizado otras áreas de la acción gubernamental y han otorgado particular relevancia al análisis del aparato formal del Estado. Por el contrario, algunas investigaciones provenientes de las ciencias de la comunicación, y en especial de la economía política de la comunicación, han abordado este objeto de estudio, aunque con énfasis en el análisis de la estructura y el grado de concentración de los sistemas de medios.

El objetivo del presente trabajo es trazar un recorrido conceptual a través de teorías y herramientas de análisis que, provenientes de las ciencias políticas, las ciencias de la comunicación y la economía política, permitan examinar el proceso de formulación de las políticas públicas en esta materia. Se sostiene que los enfoques teóricos para el estudio del Estado y de las políticas públicas pueden complementarse con aquellos que, desde la economía política de la comunicación, hacen hincapié en el hecho de que los sistemas de medios se ubican dentro de una totalidad más amplia de relaciones sociales capitalistas, que existen diversas formas y capacidades para el ejercicio del poder tanto por dentro como por fuera del aparato estatal, y que se requiere de un acercamiento conceptual que

vincule política y economía en el análisis de las regulaciones sobre los medios masivos.

El artículo argumenta que las políticas de comunicación implican un proceso dinámico de interacción entre diversos actores —institucionales y no institucionales— que persiguen variados intereses y recurren a mecanismos formales e informales para influir sobre sus procesos de elaboración y sobre la configuración de los sistemas de medios.

El trabajo se encuentra estructurado en varios apartados. En primer lugar se sistematiza una serie de perspectivas teóricas para el análisis del Estado, pues se entiende que toda política pública es formulada desde allí con la finalidad de impactar de algún modo sobre la sociedad. En este sentido, se describen diversas concepciones clásicas y modernas que se han abocado a su estudio, para luego proponer una definición operativa. Este desarrollo procura comprender los distintos rasgos, las dimensiones y los aspectos del Estado como arena donde se elaboran las políticas públicas y se organizan los sistemas de medios.

En el siguiente apartado se despliega un marco conceptual sobre los estudios de políticas de públicas en materia de comunicación y cultura. Se distingue la acción pública ordinaria de la puesta en práctica de políticas públicas y se problematiza la dimensión política y conflictiva que las atraviesa. Se brindan precisiones acerca del campo disciplinario desde la óptica de la economía política de la comunicación y se sistematizan los aportes provenientes de las ciencias políticas con hincapié en los enfoques basados en el “proceso” de elaboración de políticas públicas.

A continuación se delinear los postulados de la escuela pluralista y la escuela crítica en el estudio de las políticas de comunicación, con las concepciones de poder que subyacen a cada una de ellas. Se pone énfasis en la influencia que la corriente crítica ha ejercido sobre los debates que tuvieron lugar en América Latina en torno de las llamadas políticas nacionales de comunicación (PNC). Asimismo, se describen los desafíos que enfrenta la regulación, la aparición de distintos actores y ámbitos de toma de decisiones, y los mecanismos no formales que inciden sobre sus procesos de elaboración.

Para concluir, se propone una serie de elementos y herramientas conceptuales para el análisis de las políticas de comunicación que puedan ser aplicados en el estudio de casos concretos.

## Perspectivas teóricas en el análisis del Estado

Sin ánimo de ser exhaustivos acerca de los debates académicos y lecturas teóricas existentes sobre el Estado, buscamos partir de algunos elementos conceptuales que nos permitan concebirlo como la arena donde organizan los sistemas de medios y se desarrollan las políticas de comunicación, así como comprender la complejidad inherente a la institucionalidad estatal.

A grandes rasgos podemos señalar que existen dos paradigmas clásicos en el estudio del Estado: la teoría marxista y la teoría weberiana.

La teoría tradicional marxista concibe al Estado “como una comunidad ilusoria” (Marx & Engels, 1982) sobre la base de las relaciones de clase y de dominación existentes. Sostiene que tanto la organización social como el Estado brotan del proceso de vida de los individuos, de sus condiciones reales y materiales de existencia. Por lo tanto, conceptualiza al Estado moderno como un producto histórico que se corresponde con la división del trabajo, la propiedad privada, la distribución desigual de renta, la gran industria, el derecho privado y la competencia universal. Marx y Engels (1982) definen al Estado como “la forma bajo la que los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes”. Así, argumentan que la organización estatal conlleva una contradicción entre el interés individual y el interés común, que cobra en cuanto Estado una forma propia e independiente, separada de los reales intereses de los individuos. Por lo tanto, toda lucha que tenga lugar dentro del Estado será una lucha entre clases y toda clase que aspire a dominar la sociedad e imponer sus propios intereses tendrá que empezar por conquistar el poder del Estado.

La perspectiva weberiana, por su parte, define al Estado moderno como “una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación” (Weber, 1919). Se trata de una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima y que precisa para subsistir que “los dominados” acaten la autoridad.

Estos paradigmas clásicos de fines del siglo XIX y principios del XX han tenido gran influencia sobre el desarrollo de las teorías del Estado. No obstante, a partir de las transformaciones sociales producidas con la segunda gran crisis del capitalismo, cuyo hito detonante fue la caída de la bolsa de Nueva York en 1929, revelaron algunas falencias para entender la relación entre el Estado, el capitalismo y el régimen democrático.

### ***Crisis del capitalismo y transformaciones sociales***

La crisis de sobreproducción/subconsumo que afectó a la producción capitalista en la década de los años treinta obtuvo como primera respuesta la prescripción ortodoxa (o liberal clásica) de la deflación: bajar los costos para favorecer las ventas y la inversión, lo que implicó reducir gastos, salarios e impuestos (Gourevitch, 1993). Sin embargo, esta receta no dio los resultados esperados, por lo que se entrevió una salida heterodoxa que proponía un Estado que interviniese en la economía, estimulase la demanda y la creación de empleo por medio del aumento del gasto público. El denominado Estado de Bienestar fue adoptado por varios países, sobre todo aquellos que contaban con organizaciones sociales destinadas a la lucha por mejorar las condiciones de las clases trabajadoras.

Los trabajadores aceptaron la administración capitalista de una economía basada en los incentivos del mercado (aún para las industrias nacionalizadas) a cambio de un sistema de beneficencia, altos sueldos, una política macroeconómica orientada hacia el empleo y protección constitucional de los derechos de organización (Gourevitch, 1993, p. 31).

Las obras de John Maynard Keynes y William Henry Beveridge, ambos economistas británicos, proporcionaron las bases teóricas para la instauración del Estado de Bienestar. El pilar keynesiano defendía una intervención ordenada de los gobiernos para controlar la demanda en una economía de mercado (por ejemplo, a través del aumento del gasto público durante las recesiones), mientras que el beveridgiano incluía mecanismos de protección social respaldados por el Estado (Mishra, 1992).

La crisis había dejado importantes consecuencias económicas: estados endeudados tras la Segunda Guerra Mundial, un exceso de producción y nuevas reglas de juego para el intercambio internacional. También trajo secuelas políticas relativas al grado de compatibilidad entre el capitalismo y el régimen democrático: para los defensores del mercado, un mayor nivel de democracia iba en detrimento del capitalismo; para los defensores de la teoría marxista, el capitalismo no era compatible con una sociedad de iguales; según los keynesianos, un Estado benefactor podría combinar las políticas sociales y económicas para hacer compatibles democracia y capitalismo.

Si bien el sistema producido por este compromiso tripartito entre el Estado, los trabajadores y los capitalistas generó un gran desarrollo económico, también sembró las bases para la “crisis de competencia internacional” (Gourevitch, 1993) que sobrevendría a principios de los años setenta. Las causas externas de este des-

equilibrio se vincularon con la crisis del petróleo de 1973, mientras que las causas internas se debieron al estancamiento de la inversión y al fenómeno del ahorro especulativo, que se agravó con el crecimiento de la inflación y con un Estado que debía seguir haciendo frente a las demandas de la sociedad. Una de las propuestas para salir de esta crisis fue la corriente de pensamiento neoliberal, que abogaba por la existencia de un Estado pequeño y de una sociedad organizada alrededor del mercado.

### *Perspectivas modernas*

Todas estas transformaciones sociales requirieron de nuevos paradigmas conceptuales. Se desarrollaron así tres grandes escuelas teóricas para interpretar los cambios que se estaban produciendo: la pluralista, la dirigencialista y la clasista. Según Alford y Friedland (1991), las teorías del Estado tienden a derivar de una o más de estas perspectivas, que comprenden niveles de análisis, cosmovisiones y métodos particulares.

La perspectiva pluralista —también denominada “democrática”, “conductual”, “individualista”, “funcionalista” o “de mercado”— se caracteriza por subrayar el consenso y el carácter pacífico y gradual de la modernización política (Zeller, 2007). Su dominio propio es el estudio del individuo, sus preferencias y valores, y las interacciones y grupos que ellos conforman. Se centra en el análisis del conflicto por la toma de decisiones en el que influyen los individuos y sus organizaciones.

La preocupación central de la perspectiva pluralista es la sociedad moderna, entendida como la suma de acciones individuales que se mantiene unida por un sistema de valores compartido. Por este motivo, en lugar del concepto clásico de Estado jerárquico y centralizado, Alford y Friedland (1991) señalan que los intelectuales pluralistas se refieren en general a la “comunidad” o al “sistema político”, puesto que estas nociones sugieren que existen múltiples fuentes de autoridad y distintas instituciones según su función.

