

# **Las políticas de comunicación ante los retos del nuevo milenio: Pluralismo, diversidad cultural, desarrollo económico y tecnológico y bienestar social**

(Communication policies facing the challenges of the new millennium: Pluralism, cultural diversity, economic and technological development and social welfare)

*Marcial Murciano*<sup>1</sup>

*Recibido el 11 de mayo de 2005, aprobado el 29 de noviembre de 2005.*

## **Resumen**

Las políticas de comunicación han condicionado y orientado el desarrollo y la forma que han adquirido los diferentes sistemas de medios nacionales. Por lo general, el interés general ha dirigido la intervención del Estado a lo largo de los siglos XIX y XX. Las diversas transformaciones ocurridas durante las dos últimas décadas han puesto en crisis el rol tradicional asumido por el Estado hasta finales del siglo XX. Frente a esta situación, los valores emergentes asociados con el pluralismo y la transparencia, la diversidad cultural y la creatividad, el desarrollo económico y tecnológico y el bienestar social deben constituirse en el núcleo duro de unas políticas renovadas e integradas.

**Palabras clave:** Políticas de comunicación y cultura. Medios de comunicación. Revolución digital. Desarrollo económico y social. Interés general.

## **Abstract**

Communication policies have conditioned and guided the development and the form taken by the different systems of national media. In broad terms, the general interest directed the intervention of the State over the course of the XIX and XX centuries. The different transformations that have

---

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Barcelona.

occurred in the last two decades have created a crisis in the traditional role assumed by the State until the end of the XX century. Facing this situation, the emergent values associated with pluralism and transparency, cultural diversity and creativity, economic and technological development and social welfare must form the hard nucleus of renovated and integrated policies.

**Key words.** Communication policies and culture. Mass media. Digital revolution. Social and economic development. General interest.

## **Laburpena**

Komunikazio-politikek nazio-komunikabideen forma eta garapenaren baldintzak eta norabidea eragin dute. Oro har, interes orokorrak Estatuaren esku hartzea zuzendu du XIX. eta XX. mendeetan. Azken bi hamarkadetan gertatutako eraldaketek krisian jarri dute XX. mendea arte Estatuak hartu zuen zeregina. Egoera honen aurrean, aniztasun eta gardetasunarekin, kultur aniztasun eta sormenarekin, garapen teknologiko eta ekonomikoarekin eta ongizate sozialarekin loturik balore berriek política berrituen eta integratuen núcleo gogorra izan behar dute.

**Hitz gakoak:** Komunikazio eta kultur política. Komunikabideak. Iraultza digitala. Garapen ekonomiko eta soziala. Interes orokorra.

## **1. Las políticas de comunicación: de los soportes industriales al interés general**

Como es sabido, los planteamientos teóricos sobre los medios de comunicación social y su desarrollo y los avances de la política contemporánea están íntimamente vinculados. En este sentido, las políticas de comunicación tienen su origen moderno en los objetivos nacionales definidos por los estados a lo largo del siglo XIX, en particular como respuesta a la continuada innovación y desarrollo de la tecnología de las comunicaciones. El papel del Estado ha sido paradigmático en la organización y desarrollo del telégrafo y las telecomunicaciones, así como también en el caso del cine, la radio y la televisión. A medida que se ha definido y desarrollado la actividad de estas nuevas industrias comerciales o públicas, el papel del Estado ha sido determinante en la configuración de derechos, reglamentaciones y restricciones para cada uno de los mercados que se generaron. Por ejemplo: siguiendo los criterios del *control* o de la *libertad* en cada nuevo medio (en el caso de la prensa); o por razones de moralidad pública (en el caso del cine); o por razones estratégicas o del interés nacional (en el caso de la telegrafía y en general en el desarrollo de las telecomunicaciones); o por argumentos basados en razones técnicas y de objetivos complementarios, como el de asegurar la máxima cobertura y eficacia en la difusión de la programación de la radio y la televisión (a través del monopolio de las ondas radioeléctricas) (Siebert, Peterson y Schramm, 1963).

En todos los países de Europa, el Estado contribuyó de forma esencial en la configuración y desarrollo de los grandes medios modernos de comunicación de masas. En los Estados Unidos de América, de una forma análoga, aunque siguiendo los criterios del utilitarismo y del mercantilismo -ampliamente debatidos, explicitados y refrendados públicamente-, el papel del Estado fue igualmente central en la configuración y desarrollo de los medios de comunicación. En términos generales, esta actuación del Estado se ha llevado a cabo mediante políticas de comunicación específicas, que han oscilado siempre entre la defensa de los valores promovidos por la industria y el comercio y los valores promovidos por el interés general.

A pesar de estas oscilaciones permanentes y periódicas, que se mantienen en la actualidad, el interés general, en ocasiones interpretado como interés nacional, ha sido el elemento que ha legitimado y permitido la interven-

ción del Estado como institución impulsora y organizadora de las nuevas tecnologías y de su transformación en nuevos medios de comunicación, redes de distribución de información y mercados.

Este papel esencial del Estado es perceptible también en nuestros días, durante el último e intenso período de desarrollo tecnológico. A pesar de existir una permanente generalización y ampliación de las corrientes liberales, amplios sectores sociales reclaman todavía la centralidad del Estado (para la mejora del desarrollo educativo; en el nuevo impulso industrial; y también y de nuevo en el desarrollo de la reciente tecnología de la comunicación). En el mismo sentido, amplias áreas de este reciente desarrollo social se encuentran afectadas por nuevas demandas de regulación, como en el caso de la seguridad, el medio ambiente, la cultura y la comunicación.