Uno de los principales exponentes de esta perspectiva es Robert Dahl, quien define al Estado como “un tipo muy especial de asociación que se distingue por la extensión en la que —entre todos aquellos sobre los que reivindica su jurisdicción— puede asegurar la obediencia de sus reglas, por medio de sus superiores medios de coerción” (1999, cap. 4). Esta entidad territorial se distingue del “gobierno del Estado” bajo cuya jurisdicción viven los ciudadanos.

Los límites de la perspectiva pluralista se revelan en su ámbito de aplicación: es útil únicamente cuando existe una amplia estabilidad y participación política, competencia entre los grupos sociales y solo “desigualdades dispersas” —en términos de Dahl— en el sistema democrático de toma de decisiones (Zeller, 2007).

La perspectiva dirigencialista —también denominada “burocrática” o “de élite”— ha criticado las posturas de la escuela pluralista. Esta corriente centra su análisis ya no en el individuo sino en la organización y en las redes interorganizacionales. El Estado es entendido como la organización dominante de la sociedad, por cuyo control compiten las élites militares, ejecutivas y de las corporaciones a través de sus respectivos instrumentos organizacionales.

Existen varias aproximaciones dentro de esta escuela que difieren sutilmente en cuanto a la concepción del poder del Estado, aunque todas coinciden en que se trata de la organización más poderosa e inclusiva desde donde se difunde una racionalidad funcional y se imponen las normas políticas para organizar la sociedad.

Desde un acercamiento estructural, Dahrendorf (1962) postula que el conflicto social es constitutivo de la sociedad —su factor determinante es la desigualdad de poder que acompaña inevitablemente a la organización social— y que el poder del Estado reside en regular las pugnas entre los grupos de intereses a través de medidas rígidas, eficaces y coactivas. Desde una aproximación política, Touraine afirma que el Estado es “un aparato de dirección social definido por cierto grado de integración del sistema político, las organizaciones sociales y el campo de la historicidad” (1977, p. 464) y que la sociedad se halla dominada por el poder, el carácter secreto de los grandes aparatos de toma de decisiones, el control, la manipulación y la represión.

Schumpeter (1996), también exponente de esta perspectiva, señala que las élites compiten por el control del sistema político con el fin de imponer sus intereses, para lo que precisan del apoyo del pueblo en los comicios. Así, concibe a la democracia como “el gobierno del político” (p. 362), resultado de la competencia entre élites para llevar a cabo un modelo de dominación. Por lo tanto, argumenta que la democracia no consiste en una forma de realizar el “bien común” y la “voluntad del pueblo”, según sostenía la filosofía clásica de del siglo XVIII, sino en un sistema para legitimar la autoridad y ejercerla.

Estas teorías, tanto la pluralista como la dirigencial, fueron cuestionadas desde la perspectiva clasista —también denominada “neomarxista”— que predominó en la década de los años sesenta en Europa, cuando los intelectuales enmarcados en



esta corriente comenzaron a descubrir que el proceso de pauperización de la clase trabajadora que había anticipado Marx no ocurría. Así, era preciso cambiar el enfoque de análisis y estudiar cómo se reproducía el sistema capitalista y qué rol tenía el Estado en dicho proceso. Si la perspectiva tradicional marxista entendía al Estado como la expresión de la dominación de la clase burguesa, los clasistas lo conciben como un instrumento o estructura del gobierno de clase.

Según esta perspectiva, no puede existir una teoría del Estado *per se* pues solo es posible una teoría del Estado capitalista. Así, su dominio de análisis no es el individuo ni las organizaciones —como en las concepciones anteriores— sino la sociedad, las condiciones de acumulación capitalista y la lucha de clases (Alford & Friedland, 1991).

La corriente clasista da cuenta de la relación que existe entre capitalismo, Estado y democracia. Entiende que, en tanto los vínculos entre el capital y el trabajo son contradictorios, la estabilidad se logra por la imposición del poder clasista del Estado, que permite la reproducción de las condiciones de la acumulación. Predomina entonces una concepción sistémica del poder, en tanto sirve para garantizar la reproducción del sistema capitalista.

Al igual que en los enfoques anteriores, dentro de la teoría clasista existen algunas variantes con relación a la conceptualización del Estado. Desde un enfoque funcional o estructuralista extremo, Althusser (1970) lo concibe como una organización que sirve para reproducir las relaciones sociales de producción capitalistas. De este modo, el Estado es entendido como el encargado de absorber los conflictos de clase, las crisis económicas y los costes sociales y privados de la acumulación capitalista, mientras que las ganancias privadas quedan intactas (Alford & Friedland, 1991). Por el contrario, desde una aproximación política, Poulantzas (1990) piensa al Estado como una “relación” con contradicciones internas: las contradicciones de la lucha de clases. Se diferencia así de dos concepciones tradicionales marxistas que considera incorrectas: la que ve al Estado como un “sujeto” separado de la sociedad civil, por encima de ella, dotado de una racionalidad intrínseca, y la que lo concibe como un “instrumento” que puede ser manipulado a voluntad por las clases dominantes.

La brecha entre ambas perspectivas se ejemplifica en general por medio del clásico debate entre Nicos Poulantzas (en una anterior postura funcionalista) y Ralph Miliband. Poulantzas, al argumentar desde un nivel social, afirma que el Estado depende de manera sistémica del capital y que la participación de los capi-

talistas en la elaboración de políticas estatales es casual o contingente, en función de factores estructurales y situacionales que no afectan esa dependencia. Mientras que Miliband, desde un nivel organizacional de análisis, da por sentadas las funciones del Estado en la sociedad capitalista y teoriza sobre las formas concretas de control ejercidas por los capitalistas en Estados particulares por medio de la introducción de conceptos weberianos. Por tal motivo, Poulantzas lo acusa de no marxista y de abandonar el dominio propio de los clasistas<sup>1</sup>.

En su trabajo *El Estado en la sociedad capitalista*, Miliband (1985) se propone demostrar que la concepción democrático-pluralista de la sociedad, la política y el Estado se encuentra equivocada, y que el análisis político marxista ha padecido deficiencias. Recuerda que Marx nunca hizo un análisis sistemático del Estado —lo consideraba un instrumento de coerción de la clase dominante— y que los intelectuales marxistas no abordaron el problema en función de la realidad concreta socioeconómica, política y cultural de las sociedades capitalistas modernas. Plantea que el Estado designa un conjunto de instituciones particulares que conforman el “sistema del Estado”. Entre ellas se encuentran: a) el gobierno, entendido como aquel grupo que habla en nombre del Estado y se halla formalmente investido del poder estatal, pero que no necesariamente controla ese poder<sup>2</sup>; b) la administración, que abarca varias instituciones y organismos con mayor o menor grado de autonomía; c) la fuerza militar, que se ocupa de la administración de la violencia; d) el poder judicial, que ejerce un contrapeso al poder del gobierno; e) las unidades del gobierno subcentral, entendidas como una prolongación del gobierno y de la administración central, y como canales de comunicación entre el centro y la periferia; y f) las asambleas o parlamentos, donde se hallan los representantes de los distintos partidos políticos. Todas estas instituciones constituyen el Estado y sus relaciones recíprocas, el “sistema estatal”. En ellas descansa el poder de Estado que lo ejercen las personas que ocupan los distintos cargos: la “élite del Estado”.

Miliband sostiene que para analizar el papel desempeñado por el Estado en las sociedades capitalistas es necesario estudiar a la élite estatal y particularmente la relación del Estado con la clase económicamente dominante.

<sup>1</sup> Para ampliar sobre el debate original véase Miliband (1972) y Poulantzas (1972). También, Alford y Friedland (1991).

<sup>2</sup> En este punto Miliband hace una crítica al planteo weberiano que sostiene que el Estado tiene que “arrogarse con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física de un determinado territorio”. Según Miliband, el Estado no puede arrogarse nada, pues eso solo puede hacerlo el gobierno (1985, cap. 3).

Al igual que las anteriores, la perspectiva clasista posee ciertos límites para su aplicación. Es apropiada para el análisis de sociedades donde se dan ciertas condiciones, sobre todo cuando se observa que el capitalismo impone restricciones a la eficacia de la democracia y a la racionalidad y autonomía de la burocracia estatal (Zeller, 2007).

En síntesis, estas tres perspectivas teóricas contribuyen para el análisis de las distintas dimensiones del Estado, ya que cada una hace su aporte para la mejor comprensión de un aspecto particular que lo caracteriza. Así, la perspectiva pluralista es útil para el entendimiento de su aspecto democrático, la perspectiva dirigencial contribuye a entender sus rasgos burocráticos, y la perspectiva clasista sirve para explicar su dimensión capitalista.

Del mismo modo, las tres escuelas teóricas ayudan a entender las distintas dimensiones de la sociedad: la pluralista aporta para la comprensión de su aspecto cultural al analizar valores y creencias compartidas; la dirigencial se enfoca en las relaciones de poder y la cuestión política; y la clasista hace hincapié en la dimensión económica de la sociedad.