Sin embargo, a pesar de todo ello, en las dos últimas décadas el Estado ha encontrado dificultades para redefinir los valores del interés general en el nuevo entorno de transformaciones que han producido la revolución digital y la difusión masiva de la nueva tecnología de conexiones, el satélite, el cable y las nuevas redes de comunicación.

Como es sabido, durante este reciente período se ha producido un claro avance de las fuerzas del mercado, al pasar éstas a determinar y extender los valores generales del comercio en el impulso y en la organización del desarrollo de la nueva tecnología, colocando a menudo al Estado en una posición incierta y debilitada frente a los nuevos retos que suponen la fijación de los nuevos valores legitimadores en este nuevo entorno tecnológico, económico y social que promueve la emergente sociedad de la información. Es ésta una situación contradictoria, en la que la pérdida del monopolio del Estado a la hora de definir los nuevos valores convive con las demandas que reclaman su centralidad. Por ejemplo, sabemos que el Estado, a través de las competencias constitucionales detentadas y por medio de las reglamentaciones específicas existentes, es prácticamente la única institución que puede garantizar el ejercicio de las libertades públicas en la información y la comunicación, en el avance del pluralismo informativo y en el fomento de los derechos culturales de los ciudadanos, considerados todos ellos como elementos constitutivos fundamentales del interés general de una democracia avanzada. Sin embargo, hemos sido testigos de cómo numerosas iniciativas propuestas para impulsar estos derechos han sido bloqueadas o contestadas desde am-

plios sectores de la industria o del comercio y percibidos en términos de la opinión pública como un abuso de atribuciones competenciales por parte del Estado, en contra de los legítimos intereses del mercado, la libre competencia y el progreso material y social.

Esta tensión entre Estado e Industria, característica de las dos últimas décadas, permite comprender mejor las ambigüedades que afectan al “interés general” y a los valores que lo componen. Asimismo, pone también de manifiesto las dificultades que existen en nuestras sociedades para definir de manera unívoca objetivos comunes que puedan ser desarrollados por medio de políticas democráticas de comunicación ampliamente consensuadas y aceptadas socialmente.

En este sentido y por ejemplo, diversas iniciativas de política de comunicación y de cultura concretas (las cuotas de la publicidad en la programación de la tv, las ayudas y las formas de promoción del audiovisual, entre otras) han sido presentadas como una intromisión (del Estado) y percibidas como sospechosas de debilitar la libertad de iniciativa (por los sectores empresariales), puesto que se consideraba que estas actuaciones afectaban de forma negativa tanto a los principios constitutivos de la libre actividad empresarial como del ejercicio de las libertades públicas (en la capacidad individual o colectiva de autoorganización, de libre intercambio de comunicación o de la libertad de emisión de contenidos).

De forma contradictoria y paralela y tal como se ha manifestado, también existe en nuestras sociedades una extendida conciencia de que es necesario avanzar en el proceso de la democracia social frente a los excesos del individualismo económico y del dominio del comercio en la esfera de los bienes y servicios culturales. Al respecto es ilustrativo el amplio debate público originado en torno a la mercantilización creciente de amplios sectores de la programación televisiva y del cine comercial internacional; y que ha tomado diversas formas en torno a debates sociales como el de la “telebasura” o el del “colonialismo” cinematográfico, debido a la exhibición dominante del cine norteamericano en las salas de cine y en la programación de televisión.

En nuestra opinión, asumir esta situación paradójica y contradictoria entre los intereses contrapuestos del interés general y los de los intereses expansivos del mercado y la industria obliga a plantear de nuevo el tema del

interés general en este nuevo milenio y el de los nuevos valores que delimitan y que deben constituir la base de toda política de comunicación democrática actual (Thiebaut, 1998).

Hasta fechas muy recientes, las políticas de medios de comunicación que denominaré para simplificar la argumentación como “tradicionales” se han orientado a promover el desarrollo de medios específicos, mediante leyes y reglamentaciones sectoriales. Cuando éstas han existido en un determinado país, se han configurado en forma diversa, como la de ley de prensa, la de radio, la del cine, la de la televisión privada o la del cable, por denominar algunas entre las más conocidas y recientes. Por otra parte, y también “tradicionalmente” las políticas de telecomunicaciones han estado casi siempre orientadas o bajo el control de instituciones de reglamentación de carácter económico y comercial especializadas. Por ejemplo, y en la última época, las agencias creadas para regular los emergentes mercados de las telecomunicaciones, dependientes en general de ministerios como los de economía o industria.

Este sistema de atomización de las políticas, muy característico tanto en el desarrollo histórico como en el reciente de los grandes medios masivos y de sus soportes industriales, resulta cada día más artificial e ineficiente al no ser capaz de articular unos valores unívocos, con objetivos precisos capaces de ser aplicados mediante una doctrina que promueva el interés general en el conjunto del sistema de los medios de comunicación. Ni tampoco a las diferentes categorías de problemas que podemos diferenciar tanto en términos espaciales (me refiero a los diferentes espacios comunicativos: mundiales, supranacionales, nacionales o subnacionales) como en términos de comunidad (por ejemplo, las relacionadas con las diferentes lenguas o etnias de un determinado espacio geográfico).

En nuestra opinión, y así lo proponemos más adelante, es necesario superar esta etapa, que por lo demás es una característica más de la evolución de los medios y de sus políticas normativas durante los siglos XIX y XX (McQuail, 1988). Creemos que es posible avanzar una nueva propuesta de políticas de comunicación integrales para el sector de los medios y de la cultura, más acorde con el actual proceso de transformación de la organización del espacio y de las relaciones de intercambio que han generado las nuevas redes mundiales de distribución de contenidos (Held, 1999).

### *1. 1. Tres modelos de políticas de comunicación.*

Con carácter explicativo, es posible diferenciar tres grandes modelos que orientan el surgimiento y desarrollo de las políticas “tradicionales” de medios, desde finales del siglo XIX a nuestros días. Estas son fundamentalmente: las políticas relacionadas con la prensa y la imprenta; las políticas de servicio público en radio y televisión; y las políticas de telecomunicaciones.

#### **1. 1. 1. Las políticas de comunicación en los medios escritos**

El avance de la democracia en las sociedades occidentales desde el siglo XVII y XVIII transcurre paralelamente a la aparición de una prensa libre del control gubernamental. En este sentido, la libertad de prensa ha sido considerada un elemento constitutivo de toda sociedad libre, democrática e ilustrada. Los valores en que se organiza son los mismos que los del estado liberal democrático. El derecho del ciudadano para expresar, publicar y opinar libremente es reconocido como sinónimo de sociedad democrática. En este sentido, el valor de la libertad de expresión y opinión está relacionado con otros valores democráticos fundamentales como son el de reunión y de asociación, centrales ambos en la sociedad democrática plural. Uno de los argumentos esgrimidos y más reiterados sobre la libertad de prensa y de expresión como valor supremo democrático es el que su ejercicio permite el conocimiento de la verdad y ayuda a descubrir el error, presente en todos los grandes pensadores sobre la libertad y la democracia (Siebert, Peterson y Schramm, 1963).

Aunque en la práctica el ejercicio de las libertades de opinión y de prensa no ha resultado una empresa fácil, ni tampoco lo es en nuestros días, sin embargo, como valores en si mismos han tenido un reconocimiento constitucional generalizado que ha facilitado mecanismos para que periódicamente pudieran tomarse medidas políticas encaminadas a fortalecerlas, impulsarlas y renovarlas. En este sentido hemos de entender las deliberaciones y propuestas establecidas por la Comisión sobre la libertad de la Prensa (Comisión Hutchins) en los Estados Unidos (1947) o las de la Comisión Real de la Prensa en Gran Bretaña de la misma época, que han marcado una doctrina que ha llegado hasta nuestros días. Y en este mismo sentido, hay

que entender todas las deliberaciones posteriores sobre estas libertades fundamentales y las actuaciones y políticas relacionadas con los procesos de concentración en la prensa y otros sectores de los medios. Sobre la base de estos criterios y de otras iniciativas similares de política de comunicación ha sido posible limitar, en parte y en períodos de tiempo determinados, la concentración de poder económico y financiero en los medios. En el mismo sentido, los medios de comunicación han hecho avanzar conceptos esenciales como son el de la responsabilidad social de la prensa y de los medios en general, el derecho a la información plural e independiente, los consejos de la información y la calidad de la información, entendida en los términos de objetividad, diversidad y honestidad (Bardoel y Haenens, 2004).

En el gráfico adjunto titulado *Las políticas de comunicación en los medios impresos* (gráfico núm. 1) se pueden encontrar esquemáticamente representados los valores consolidados por el interés general en este ámbito de las políticas de medios de comunicación impresos. Los medios principalmente implicados son los escritos, y afectan a todas las industrias de la comunicación social con soportes en prensa e imprenta. Sus ámbitos preferentes de aplicación son las noticias, la expresión de las opiniones y de una forma más general lo que denominamos como información de actualidad, aunque no exclusivamente. Finalmente, los valores rectores de estas políticas, que persisten inamovibles durante más de dos siglos, son los de la libertad de expresión y el pluralismo informativo. Su pervivencia hoy como valores esenciales del interés general no ofrece dudas pues forman parte ya de la teoría sobre la democracia política y en este sentido se han convertido también en derechos y libertades fundamentales del ciudadano, reconocidos en las constituciones nacionales (desde finales del XVIII y principios del XIX) y en los tratados y declaraciones universales, como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, promulgada por las Naciones Unidas, inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, en 1948 (Pérez Luño, 1986).

Con todo, los valores de la libertad de expresión y del pluralismo informativo están lejos de ser una realidad homogénea y extendida en nuestro mundo contemporáneo, puesto que, como es sabido, son sobre todo una aspiración democrática permanente y cambiante, debido entre otros factores a las tendencias comerciales crecientes; y al crecimiento oligopólico de estos sectores industriales, así como también al afán intervencionista periódico de

los gobiernos y a la progresiva y constante penetración de los intereses financieros en el sector de los medios (Murciano, 2004).