### **Hacia una definición de Estado**

De la descripción de las perspectivas teóricas realizada en el apartado anterior se desprenden dos grandes concepciones acerca del Estado. Por un lado, aquella que lo concibe como una “entidad”, es decir, como un conjunto autónomo de instituciones, organizaciones y funciones afectadas por los grupos de interés, élites o agentes de clase. Por el otro, aquella que lo conceptualiza como una “relación”, resultado de un conjunto de fuerzas, valores e intereses que no pueden comprenderse sino como parte de la sociedad total (Alford & Friedland, 1991).

Mann (2011, p. 57) afirma que el Estado “es sin duda un concepto confuso” debido a que la mayoría de las definiciones contienen dos niveles de análisis: el funcional (“lo que hace” el Estado) y el institucional (“lo que parece” institucionalmente). El autor señala que en general predomina una “visión mixta” principalmente de carácter institucional —en línea con el tradicional planteo weberiano— que contiene cuatro elementos fundamentales:

- a. un conjunto diferenciado de instituciones y de personal,
- b. centralización política,
- c. un área delimitada territorialmente,

d. monopolio de dominación coactiva autoritaria, apoyada en el monopolio de los medios de violencia física.

Mientras que las tres primeras características hacen referencia al carácter institucional del Estado, la última se vincula con una de sus funciones.

Una aproximación que combina ambos niveles de análisis (el funcional y el institucional) es la que concibe al Estado, en un sentido ideal-abstracto, en términos de una “relación social”. Según O’Donnell (1977), “el Estado es primordialmente un aspecto de ciertas relaciones sociales y [...] las instituciones ‘públicas’ y el derecho son sus principales objetivaciones” (p. 20). En palabras de Oszlak (2011), es “la instancia política que articula un sistema de dominación social”, cuya manifestación material consiste en “un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política” (p. 117). Esta concepción del Estado se aleja de la noción que tiende a cosificarlo únicamente como aparato o conjunto de instituciones (*Cfr.* Miliband, 1985).

En un trabajo más reciente, O’Donnell propone la siguiente conceptualización:

Es una asociación con base territorial, compuesta de conjuntos de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Esas instituciones reclaman el monopolio en la utilización legítima del uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el estado delimita (2010, p. 76).

Esta definición posee numerosos elementos que conviene desagregar. En primer lugar, hay que aclarar que el Estado moderno que O’Donnell caracteriza es un producto histórico, entendido como una asociación delimitada territorialmente.

En segundo lugar, dicha delimitación se halla compuesta de un conjunto de burocracias<sup>3</sup> u organizaciones complejas que tienen responsabilidades en la protección o logro de algún aspecto del bien común, y que actúan para efectivizar derechos, libertades y obligaciones de los ciudadanos. La “eficacia del Estado” se mide, según el autor, por el grado en que se cumplen estas responsabilidades.

En tercer lugar, se trata de un sistema legal o entramado de reglas que sirve para sancionar y respaldar los derechos y las libertades de los habitantes del territorio, “que penetran y codeterminan numerosas relaciones sociales” (p. 78).

<sup>3</sup> O’Donnell (2010) define a las “burocracias” como “relaciones sociales jerárquicas de mando y obediencia formalmente establecidas por medio de reglas explícitas” (p. 80-81).

En cuarto lugar, las instituciones estatales “reclaman el monopolio en la utilización legítima del uso de la coerción física”. El autor hace una particular interpretación de la tradicional definición weberiana al entender que el Estado reclama el monopolio de la “autorización legítima” del uso de la coerción física y, solo como consecuencia de ello, reclama el monopolio del “uso legítimo” de dicha fuerza, cuya legitimación se produce en los Estados modernos a partir de normas legales.

Finalmente, O’Donnell agrega que el Estado tiende a ser un “foco de identidad colectiva”, en el sentido de que invita al reconocimiento de un “nosotros” distintivo que debería prevalecer sobre los diversos intereses sociales individuales.

En la definición del autor también se halla presente la cuestión del poder, cuyo análisis resulta esencial en materia de políticas públicas:

El Estado procesa y condensa poderes que emergen de la sociedad (a nivel local, internacional y transnacional) así como también genera sus propios poderes, como resultado de lo cual devuelve a la sociedad diversos tipos de políticas públicas, y a veces también importantes omisiones (O’Donnell, 2010, p. 78).

Esta concepción de las políticas públicas que resultan de la condensación de distintos poderes y fuerzas sociales es la que nos interesa para analizar lo que sucede en materia de políticas de comunicación.

En el marco de las democracias capitalistas, el Estado se halla inmerso en un conjunto de relaciones de mutua influencia con la sociedad civil y el mercado (Acuña, 2011, p. 11). Si bien los Estados se caracterizan idealmente por tener un fuerte poder coactivo y regulador, sobre todo en relación con la sociedad civil, Mann (2011) afirma que “los Estados capitalistas democráticos son débiles en relación con los grupos dominantes” (p. 57) en comparación con la mayoría de los Estados históricos. Así, existen numerosos actores y mediaciones de intereses que presionan para inscribir ciertas cuestiones en la “agenda institucional” (Cobb & Elder, 1983) que influyen sobre la implementación de políticas públicas.

Por lo tanto, en contra de la concepción de sentido común que supone que el Estado es “uno” —más allá de la diversidad de instituciones que lo componen— que domina a la sociedad como un “árbitro imparcial” de los conflictos sociales y que actúa en nombre de un interés general superior proponiendo soluciones racionales a los problemas que afronta, el Estado es múltiple (Lagroye, François & Sawicki, 2002). En otras palabras, es el resultado de la interacción entre distintos actores e instituciones, cada uno de los cuales posee intereses, saberes y concepciones divergentes acerca de la mejor solución a tomar, cuyas elecciones no son de antemano el resultado de un cálculo racional sino que su racionalidad es general-

mente parcial. Así, la decisión a tomar se va modificando con el curso de la acción, a medida que aparecen resistencias, efectos no previstos o nuevas posibilidades que llevan a la definición de nuevos objetivos.

En este trabajo se entenderá el Estado en términos de una relación social, lo que implica pensarlo como un escenario en el que intervienen diversos actores (fuerzas políticas, grupos sociales, individuos), capaces de negociar en el ámbito político para intentar favorecer los propios intereses. Al procesar los poderes que emergen de la sociedad, el Estado los materializa en acciones, omisiones, impactos y en diversas políticas públicas.

### **Las políticas públicas de comunicación**

Para abordar el estudio de cualquier política pública es preciso recurrir, en primer lugar, a la distinción existente en inglés entre los vocablos *politics* y *policy*, ausente en el idioma español. El primero se refiere a la acción pública ordinaria (*politics*), es decir, aquella centrada en la competencia electoral y en las dinámicas clásicas de la representación; mientras que el segundo término alude a la acción pública concreta (*policies*), entendida como el conjunto de actores y de mecanismos que presiden la definición y la puesta en práctica de políticas públicas y de diferentes procesos de regulación social (Surel, 2006). Por lo tanto, en el análisis de “la política” (en el sentido de *politics*), el objeto de estudio se halla conformado por las fuerzas políticas y las instituciones gubernamentales y parlamentarias; mientras que el examen de las “políticas públicas” (*policies*) supone estudiar el aspecto programático de la acción gubernamental en un área concreta de la acción pública (Kauffer Michel, 2002). En nuestro caso, se trata específicamente de las políticas implementadas en materia de medios de comunicación audiovisuales.

De todas formas, la distinción entre *politics* y *policies* no implica que en la elaboración e implementación de las políticas no se interponga la política. En otras palabras, entendemos que las políticas de comunicación implican un proceso dinámico en el que intervienen numerosas instituciones y actores guiados por intereses políticos y económicos contrapuestos, con el objetivo de definir y regular la conformación de los sistemas de medios.

En su libro *The politics of media policy* [La política de las políticas de medios] (2008), Freedman analiza el proceso de elaboración de políticas públicas en términos de “un acto político” que se halla “marcado por el conflicto”. Sostiene que las políticas de medios son parte de una estrategia para obtener objetivos políticos

específicos y que su práctica constituye “una arena decisiva en la cual se celebran, compiten o acuerdan diferentes preferencias políticas” (p. 3). Así, argumenta que son moldeadas por intereses políticos en competencia [*competing political interests*] que buscan inscribir sus propios valores y objetivos, sobre la base de las posibilidades provistas por una compleja combinación de factores sociales, tecnológicos y económicos.

Esta concepción se opone a aquella que sostiene que las políticas de medios, al igual que otras políticas públicas, se refieren a un proceso desinteresado en el cual los problemas comunicacionales se resuelven únicamente en función del “interés público”. Desde esta visión, la elaboración de las políticas sería un procedimiento técnico de aplicación imparcial de ciertos mecanismos, en respuesta, por ejemplo, a los desarrollos tecnológicos.

A fin de no caer en determinismos, Williams (1992, 2011) recuerda la necesidad de situar cualquier desarrollo tecnológico en su contexto: “Las comunicaciones son siempre una forma de relación social y los sistemas de comunicaciones deben considerarse siempre instituciones sociales” (1992, p. 183). En este sentido, cualquier novedad tecnológica (ya sea el surgimiento del teléfono, la radio, la televisión, internet u otro) nace como respuesta a un conjunto de necesidades sociales, políticas y económicas emergentes.