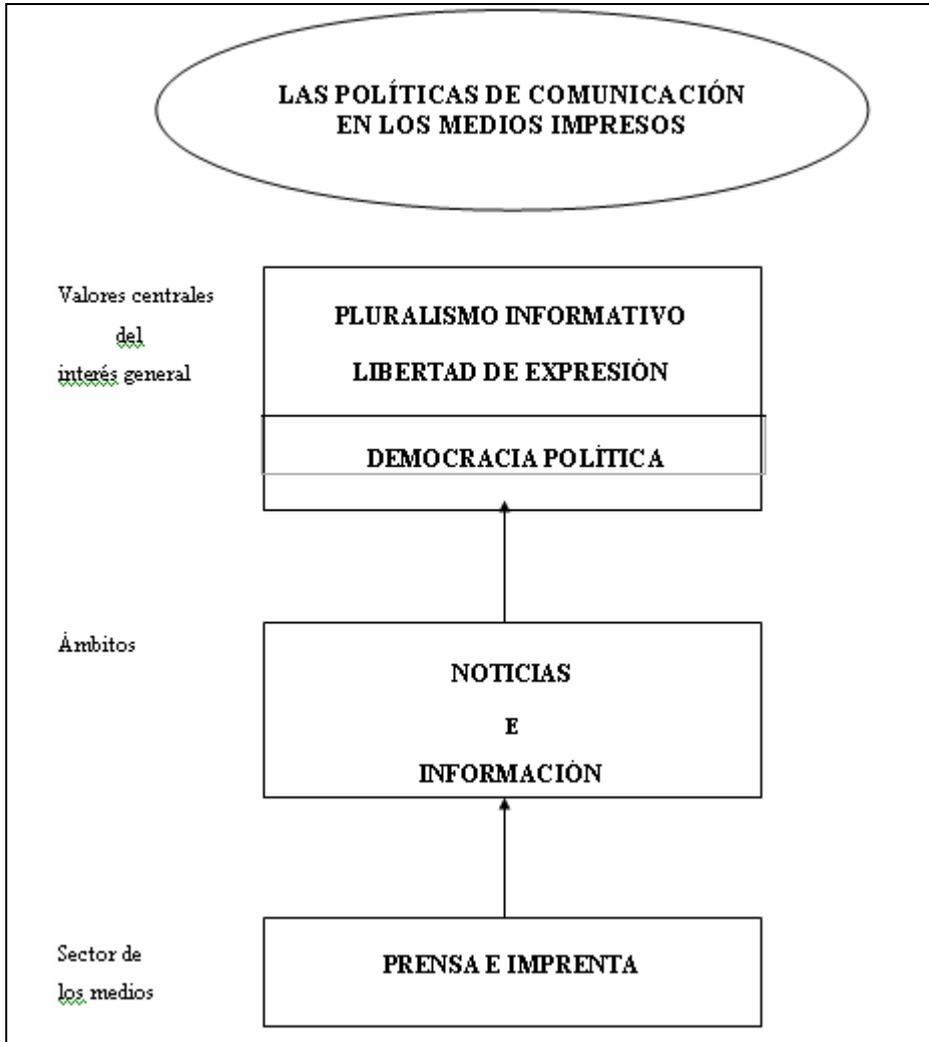


Gráfico 1\*

## 1. 1. 2. Las políticas de comunicación en los medios audiovisuales

Si el pluralismo y la libertad de expresión son los valores políticos asumidos y defendidos en la política de prensa e imprenta por el emergente Estado liberal democrático desde finales del siglo XVIII, la aparición y el desarrollo de las tecnologías asociadas con la radiodifusión, primero sonora y más tarde audiovisual, volvió a involucrar al Estado en la definición y organización de estas nuevas industrias de medios.

Si tomamos como ejemplo el caso europeo, un renovado Estado democrático en sus objetivos y responsabilidades, desarrollado a lo largo del siglo XX, optó por intervenir y regular la nueva tecnología de la radiodifusión y los nuevos medios audiovisuales como la radio y la televisión con el objetivo explícito de impulsar nuevas líneas de fortalecimiento de la democracia preocupada por los derechos del ciudadano, la cultura común compartida y la participación social (Touraine, 1994).

Las nuevas instituciones de radiodifusión impulsada por el Estado social europeo garantizaron desde sus inicios el acceso generalizado a la información pública de calidad. Ésta fue una extensión clara y precisa a los medios audiovisuales de la función política esencial asumida ya por la prensa, analizada en el apartado anterior.

En este sentido, el servicio público de la radiodifusión asumió la responsabilidad de ampliar la participación pública de los ciudadanos y de garantizar la objetividad, la independencia y la honestidad de la información, en consonancia además con la diversidad de tendencias culturales y sociales que se manifestaban de forma creciente en las sociedades modernas industriales cada vez más plurales y complejas (Blumler, 1993).

A la función política democrática se le añadió una segunda de carácter cultural, con el objetivo de responder a las nuevas demandas educativas, culturales y de entretenimiento, en el marco primero de la promoción de una cultura nacional cohesionada y más adelante en un proceso de descentralización territorial de la radio y la televisión para poder atender a la diversidad geográfica y social de la cultura nacional. Desde este punto de vista, el servicio público de ámbito nacional se convirtió en un gran agente educativo y cultural, además de hacer efectiva y defender los principios y derechos bási-

cos constitucionalmente reconocidos como son los de la *diversidad* (regional, lingüística, política, cultural, etc.), *la identidad cultural* (subnacional o local), *la independencia industrial y comercial* (con la promoción primero del cine de nacional, y más tarde del denominado de autor y en la actualidad el independiente; o de proteger al sector audiovisual de las presiones organizativas de la publicidad, etc.), *en el fomento de la vida asociativa y ciudadana* (el comunitarismo y la ciudadanía tal como se entiende en la tradición de la democracia social) y en *la protección y el bienestar de la infancia y la juventud* (como ejemplo de sectores de espectadores vulnerables), entre otros.

El servicio público en la radio y la televisión fue organizado con un amplio reconocimiento de la existencia de tensiones e intereses contrapuestos entre los objetivos culturales y los del mercado. Para ello se ideó un sistema de financiación que asegurara un amplio acceso universal a estos nuevos medios, a cambio del pago de una cuota o canon periódico. Esta financiación regular y suficiente permitió un desarrollo del audiovisual en gran medida independiente del mercado, o de que éste pudiera determinar la producción y la programación de los contenidos (sobre todo cuando la publicidad se convirtió en el modelo dominante de financiación de los medios). De esta forma, los problemas económicos y los costes de producción no llegaron a convertirse en el problema central para la toma de decisiones relacionada con la calidad de la producción o de la participación. En términos de demanda, la asignación de recursos se pudo establecer en relación con las necesidades y la respuesta de las audiencias. De esta forma, en su período clásico el sistema público fue un fermento inagotable de independencia, creatividad, innovación e idealismo, que tan solo en una pequeña parte ha logrado sobrevivir hasta nuestros días a través de la internalización de unas prácticas profesionales de excelencia de las que son un ejemplo paradigmático las de la BBC, entre otras televisiones públicas europeas, como la sueca o la suiza (Blumler, 1993).

En el gráfico número 2, *las políticas de comunicación en los medios audiovisuales*, se puede observar representados esquemáticamente los valores centrales asumidos por el interés general en el desarrollo de la radiodifusión pública. Principalmente afectan a la radio y a la televisión desde su período constitutivo, a partir de los años veinte, pero como valores sociales han te-

nido un carácter más continuado y más amplio y hoy se pueden encontrar de forma latente en una demanda difusa social ampliamente extendida y no siempre satisfecha por el conjunto de los medios.

El ámbito principal de aplicación de estos valores es la información, la cultura y el entretenimiento. Los aspectos más importantes a destacar son, puesto que la información ya ha sido analizada, la cultura y el entretenimiento. Como es sabido, la radio y la televisión fueron originalmente contemplados como unos medios con un potencial eminentemente cultural y de entretenimiento. Las empresas de radio y televisión fueron consideradas social y políticamente como nuevos agentes para la creación y dinamización de la diversidad lingüística, artística, étnica y moral de las sociedades. Esto permitió por otra parte una relación muy directa con el mundo de la cultura: los artistas, los músicos, los actores, los escritores, la universidad, etc. En este sentido, el audiovisual público se encuentra en la base del renacer cultural posterior a la Segunda Guerra mundial.

Por otra parte, la radio y la televisión recibieron muy pronto una rápida y amplia aceptación por parte del público. Todavía hoy está presente en la memoria social esta fuerte dimensión de alta cultura y de cultura popular de calidad que difundió la radio y la televisión, muy escasa en la actualidad. En los debates sobre la calidad de la programación en la televisión generalista se recuerda, por su ausencia, la literatura, la música de creación o experimental, el teatro, el cine independiente y otros contenidos de calidad que estaban presentes en los contenidos de estos medios hasta la década de los setenta.

Los valores que han legitimado las políticas de comunicación en los medios audiovisuales han sido los de *la calidad*, que no puede ser garantizada de forma permanente por el mercado, en la que esta presente la diversidad y la independencia profesional. *La participación*, que implica tanto la diversidad como la percepción y la modulación de los gustos populares, y que ha sido expresada habitualmente a través de una programación con niveles de calidad altos y una ampliación continuada de los gustos expresados por amplios intereses sociales (su diversidad lingüística, cultural, estética, étnica, etc.) Y, por último, por un amplio proceso de acceso y participación, garantizado por las grandes redes nacionales de distribución de la radiodifusión primero, y más tarde, a través de un proceso de descentralización, por las de mayor capilaridad territorial como las locales. El mantenimiento de estas

redes y los costes de la programación pudieron ser asumidos en parte por los ciudadanos, a través del pago de un canon anual, y mediante las grandes inversiones efectuadas y desembolsadas por los presupuestos del Estado.

La participación ha obligado a un esfuerzo continuado y original establecido entre las instituciones de radiodifusión y las audiencias a través de la creación de vínculos comunes (gabinetes de seguimiento de audiencias, participación activa en los estudios, clubes y fundaciones gestionadas por los radioyentes, correspondencia regular, etc.) (Blumler, 1993).