En este trabajo entendemos, en línea con el planteo de Freedman (2008), que el proceso de elaboración de políticas de comunicación se halla estructurado por diversas dinámicas —gubernamentales, institucionales, económicas y tecnológicas— marcadas por la interacción entre múltiples actores que persiguen objetivos diferentes e implementan estrategias y mecanismos formales e informales para conseguirlos. Asimismo, compartimos con Williams (1992, 2011) la premisa de que cualquier innovación tecnológica y, por lo tanto, cualquier desarrollo de políticas que intente regularlo, debe ser estudiado en relación a sus condiciones sociales e históricas de surgimiento.

### **El campo de las políticas de comunicación y cultura**

Las políticas de comunicación se hallan íntimamente entrelazadas con las políticas culturales, motivo por el cual varios investigadores se refieren a ellas como las “políticas de comunicación y cultura”. Es el caso de Ramón Zallo (2007, 2011a, 2011b), quien incluso prefiere la denominación “economía crítica de la cultura y la comunicación” para designar el campo disciplinario concebido como una “suma

de disciplinas —economía, sociología o política— que se acercan al análisis social de la cultura y la comunicación” (2011b, p. 17). Su especificidad, con relación a otros enfoques y escuelas, radica en situar a la cultura en el contexto de sociedades en conflicto, con la misión de descubrir el funcionamiento del sistema:

La economía crítica —a diferencia del funcionalismo, del conductismo, de positivismo o del posmodernismo— siempre situará la cultura en el contexto de las sociedades en conflicto y se da a sí misma la función, desde su propia metodología, de desvelar la estructura y el funcionamiento del sistema (Zallo, 2011a, p. 154).

Según el autor, la función básica de la política cultural y comunicativa de un país es la construcción de la cultura comunitaria y societaria. Sostiene que el titular de la cultura es la sociedad, mientras que los creadores, las empresas productoras, los usuarios y la sociedad civil son sus agentes activos y artífices. Por lo tanto, los agentes privados tienen un papel de administradores de la comunicación y la cultura, pero no de dueños (Zallo, 2011a). Las políticas de comunicación resultan así de las acciones del Estado y el gobierno, los creadores y las empresas, y los usuarios y la sociedad civil, destinadas específicamente al ordenamiento de los sistemas de comunicación (Califano, Rossi & Mastrini, 2013).

Por su parte, Bustamante (2004) señala que, pese a que en general los análisis de políticas de comunicación y políticas culturales se han realizado por separado, la conceptualización y el desarrollo de ambas han marchado en paralelo en la historia reciente, por lo que propone denominarlas, en un sentido amplio, como:

Las acciones y omisiones de las instancias estatales de todo tipo que, de acuerdo a las concepciones y legitimaciones de cada sociedad y cada tiempo histórico, determinan u orientan los destinos de la creación, la producción, difusión y consumo de los productos culturales y comunicativos (p. 10).

De forma similar, Napoli (2006) aboga por “tender puentes” entre ambas pues reconoce que históricamente las políticas culturales y las políticas de comunicación han permanecido como campos de investigación separados. Sostiene que comparten una base teórica común asentada en la teoría democrática y que promueven una serie de valores compartidos, entre los que se destacan el principio de la diversidad, el acceso a bienes y servicios y la calidad de los productos. Además, argumenta que cualquier definición actual de políticas culturales incluye a las industrias culturales y a ciertos objetivos económicos que tradicionalmente habían pertenecido al campo de las políticas de comunicación.

Desde una perspectiva sociocultural, Martín Barbero (2008) también sugiere pensar la política, la comunicación y la cultura de manera entrelazada. Argumenta



que la comunicación es una “dimensión constitutiva” de la vida cultural: “la cultura existe y vive en la medida en que se comunica y, en la medida en que se comunica, se arriesga, se expone a las otras y, por tanto, se transforma” (p. 14). Así, propone entrecruzar cuatro elementos para estudiar los procesos y las prácticas concretas en esta materia: las políticas del sector público, las industrias de la comunicación, el capitalismo neoliberal (“una dimensión que a su vez es actor”, p. 9), y los medios comunitarios y ciudadanos que él denomina “independientes”. Insiste en la necesidad de “no reducir la industria a mercado” (p. 10), es decir, no estudiar las industrias culturales únicamente en términos mercantiles y en pensar lo público más allá de la esfera estatal como un espacio de intereses comunes, necesariamente conflictivo y heterogéneo, cuyas políticas sean capaces de hacer visible la diversidad social.

Desde una mirada culturalista, Schlesinger (2011) engloba las políticas de comunicación dentro de las políticas culturales: “la política cultural constituye un compendio de políticas públicas particulares sobre los medios, las comunicaciones, el patrimonio y las artes, aunque también se extiende a las políticas de educación y de ciencia” (p. 95).

Coincidimos con los autores mencionados en que no es posible separar la comunicación de la cultura en el análisis de las sociedades y que las políticas de comunicación se engloban dentro del campo más vasto de las políticas culturales. No obstante, entendemos que la cultura como objeto de estudio es compartida por diversas disciplinas dentro de las ciencias sociales (antropología, comunicación, sociología, economía, entre otras) y, a su vez, analizada desde distintos enfoques dentro de cada una de ellas. Así, preferimos la noción de políticas de comunicación para referirnos tanto a las políticas de medios (*media policy*, designación generalmente utilizada en los trabajos anglosajones) como a las políticas de comunicación y cultura, tal como son denominadas por muchos investigadores que se inscriben dentro de la corriente de la economía política de la comunicación.

### **Los aportes de los estudios sobre políticas públicas**

Los estudios sobre políticas públicas elaborados desde las ciencias políticas proveen conceptos y herramientas metodológicas para el estudio de las políticas de comunicación. Particularmente los enfoques basados en el “proceso” de elaboración de políticas brindan elementos valiosos para estudiar la “hechura” de las políticas públicas, en cuyo transcurso no es posible menospreciar el papel del Estado ni el de los actores interactuantes en él.

En general, las ciencias políticas no han abordado de forma sistemática los problemas involucrados en la regulación de la comunicación. Una excepción a ello es el trabajo de Hallin y Mancini (2008) que estudia comparativamente los sistemas mediáticos de los países europeos y norteamericanos procurando identificar las relaciones establecidas entre las estructuras políticas y las de los medios de comunicación. Estos autores distinguen tres modelos de sistemas de medios de comunicación: el “liberal”, caracterizado por el relativo dominio de los mecanismos de mercado y de los medios de comunicación comerciales, que prevalece en Gran Bretaña, Irlanda y Norteamérica; el “democrático corporativo”, donde coexisten medios de comunicación comerciales con medios dependientes de grupos sociales y políticos organizados, característico del norte de la Europa continental; y el “pluralista polarizado”, cuyos rasgos salientes son la integración de los medios de comunicación en la política de los partidos, un débil desarrollo de los medios de comunicación comerciales y un importante papel del Estado, que ha predominado en los países mediterráneos de Europa<sup>4</sup>.

Mosco (2009) sostiene que la economía política se puede beneficiar de los enfoques de las ciencias políticas que conciben como central el papel del Estado. No obstante, afirma que la “tendencia al formalismo” de algunos de estos estudios, que otorgan demasiada importancia al sistema formal legal-regulador, descuida las variadas formas de uso del poder por fuera del aparato estatal, así como el extenso proceso de evolución y desarrollo de los temas antes de que sean objeto de consideración por parte del Estado. Así, el autor señala cómo la EPC puede hacer aportes al análisis de las políticas públicas al matizar el énfasis que las ciencias políticas colocan en el Estado como autoridad final de toma de decisiones y colocar a la industria de la comunicación dentro de una totalidad más amplia de relaciones sociales capitalistas (esto es, dentro de las economías políticas nacionales e internacionales).

A fin de situar históricamente estos estudios podemos señalar que el análisis de las políticas públicas se origina en los Estados Unidos, como una rama de investi-

---

<sup>4</sup> Hallin y Mancini (2008) reconocen que su trabajo focaliza más en el análisis del periodismo y de la prensa que en la política y la regulación. Además, su estudio se limita a los países de Europa occidental y los Estados Unidos, por lo que no incluye ejemplos de naciones de América Latina, Asia o África. Basándose en otras investigaciones, los autores señalan que “a grandes rasgos, los medios latinoamericanos pueden considerarse una tipología híbrida que representa coincidencias tanto con el modelo pluralista polarizado, característico del sur de Europa, especialmente de la Europa Latina, como el liberal que predomina en América del Norte, Gran Bretaña e Irlanda” (p. 91). Sin embargo, el modelo de la prensa podría llegar a vincularse al pluralista polarizado, mientras que el sistema de medios de radiodifusión se ubicaría, según estas categorías, cercano al modelo liberal, aunque siguiendo el modelo norteamericano y no el británico.

gación dentro de las ciencias sociales. Fue Woodrow Wilson quien en el siglo XIX sostuvo la necesidad de desarrollar una doctrina científica aplicada a la administración que permitiera separar la “decisión política” de la “ejecución burocrática” (González Tachiquín, 2008; Hernández, 1998).

Los trabajos sobre políticas públicas van a adquirir gran impulso a partir de mediados del siglo XX. Hasta entonces el proceso de decisión pública no había sido objeto sistemático de estudio debido a que la ciencia política tradicional norteamericana, dispuesta según el arquetipo neopositivista, se había enfocado únicamente en el análisis de la estructura institucional y en la justificación filosófica del gobierno. En la búsqueda de un método de investigación preciso se desarrollaron técnicas de observación que descuidaron las cuestiones prácticas de la política y se registró una ausencia de estudios sistemáticos acerca del proceso de gobierno, tanto por parte de la ciencia política como de la administración pública. Desde los círculos académicos se empezó a denunciar el vacío de investigación sobre el proceso de decisión y operación del gobierno y el interés se desplazó hacia los estudios del *policy making* (Aguilar Villanueva, 1993).