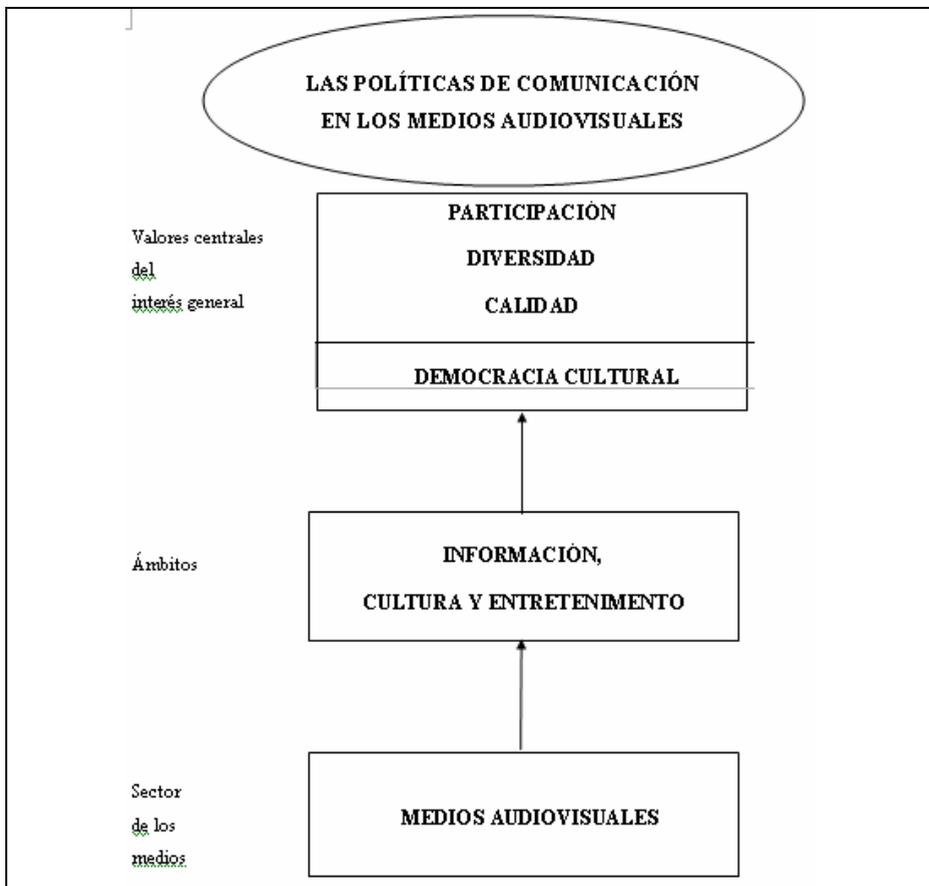


Gráfico 2\*

Queda fuera de nuestro objeto de análisis en este artículo la crisis de estas políticas públicas de radio y televisión, favorecidas por el aumento del número de canales que generó el desarrollo de la siguiente oleada de innovación tecnológica (el cable, el satélite y las nuevas posibilidades de gestión tecnológicas del espectro radioeléctrico). Todo ello contribuyó a que el monopolio otorgado para el desarrollo de esta función cultural que asumió el servicio público se diluyera de manera gradual y sutil en la avalancha de comercialismo que introdujo la liberación de los nuevos mercados industriales mencionados, - el satélite, el cable y las nuevas concesiones- durante los años ochenta y noventa (Sinue y Truetzschler, 1992).

### 1.1.3. Las políticas de comunicación y las telecomunicaciones

En el contexto de las políticas de comunicación, uno de los elementos más novedosos de cambio que se plantea con la aparición de la última generación de tecnologías y la revolución digital es la convergencia e integración sin límite entre los soportes industriales de los medios de comunicación, los contenidos y los instrumentos de recepción y producción de éstos.

Esta integración puede visualizarse con facilidad en gráfico número 3, *La convergencia industrial en el sector de la comunicación*. Como es conocido, la industria de los contenidos en los medios impresos y audiovisuales ha estado separada hasta fechas muy recientes de la relacionada con las redes de telecomunicaciones, así como de la industria de bienes de consumo de aparatos receptores y reproductores (y también la de la industria de los ordenadores).

La revolución digital y la expansión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han alterado y transformado la concepción tradicional y sectorial de intervención que se tenía desde las políticas públicas de comunicación. Esto ha sido una realidad tanto en Europa como en los Estados Unidos de América con el desarrollo de las telecomunicaciones y la convergencia digital en la industria. Con anterioridad, las políticas de comunicación respondían a un mapa extenso de ámbitos, medios y problemas.