A lo largo del desarrollo de estas investigaciones se han elaborado varias conceptualizaciones para el análisis. Entre las definiciones tradicionales cabe destacar la de Lasswell (1951), quien acuñó el término *policy* para designar “las opciones más importantes hechas tanto en la vida organizada como en la privada”, afirmando que podríamos hablar de “política gubernamental”, “política empresarial” o “mi propia política”; la de Dye (1976, p. 1), quien define a las políticas públicas como “cualquier cosa que los gobiernos decidan hacer o no hacer”, cuyo estudio busca “describir y explicar las causas y las consecuencias de la actividad del gobierno”; y la de Thoening (1985), quien afirma que se trata de “lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar”.

Kauffer Michel (2002) explica que las políticas públicas no implican necesariamente que los gobiernos realicen una acción concreta sino que también pueden suponer una acción simbólica o un no-programa: “se refieren a actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas” (p. 3). Además, recuerda otro elemento clave de la definición que describe a las políticas públicas como el conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes. Esto subraya el hecho de que en la toma de decisión gubernamental se encuentran en juego recursos que pueden ser distribuidos para favorecer o afectar a determinados individuos.

En la misma línea, pero aplicado al estudio de las políticas estatales<sup>5</sup> en América Latina, Oszlak y O'Donnell (1984) las definen como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (p. 10). Esta conceptualización agrega la idea de que existen una serie de actores involucrados y movilizados en torno de determinado problema.

Estas definiciones —que no pretenden ser exhaustivas— se encuadran en el enfoque conocido como *policy analysis*, que entiende a las políticas públicas como un conjunto de acciones o inacciones por parte de los gobiernos ante un problema social determinado, las que pueden basarse en decisiones explícitas o implícitas (Zeller, 2007). Todas coinciden en señalar que la decisión de actuar o no actuar ante cierto problema puede conformar en sí una política pública (que no es lo mismo que sostener que el “no actuar” sobre determinado tema implique una política pública). Además, permiten destacar una serie de elementos relevantes a tener en cuenta en el análisis: el rol del Estado (por acción u omisión), los procesos de toma de decisiones, las causas y consecuencias de ellos, los recursos o bienes en juego, y los actores afectados y/o movilizados en torno del tema.

### ***Enfoques de análisis sobre políticas públicas***

Se han elaborado diferentes enfoques para el análisis de las políticas públicas que en general se distinguen por la concepción del Estado y de la sociedad que promueven. Siguiendo el trabajo de Kauffer Michel (2002) es posible sistematizar la multiplicidad de desarrollos por medio de la distinción de tres grandes modelos teóricos.

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

- *El enfoque de la racionalidad absoluta*: se basa en el fundamento de que los individuos y los grupos de individuos son seres racionales que buscan maximizar sus beneficios. Por lo tanto, las políticas públicas deberían ser idealmente el resultado de un proceso donde el tomador de decisiones analice en primer

---

<sup>5</sup> Oszlak y O'Donnell(1984) se refieren a “políticas estatales” en lugar de “políticas públicas” como una noción más precisa para aplicar a América Latina donde lo público se confundido históricamente con lo estatal.

lugar el problema y las alternativas posibles y luego adopte una decisión de carácter racional (Cfr. Klijn, 1998; Pallares, 1988).

- *El enfoque de la racionalidad limitada*: expresa los problemas del anterior al explicitar que el decisor no puede examinar en profundidad todas las alternativas posibles que se le presentan ante un problema, pues cuenta inevitablemente con información limitada (Simon, 1955, 1957). Así, no se trata de seleccionar la alternativa que maximice los valores sino aquella “suficientemente satisfactoria”, puesto que ciertas opciones y consecuencias de la acción no pueden ser previstas (Pallares, 1988)<sup>6</sup>.
- *La escuela de la elección pública* (public choice): sostiene que la política sigue reglas similares a la economía y explica las decisiones tomadas según el juego de la oferta y la demanda. Propone analizar las decisiones colectivas públicas con las técnicas utilizadas para el análisis de las decisiones privadas.

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

c) El tercer gran enfoque se centra en la distribución del poder y en las interacciones entre actores. Aquí se destacan el modelo neocorporativista, que se enfoca en el estudio de grupos de interés y corporaciones que, según el poder que tenga cada una, negocian con el Estado e inciden sobre el proceso de toma de decisiones (Jobert & Muller, 1987); el neoinstitucionalista, que se interesa en la organización institucional que encuadra esas interacciones entre actores como un factor fundamental que define los marcos de la acción (March & Olsen, 1984, 1989); y el modelo de redes (*policy networks*), que analiza las políticas públicas como el resultado de interacciones y contradicciones entre “redes de actores” interdependientes y duraderas, que toman forma alrededor de los problemas y/o programas de políticas (Klijn, 1998; Marsh & Rhodes, 1992).

---

<sup>6</sup> Dentro de los autores que criticaron el modelo de la racionalidad absoluta se encuentra Lindblom (1959), quien propuso un modelo alternativo al comportamiento racional: el “incrementalismo”. Este enfoque sostiene que el número de alternativas que se consideran en el análisis para la implementación de políticas queda limitado a aquellas que incorporan cambios pequeños en relación con la situación previa, es decir, en forma de incremento. En esta concepción subyace el supuesto pluralista que sostiene que los poderes y recursos en la sociedad se distribuyen de manera desigual, que existen diversos canales para hacer llegar las demandas a la agenda política y que los procesos de toma de decisiones son el resultado de interacciones entre múltiples actores.

Si bien muchos de los análisis de políticas públicas se inscriben dentro de alguno de estos modelos teóricos, existen otros que recurren al modelo sistémico. Este se basa en el supuesto de que el mundo político conforma un subsistema de estructuras, actores y reglas que responde a las demandas y estímulos (*inputs*) que generan una respuesta (*output*): la política pública (Kauffer Michel, 2002).

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

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

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

## Las políticas públicas como proceso

Varios de los enfoques teóricos que surgieron en los años setenta en materia de políticas públicas comenzaron a entenderlas como el resultado de la interacción compleja entre distintos actores que buscan influir sobre el proceso político.

En el enfoque de procesos de la política pública, el centro está en la complejidad del proceso de política pública. Esta complejidad se debe a una gran cantidad de factores, i.e. que diferentes actores intentan influir en el proceso, que los actores no tienen fijadas las preferencias, que los procesos de política son el resultado de interacciones complejas de diferentes formas de acción estrategia y que las percepciones de los problemas y soluciones cambian a lo largo del tiempo (Klijn, 1998, p. 8).

Comprender a las políticas públicas como un proceso implica superar el análisis secuencial y el modelo sistémico a favor de una concepción que entiende que se trata de una dinámica compleja cuyo estudio permite ver al Estado “en concreto” (Padioleau, 1989) o “en acción” (Jobert & Muller, 1987) y a los actores interactuantes “en movimiento” (Oszlak & O’Donnell, 1984).

Esta conceptualización de las políticas públicas supone también cierta concepción acerca del Estado, que es entendido en términos de una “relación social”, es decir, como un escenario de negociación en el que intervienen diversos actores. La concepción del poder que subyace aquí es la que postula que se encuentra dividido entre variados actores que intentarán emplearlo para formular estrategias que les permitan favorecer o resguardar los propios intereses. En línea con la escuela crítica de la EPC, entendemos que el poder político y económico se halla desigualmente distribuido en la sociedad, por lo que ciertos actores poseen una mayor capacidad que otros para influir sobre el proceso político.

Oszlak y O’Donnell (1984) propusieron un modelo de investigación para estudiar las políticas estatales en América Latina que permite ver al Estado en un complejo social en el que se entrecruza con otras fuerzas sociales. Esta metodología propone el análisis del “proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas”. Los autores denominan “cuestión” a todo aquel asunto (necesidad o demanda social) que resulta problematizado cuando ciertos grupos estratégicamente situados creen que hay que hacer algo a su respecto. Sostienen que atraviesa un ciclo vital, desde que no existe como tal, pasando por su problematización y vigencia, hasta llegar a su resolución, es decir, a su desaparición como “cuestión”, ya sea porque otros problemas acapararán la atención del grupo o porque se ha concluido

que nada puede hacerse con ella. De esta forma, la resolución de una cuestión no implica necesariamente que esta haya sido solucionada.

La toma de posición del Estado con respecto de una cuestión explicita su intención de resolverla, lo que se concentra en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales. Una política estatal, sostienen Oszlak y O'Donnell (1984), es esa toma de posición que, por lo general, involucra simultáneamente decisiones de una o más organizaciones estatales, razón por la cual no es homogénea, ni unívoca, ni permanente. Se trata de un conjunto de iniciativas (manifiestas o implícitas) que, observadas en un momento histórico y en un contexto dados, permiten inferir una posición estatal predominante.

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

Las movilizaciones de los actores pueden triunfar o no en inscribir una cuestión en la “agenda institucional” (Cobb & Elder, 1983), lo que depende de las “circunstancias” o relaciones de fuerza sociales y políticas que se establezcan entre ellos (Lagroye, François & Sawicki, 2002). Pero el modo en que una cuestión se inscriba en esa agenda determinará la manera de tratarlo, los actores implicados y las conductas a adoptar para su resolución.

Es preciso estudiar también el contexto en el que se producen las políticas públicas, entendido como “aquel conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación (‘políticas estatales’) que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables” (Oszlak & O'Donnell, 1984). De esta forma, los autores distinguen tres niveles de contexto: un primer nivel constituido por el proceso social tejido alrededor del surgimiento, el tratamiento y la resolución de la cuestión; un segundo nivel



que incluye la “agenda de cuestiones”, es decir, el conjunto de asuntos socialmente problematizados por la sociedad en un momento histórico dado, y un tercer nivel que supone el conocimiento de la estructura social, lo que permitirá determinar de antemano, por ejemplo, quiénes son los potenciales actores respecto de una cuestión y qué recursos podrían llegar a movilizar.

### **Conceptualizaciones sobre políticas de comunicación**

En su sentido más simple, las políticas de comunicación pueden ser caracterizadas como políticas públicas enfocadas en temas específicos de la comunicación masiva: “La política de medios es política pública que responde a las características distintivas y a los problemas singulares planteados por las comunicaciones mass-mediáticas” [traducción propia] (Freedman, 2008, p. 5).

Una conceptualización que hace hincapié en el rol de los funcionarios públicos y en los mecanismos normativos que estos despliegan sobre los medios masivos es la que las define como “la forma en que las autoridades públicas moldean, o intentan moldear, las estructuras y prácticas de los medios de comunicación” [traducción propia] (Garnham, 1998, p. 210). Esta definición sugiere que las políticas de comunicación se concentran en las acciones gubernamentales, pero nada dice acerca de los objetivos perseguidos por la política, los actores involucrados o los instrumentos necesarios para implementarla.

Si partimos de los enfoques políticos que contextualizan los análisis de las políticas de comunicación podemos señalar que existen dos grandes escuelas teóricas en esta materia: la escuela pluralista y la escuela crítica.

La corriente pluralista se basa en los debates producidos en el marco de las ciencias políticas norteamericanas durante la segunda mitad del siglo XX. Su mirada parte de entender que el poder se halla disperso en las sociedades y que los diferentes grupos tienen capacidad para defender sus intereses a través de un proceso político de ajuste mutuo. Así, para estudiar la implementación de una política, es preciso analizar los intereses y las acciones de cada uno de los múltiples participantes involucrados, puesto que ninguno de ellos prevalecería a priori sobre el resto.

La corriente crítica, por el contrario, se vincula con los abordajes teóricos neo-marxistas que hacen hincapié en las desiguales relaciones de poder político y económico que existen en las sociedades, producto de lo cual las regulaciones políticas resultantes promueven los intereses de los grupos dominantes.

En este sentido, Napoli (2001) —quien se ubica dentro de la primera de las corrientes— insiste en que existen diversas instituciones involucradas en la elaboración de las políticas de medios, cada una de las cuales aporta instrumentos propios que interactúan con el resto:

Las políticas de comunicación son el producto de la interacción de varias instituciones. Los orígenes y la historia de estas instituciones, las herramientas de las que disponen para afectar la política y los procesos a través de los cuales estas instituciones interactúan para crear la política, son dimensiones fundamentales de la naturaleza de la política de comunicación [traducción propia] (p. 5).

En tanto que, desde la escuela crítica, el análisis de las políticas de comunicación focaliza en la capacidad decisiva de ciertos actores para imponer sus propios intereses. Por este motivo Garnham sostiene:

Siempre debemos preguntar: ¿por qué esta política se hace bajo esta forma en este momento y en función de los intereses de quién ha sido diseñada? Ni las políticas ni su presentación deben ser tomadas tal como aparecen en su sentido literal [traducción propia] (1998, p. 210).

De igual forma, Freedman (2008) argumenta que, si bien la política de medios debiera ser un campo abierto a la participación de grupos de la sociedad civil, en los hechos esto no sucede, pues el proceso se halla dominado por actores poderosos que poseen los mayores recursos financieros, ideológicos y políticos movilizados a favor de sus intereses. En este sentido, el autor afirma:

La hechura de las políticas públicas puede ser observada como un campo de batalla en el que posiciones políticas opuestas pelean tanto para obtener ventajas, por ejemplo legislación que sea favorable a intereses económicos o políticos particulares, como para lograr legitimación ideológica [traducción propia] (Freedman, 2008, p. 3).

La concepción de poder que subyace a los enfoques pluralistas lo concibe como una fuerza difusa y dispersa entre varios sectores sociales, por lo que no resulta tener una influencia formativa crucial. Mientras que, por el contrario, para la economía política crítica es “algo congelado y estructurado, una fuerza central en la formación del campo social” (Mosco, 2009, p. 372).

Contra la tendencia política pluralista de concebir al Estado como “un árbitro independiente de un amplio equilibrio de fuerzas sociales” (Mosco, 2009, p. 361) donde ninguna gobierna, el autor argumenta que la escuela crítica “insiste en el poder del capital y en el proceso de mercantilización como el punto de partida del análisis social” (p. 361) y así aboga por un “entendimiento crítico del proceso político” (p. 381). Esto supone una comprensión estructural e histórica que hace hincapié en la necesidad de estudiar el circuito completo de la produc-

ción, la distribución y el consumo como momentos centrales en la realización del valor.

En la década de los setenta en América Latina tuvo lugar un importante debate en torno de las políticas de comunicación cuando la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) comenzó a promover las primeras *políticas nacionales de comunicación* (PNC) en la mayoría de los países del llamado “tercer mundo”. Las PNC fueron conceptualizadas como:

Un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación, armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidos a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación de un país (Beltrán, 1974).

Estos debates estuvieron influenciados por las teorías de la dependencia y la comunicación para el desarrollo. Las primeras PNC concibieron a la “comunicación-información” como un recurso pasible de ser planificado, además de un indicador-inductor del desarrollo y al Estado como un actor central para formular y aplicar políticas (Cfr. Exeni, 1998; Graziano, 1988; Murciano, 1992). La primera etapa de las PNC fue denominada “formalista”, en tanto se caracterizó por formular la necesidad de intervención del Estado en un área no tenida en cuenta hasta entonces. A partir de 1976, tras la celebración de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en San José de Costa Rica, comenzaron a introducirse elementos para una progresiva democratización de los sistemas de medios, lo que dio lugar a la etapa “contenidista” de las PNC, cuando nuevos temas se sumaron al debate internacional (Graziano, 1997). Aunque sus recomendaciones no eran vinculantes, la Declaración de San José (1976) tuvo el mérito de explicitar varios conceptos que en general estaban ausentes en las políticas y legislaciones de los países de la región, que remitían a la democratización de los sistemas de medios: el acceso y la participación, el derecho a la comunicación, el derecho a la información, la vinculación del sector con otras áreas como la cultura, la educación y la salud, el servicio público, el derecho a réplica, la creación de agencias de noticias y de consejos nacionales de políticas de comunicación, entre otros.

Las nociones de acceso y participación fueron centrales como elementos a promover por las PNC. En este sentido, en la reunión de la UNESCO en Belgrado en octubre de 1977 se propusieron definiciones precisas para estos conceptos. Según el informe final del encuentro (UNESCO, 1978), el acceso se refiere a la habilidad del público para acercarse o hacer uso de los sistemas de comunicación en dos

niveles: la elección y la retroacción. El primer nivel incluye el derecho individual a recibir materiales de comunicación, la disponibilidad de dichos materiales y la transmisión requerida para que ello ocurra. El segundo nivel comprende la posibilidad de interacción entre los productores y los receptores durante la transmisión de programas, y el derecho a comentar, criticar y estar en contacto con las organizaciones productoras de contenidos comunicacionales. Por el contrario, la participación supone un mayor involucramiento del público en los sistemas de comunicación, que distingue tres niveles: a) la intervención de la población en la producción de los mensajes, b) la intervención en la toma de decisiones, y c) la contribución para la formulación de planes y políticas de comunicación<sup>7</sup>.

Sierra Caballero (2006) señala que las primeras PNC se limitaron a invertir en infraestructura, conceder ayuda a la formación e investigación, y regular los contenidos de los medios de comunicación masivos. En este sentido, afirma que la noción de políticas de comunicación incluye “la definición de objetivos, disposiciones y actividades de las instituciones y actores políticos conducentes a organizar y lograr desarrollos específicos con relación a las condiciones de materialización de la comunicación pública moderna (prensa, radio, cine, televisión, nuevas tecnologías, etc.)” (p. 25).

Desde una mirada latinoamericana que retoma estos debates internacionales, el investigador José Luis Exeni define a las políticas públicas como:

[El] conjunto de principios, normas, aspiraciones y respuestas deliberadamente adoptados en el marco de uno o más objetivos previamente establecidos de predicción, decisión y acción para enfrentar situaciones y/o problemas socialmente considerados, en un momento y lugar determinados, mediante procesos de estimulación positiva —fomento, apoyo, recompensa— o negativa —inhibición, prohibición, sanción— de comportamientos individuales, grupales, institucionales y/o sociales, cuya fuente principal puede ser el Estado, la sociedad o ambos, pero cuya forma final es siempre definida por la estructura estatal que establece los mecanismos e instrumentos necesarios para su cumplimiento (1998, p. 92).