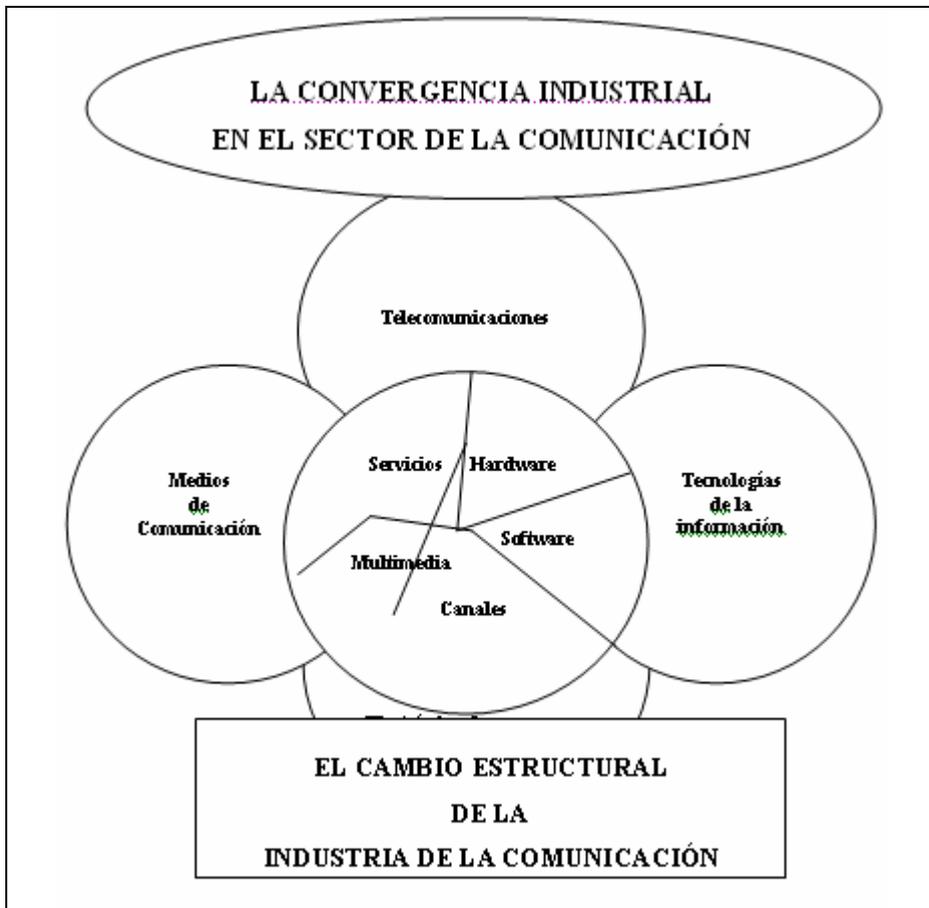


Gráfico 3

En el gráfico número 4, *Las políticas de comunicación y el sector de las telecomunicaciones*, están representados los valores en el campo de las políticas de telecomunicaciones, sus ámbitos y sus soportes, en particular en la configuración y desarrollo de la última generación de las redes de telecomunicaciones y de las nuevas tecnologías de comunicación y de información.

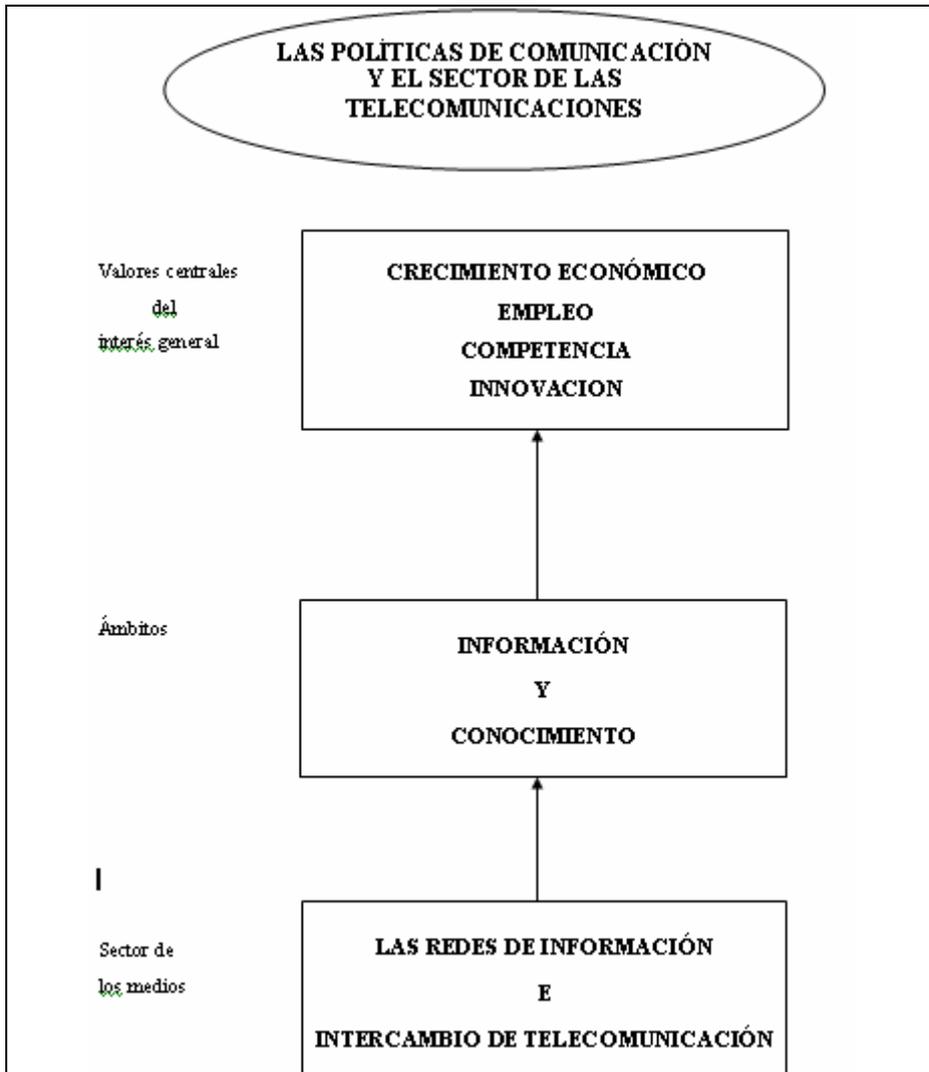


Gráfico 4

Sobre el ámbito de las nuevas redes interesa destacar que éstas incluyen todo tipo de información y conocimiento susceptible de ser transformado en información binaria o digital. No me voy a extender sobre el significado y el impacto y de su implicación en la transformación radical de la estructura social de las sociedades industriales, en la que diversos autores, desde Masuda a Castells, hacen descansar los conceptos de sociedad postindustrial

(Masuda, 1984), sociedad red (Castells, 1996) o sociedad digital (Negroponte, 1995).