Estas perspectivas conciben a las políticas de comunicación desde un enfoque esencialmente normativo, que supone una fuerte iniciativa gubernamental para regular y estructurar los sistemas de medios a partir del establecimiento de objetivos y de la utilización de diversas herramientas legales. Entre estos instrumentos es posible incluir mecanismos reguladores sobre concesión de licencias de radio

<sup>7</sup> Sobre los conceptos de acceso y participación puede consultarse el texto de Rossi (2012) y un trabajo anterior (Califano, 2009a) donde desarrollamos estas nociones en el marco del debate previo a la promulgación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en la Argentina.

y televisión, especificaciones sobre contenidos, formas de financiamiento, obligaciones sobre cobertura territorial, fomentos a la producción, subsidios explícitos, incentivos impositivos, restricciones a la concentración de la propiedad de los medios, entre otros.

No obstante, estas definiciones no incluyen consideraciones acerca de los múltiples actores que intervienen en la discusión, en la formulación y en la implementación de las políticas, ni prestan atención a los mecanismos de carácter informal que inciden sobre estos procesos. En este sentido, Sierra Caballero (2006) propone reformular la definición de las PNC a la luz de las que hoy denomina “Políticas de información y comunicación”, concebidas como:

La integración de objetivos de organización de los medios, tecnologías y contenidos de la comunicación pública, integrando diversos actores, niveles de análisis y formas de intervención distintos, así como problemas políticos, económicos y culturales relacionados con el proceso general de desarrollo de los Estados nacionales, las regiones y comunidades locales y hasta de organizaciones supranacionales como la Unión Europea (p. 27).

Esta definición contiene varios elementos y niveles de análisis: entre ellos, los objetivos de las políticas de medios, sus regulaciones en torno de contenidos y tecnologías, los distintos actores a nivel local y global que intervienen en la formulación de políticas, y los problemas económicos, políticos y culturales particulares de cada Estado y región.

Por su parte, Freedman propone una definición dinámica de las políticas de comunicación:

La política de medios debe ser definida de una forma más dinámica, como el proceso que concierne a la interacción entre diferentes *actores*, las *estructuras institucionales* en las que se desempeñan y los *objetivos* que persiguen. La política de medios se refiere a la variedad de formas en la que los participantes interesados buscan desarrollar mecanismos, tanto formales como informales, para moldear la conducta de los sistemas de medios [traducción propia, énfasis original] (Freedman, 2008, p. 13).

Además, es pertinente destacar la diferenciación conceptual que introduce el autor entre “política de medios” (*media policy*), “regulación de medios” (*media regulation*) y “gobernanza de medios” (*media governance*). La “política de medios” se refiere al desarrollo de objetivos y normas que llevan a la creación de instrumentos diseñados para dar forma a la estructura y al comportamiento de los sistemas de medios; la “regulación de medios” se enfoca en la implementación de normas generalmente legales para lograr los objetivos establecidos en la política, y la “gobernanza de medios” se relaciona con la suma total de mecanismos, tanto formales como informales, a nivel nacional y supranacional, centralizados y dispersos, que

pretenden organizar los sistemas mediáticos según lo resuelto en los debates sobre las políticas.

Algunos autores retoman nociones propias de las ciencias políticas para señalar que las políticas públicas se conforman tanto por las acciones como por las omisiones del Estado (Bustamante, 2004; Oszlak & O'Donnell, 1984). En un trabajo previo, siguiendo esta línea, sostuvimos que las políticas de comunicación suponen un conjunto de acciones u omisiones que representan determinada forma de intervención estatal en materia de comunicación, que conlleva la elaboración de una serie de normas para regular el funcionamiento de los medios de difusión masiva —tanto públicos como privados— en un Estado determinado. Asimismo, incluimos dentro de la definición las medidas que incidan sobre el derecho a la libertad de expresión, así como aquellas que promuevan o restrinjan el acceso de la población a los servicios de comunicación y su participación en los procesos de producción y elaboración de mensajes (Califano, 2009b).

Aquí hacemos hincapié en que existe una serie de actores, tanto estatales como privados, cuyas interacciones son relevantes para los procesos de definición de las políticas públicas de comunicación. Si bien coincidimos con Exeni (1998) en que el Estado es el actor decisivo para su forma final e implementación, entendemos que existen otros jugadores que resultan coproductores de las políticas.

En este sentido, Braman (2004a, p. 169) afirma que resulta “inapropiado e inadecuado” referirse a las políticas de comunicación como elaboradas por un único organismo (por ejemplo, “la política elaborada por la FCC”<sup>8</sup>), puesto que existe una multiplicidad de jugadores y ámbitos de toma de decisiones. Señala que una docena de entidades gubernamentales, no gubernamentales y privadas posee algún nivel de involucramiento, y persigue un interés particular. Incluso en el seno mismo del Estado, diferentes agencias gubernamentales intervienen en su elaboración y muchas veces estas dependencias tienen intereses contrapuestos y en conflicto.

Asimismo, la creciente injerencia de organismos internacionales y acuerdos supranacionales y bilaterales en la definición de políticas estatales condujo a la noción de “gobernanza global” (Braman, 2004b) para referirse a las nuevas formas de regulación que se producen en este marco. A diferencia de la noción tradicional de gobierno basada en una relación jerárquica entre gobernante y gobernados, y circunscripta a una estructura estatal, el concepto de gobernanza hace alusión a la

---

<sup>8</sup> La FCC (*Federal Communications Commission*) es el organismo regulador de la radiodifusión en los Estados Unidos.

interacción que se produce entre las instituciones políticas, sociales y privadas, no solo del ámbito nacional sino también supranacional.

Con relación a los mecanismos no formales que inciden sobre el proceso de elaboración de políticas, hay que llamar la atención sobre las prácticas de *lobby* que se ejercen sobre las autoridades públicas. Los actores privados han recurrido en muchas oportunidades a estas estrategias para lograr la sanción de determinadas normativas favorables a sus intereses. Según Freedman, se trata de una práctica cuya influencia sobre el proceso de política de medios “es difícil de cuantificar, complicado de confirmar, pero imposible de ignorar” [traducción propia] (2008, p. 12). El investigador afirma que en las conversaciones privadas mantenidas entre los políticos y los magnates de los medios se hacen acuerdos o promesas “por fuera del proceso democrático público y formal” (*ibídem*) y que esto sugiere una forma de influencia política “invisible” pero fuertemente efectiva.

En suma, las políticas de comunicación implican un proceso dinámico de interacción entre diversos actores que persiguen variados intereses, quienes recurren a mecanismos formales e informales para influir sobre sus procesos de elaboración. Asimismo, en tanto las corporaciones empresariales presentes en los mercados de la información y la comunicación se han expandido cruzando las fronteras nacionales, los organismos supranacionales poseen cada vez más injerencia en el diseño de las políticas de comunicación.

### **Consideraciones finales**

El objetivo de este trabajo ha sido desarrollar una serie de conceptos y herramientas de análisis para estudiar las políticas públicas de comunicación desde una mirada pluridisciplinaria entre las ciencias políticas, las ciencias de la comunicación y la economía política.

Se sostuvo, en primer lugar, que todo estudio de políticas de comunicación debe partir de cierta concepción acerca del Estado, pues sigue siendo desde allí que se implementan las regulaciones y se organizan los sistemas de medios.

Si bien existen diversas escuelas dentro de las ciencias políticas que han abordado el análisis de las políticas públicas, entendemos que los conceptos que las definen como un proceso social son los que mejor permiten analizar su devenir como producto de la interacción entre diferentes actores, cada uno de los cuales termina por convertirse en coproductor de aquellas. Ello presupone entender al Estado en términos de una relación social, escenario de múltiples dinámicas y

negociaciones entre individuos e instituciones que procesa poderes sociales y los materializa en políticas públicas.

Un modo de abordar el análisis de las políticas de comunicación es comenzar por identificar la cuestión problematizada en el área, la forma en que logra inscribirse en la agenda institucional del Estado y quienes presionan para ello. A lo largo del proceso hay que estudiar las dinámicas institucionales, sociales, económicas y tecnológicas que lo enmarcan, junto con las interacciones, posicionamientos y formas de movilización y agregación de los distintos actores previamente identificados, y los mecanismos formales y no formales que cada uno emplea para influir sobre las decisiones estatales.

Pueden estudiarse también los diversos niveles de contexto —de lo micro a lo macro— alrededor de la política de comunicación, así como los recursos que se hallan en juego con relación a su implementación, los que se distribuyen para favorecer o afectar a determinados grupos o individuos.

Como se ha desarrollado en el trabajo, las investigaciones de la economía política de la comunicación, en especial de la escuela crítica, subrayan la importancia del análisis de la dimensión económica y de las relaciones de poder. En contraste con la tradición pluralista —que prioriza la idea de un poder disperso en las sociedades y de un consenso a alcanzar entre los diferentes grupos—, la escuela crítica insiste en la desigual distribución del poder y en el hecho de que ciertos actores poseen una mayor capacidad que otros para influir sobre el proceso político. En este sentido, se entiende que el análisis de las políticas de comunicación no puede ser únicamente normativo ni descuidar las relaciones de poder tendidas entre los distintos individuos, grupos e instituciones, tanto por dentro como por fuera del aparato formal del Estado.

También se ha señalado que, a lo largo de las últimas décadas, los avances en tecnologías de información y comunicación, la expansión de los conglomerados mediáticos a nivel mundial y la creciente injerencia de los organismos y acuerdos supranacionales en las políticas de comunicación de los países invitan a considerar las implicancias de la llamada “gobernanza global” en esta materia.

En síntesis, los lineamientos aquí desarrollados han procurado aportar herramientas de análisis a las investigaciones en comunicación para que puedan ser aplicados al estudio de casos concretos. Se trata de conceptos pasibles de ser ampliados, tanto desde las disciplinas descritas como desde otras afines, con el objeti-



vo de incorporar elementos que profundicen en el análisis de las políticas públicas de comunicación.

## Referencias

- Acuña, C. H. (2011). Introducción. En su: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (p. 11-16). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). Hacia una disciplina de las políticas públicas. *Perfiles Latinoamericanos*, (3), p. 7-16.
- Alford, R. & Friedland, R. (1991). *Los poderes de la teoría: capitalismo, Estado y democracia*. Buenos Aires: Manantial.
- Althusser, L. (1970). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Beltrán, L. R. (1974). *Las políticas nacionales de la comunicación en América Latina*. Paris: UNESCO.
- Braman, S. (2004a). Where has media policy gone?: defining the field in the twenty-first century. *Communication Law and Policy*, 9 (2), p. 153-182.
- Braman, S. (2004b). *The emergent global information policy regime*. New York: Macmillan.
- Bustamante, E. (2004). En la transición de la era digital: políticas de comunicación y cultura: nuevas necesidades estratégicas. *Questiones Publicitarias*, 1 (9), p. 9-31.
- Califano, B. (2009a). Acceso y diversidad en los medios de comunicación en Argentina, en el marco del debate por una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. En: *XXVII Congreso internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS): Latinoamérica interrogada: depredación de recursos naturales, democracia participativa, escenarios productivos y construcción de conocimiento* (p. 1-8). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.
- Califano, B. (2009b). *Medios y políticas de comunicación en Argentina bajo el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)*. Buenos Aires: Secretaría de Cultura.
- Califano, B. (2014). *Políticas de comunicación en la Argentina: estudio del proceso privatizador de los canales de televisión 11 y 13 de la ciudad de Buenos Aires*. [tesis de doctorado]. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.
- Califano, B.; Rossi, D. & Mastrini, G. (2013). Introducción. En: Mastrini, G.; Bizberge, A. & Charras, D. de (eds.). *Las políticas de comunicación en el siglo XXI: nuevos y viejos desafíos* (p. 11-24). Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Cobb, R. W. & Elder, C. D. (1983). *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. 2nd ed. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Dahl, R. (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- Dahrendorf, R. (1962). *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*. Madrid: Ediciones Rialp.
- Declaración de San José (1976). Conferencia intergubernamental sobre políticas de comunicación en América Latina y el Caribe. *Nueva Sociedad*, (25), p. 116-139.
- Dye, T. R. (1976). *Policy analysis: what governments do, why they do it and what difference it makes*. Alabama: University of Alabama Press.
- Exeni, J. L. (1998). *Políticas de comunicación*. La Paz: Fundación Plural.
- Freedman, D. (2008). *The politics of media policy*. Cambridge: Polity Press.
- Garnham, N. (1998). Policy: media policy. En: Briggs, A. & Copley, P. (eds.). *The media: an introduction* (p. 210-223). London: Longman.
- González Tachiquín, M. (2008). Orígenes de los estudios de las políticas públicas. *Synthesis*, (45), p. 1-4.

- Gourevitch, P. (1993). *Políticas estratégicas en tiempos difíciles: respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Graziano, M. (1988). Política o ley: debate sobre el debate. *Espacios de crítica y producción*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Secretaría de Bienestar Estudiantil y Extensión Universitaria, 7, p. 11-14.
- Graziano, M. (1997). *Guía teórica 1º parte. Carrera de Ciencias de la Comunicación*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.
- Hallin, D. C. & Mancini, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Hernández, V. (1998). *Dimensiones teóricas sobre las políticas públicas*. Quito: Federación de Estudiantes de la Universidad Católica del Ecuador.
- Jobert, B. & Muller, P. (1987). *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Kauffer Michel, E. F. (2002). Las políticas públicas: algunos apuntes generales. *Ecofronteras*, 16, p. 2-5.
- Klijn, E. H. (1998). Policy networks: an overview. En: Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J. F. (eds.). *Managing complex networks*. London: Sage.
- Lagroye, J.; François, B. & Sawicki, F. (2002). L'action publique. En: Lagroye, J. (ed.). *Sociologie politique*. 4e. ed. (p. 501-551). Paris: Presses de Sciences Po; Dalloz.
- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. En: *The policy sciences: recent developments in scope and methods* (p. 3-15). Stanford: Stanford University Press.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through." *Public Administration Review*, (19), p. 79-88.
- Mann, M. (2011). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En: Acuña, C. H. (ed.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (p. 55-77). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78 (3), p. 734-749.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Marsh, D. & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press.
- Martín Barbero, J. (2008). *Políticas de la comunicación y la cultura: claves de la investigación*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Marx, K. & Engels, F. (1982). *La ideología alemana*. La Habana: Pueblo y Educación.
- Miliband, R. (1985). *El Estado en la sociedad capitalista*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Mishra, R. (1992). *El estado de bienestar en crisis*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Mosco, V. (2009). *La economía política de la comunicación*. Barcelona: Bosch.
- Murciano, M. (1992). *Estructura y dinámica de la comunicación internacional*. Barcelona: Bosch.
- Napoli, P. M. (2001). *Foundations of communications policy: principles and process in the regulation of electronic media*. Cresskill, NJ: Hampton Press.
- Napoli, P. M. (2006). *Bridging cultural policy and media policy in the U.S.: challenges and opportunities*. New York: Donald McGannon Communication Research Center.
- O'Donnell, G. (1977). *Apuntes para una teoría del Estado*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.

- Oszlak, O. (2011). Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio. En: Acuña, C. H. (ed.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (p. 115-141). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1984). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En: Flores, G & Nef, J. (eds.). *Administración pública: perspectivas críticas*. San José de Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).
- Padioleau, J. G. (1989). *El Estado en concreto*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Pallares, F. (1988). Las políticas públicas: el sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, (32), p. 141-162.
- Poulantzas, N. (1990). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Rossi, D. (2012). *Acceso y participación: políticas activas, condicionamientos de los licenciarios dominantes y el desafío digital* [material de cátedra]. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Carrera de Ciencias de la Comunicación. [Asignatura:] Políticas y Planificación de la Comunicación.
- Schlesinger, P. (2011). Intelectuales y políticas culturales. En: Albornoz, L. (ed.). *Poder, medios, cultura: una mirada crítica desde la economía política de la comunicación* (p. 93-108). Buenos Aires: Paidós.
- Schumpeter, J. A. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.
- Sierra Caballero, F. (2006). Políticas de comunicación y cultura: un nuevo marco para el desarrollo. En su: *Políticas de comunicación y educación: crítica y desarrollo de la sociedad del conocimiento* (p. 23-66). Barcelona: Gedisa.
- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics*, 69 (1), p. 99-118.
- Simon, H. A. (1957). *Administrative behaviour: a study of decision-making processes in administrative organization*. 2nd ed. New York: Macmillan.
- Surel, Y. (2006). Relaciones entre la política y las políticas públicas. En: Franco, R. & Lánzaró, J. (eds.). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina* (p. 43-73). Buenos Aires: CEPAL, FLACSO México, Miño y Dávila.
- Thoening, J. C. (1985). Présentation. En: Leca, J. & Grawitz, M. (eds.). *Traité de science politique* (v. 4). Paris: Presses Universitaires de France.
- Touraine, A. (1977). *The self-production of society*. Chicago: University of Chicago Press.
- UNESCO (1978). *Meeting on self-management, access and participation*. Belgrado: UNESCO.
- Weber, M. (1919). La política como vocación. En: Buela, Alberto & Cagni, Horacio. *Disenso: filosofía y metapolítica* [recurso web]. Buenos Aires [entre 2013 y 2015]. Disponible en: <http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf> (consulta: 10 sep. 2015).
- Williams, R. (1992). Tecnologías de la comunicación e instituciones sociales. En su: *Historia de la comunicación* (v. 2, p. 181-209). Barcelona: Bosch.
- Williams, R. (2011). *Televisión: tecnología y forma cultural*. Buenos Aires: Paidós.
- Zallo, R. (2007). La economía de la cultura (y de la comunicación) como objeto de estudio. *Zer*, (22), p. 215-234.
- Zallo, R. (2011a). La digitalización global revoluciona el sistema cultural y comunicativo: los efectos de internet. En su: *Estructuras de la comunicación y la cultura: políticas para la era digital* (p. 125-145). Barcelona: Gedisa.
- Zallo, R. (2011b). Retos actuales de la economía crítica de la comunicación y la cultura. En: Albornoz, L. (ed.). *Poder, medios, cultura: una mirada crítica desde la economía política de la comunicación* (p. 17-60). Buenos Aires: Paidós.

Zeller, N (coord.) (2007). *Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Secretaría de la Gestión Pública. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

## **Contacto**

**Bernadette Califano**

bernacali@gmail.com