Resumiré en lo fundamental mi punto de vista diciendo que las políticas de telecomunicaciones y de nueva tecnología han tenido la virtud de plantear al debate del interés general algunos valores hasta hace muy poco tiempo circunscritos al ámbito de la industria y del comercio y vinculados ahora también al bienestar social y al desarrollo de la democracia desde una perspectiva más amplia como es la del desarrollo económico-social. En este sentido, valores como a innovación, la competencia, el empleo y el crecimiento económico, aunque habían aparecido tímidamente con las nuevas formulaciones sobre la industria cultural desde los años ochenta, han adquirido ahora una fuerte visibilidad y presencia en el contexto del amplio proceso de convergencia tecnológica e industrial que ha impulsado la digitalización.

Y, lo que creo aún más interesante e innovador, plantea para la formulación de las teorías normativas que subyacen en las políticas de comunicación el desafío de reunir en un nuevo marco conceptual valores que ya no tienen preferentemente una sola área de actividad social, -la política, la cultural o la industrial, tal como yo las he presentado-, y que se responden con las exigencias históricas de la democracia política, de la democracia cultural o del bienestar económico y social y el desarrollo de los medios de comunicación.

## **2. Las políticas de comunicación integradas: los nuevos valores y el interés general**

### *2. 1. Pluralismo, acceso y democracia social*

Aunque históricamente cada país ha generado una forma específica para estructurar los valores aceptados por el interés general, actualmente amplios sectores de la sociedad europea e internacional comparten unos valores básicos a los que deben responder los medios de comunicación. Entre éstos, encontramos en primer lugar los de la libertad de expresión, el pluralismo y el acceso a la información diversa y de calidad.

En los apartados anteriores hemos presentado cómo el pluralismo está asociado con el valor absoluto de la libertad de expresión, reconocida como norma constitucional en todos los países democráticos. Por otra parte, el

pluralismo tiene una base importante de doctrina en la experiencia europea del servicio público de la radiotelevisión y en su contribución a la participación y al desarrollo cultural y en el avance de la democracia, integrando y cohesionando al ciudadano en el contexto de la esfera pública, económica y social.

Sin embargo esta práctica no deja de plantear continuamente problemas de realización y numerosas incongruencias. Entre éstas, algunas tendencias observadas, en diversos países y períodos, en las organizaciones públicas de radiotelevisión al ser sometidas éstas a presiones políticas y económicas; y también a una tendencia general de aquellas a convertirse en grandes organizaciones burocráticas y centralizadas (MacQuail, 1983).

Con todo, medio siglo de experiencia de pluralismo en los servicios públicos europeos ha consolidado socialmente la importancia de disponer de organizaciones de comunicación pública que ofrecen una oferta variada y diversificada, en contenidos de información y de cultura, que reflejan las principales inquietudes de los diferentes intereses y de las principales fuerzas sociales o de las más relevantes. Por medio de estas instituciones, las opiniones plurales pueden ser expresadas de forma regular en torno a los temas más polémicos y controvertidos de cada momento y situación, junto a la creación de una amplia gama de programas y formatos para la expresión de la información, la cultura y el entretenimiento (Blumler, 1992).

## 2. 1. 1. La participación del ciudadano en la comunicación

En esta misma línea de avance democrático hay que situar los valores asociados al libre acceso a una programación diversa y plural y a la participación en la configuración de la agenda de la comunicación pública.

En este caso, el valor está basado en una demanda esencial del ciudadano hacia los medios y sus contenidos. Se corresponde con un amplio movimiento de reforma democrática de las instituciones públicas de comunicación. Esta reivindicación emana de diversas acciones ante la excesiva centralización y dirigismo que se produce en las empresas de comunicación, públicas y privadas. Por lo general, estas estructuras organizativas determinan qué temas son objeto de emisión, cuánto dinero se les atribuye y qué horario se les asigna (por ejemplo, en la televisión o la radio). Desde el

punto de vista de su estructura organizativa, es muy difícil obligar a las empresas de comunicación a tener en cuenta el punto de vista cambiante de las audiencias, a no ser que se traduzca en términos de publicidad por programa.

Es en este sentido que se puede entender mejor la creciente demanda de acceso y de participación en los medios de comunicación, así como el hecho de que en toda sociedad se manifiesten opiniones que demandan el establecimiento de estructuras más abiertas, receptivas y responsables por parte de los medios de comunicación. Estas demandas han tenido una acción política importante en la década de los sesenta y los setenta del siglo pasado y hoy se manifiesta de nuevo entre las nuevas audiencias en el nuevo siglo. La interactividad de la nueva tecnología es un vector más de esta demanda de participación.

Las demandas de mayor acceso y responsabilidad afectan a la orientación de los contenidos de la programación: en lo que se refiere a los temas, a su horario y la duración de las emisiones, así como a la posibilidad directa de participación para dirigirse a los ciudadanos. Estas demandas se pueden extender también a la selección, a la producción y al derecho de respuesta (Barrigan, 1997). Aunque nos hemos referido al caso de la televisión, es una demanda que también se extiende a la radio, a la prensa y a los nuevos medios electrónicos.

## 2. 1. 2. La diversidad cultural como eje de política cultural

La aspiración a un amplio reconocimiento de la diversidad cultural -para expresarlo en términos cuantitativos, la expresión cultural de las cinco mil lenguas diferenciadas que pueden coexistir hoy en el planeta- ha encontrado un precedente internacional reciente e importante en la Declaración Universal de la UNESCO (UNESCO, 2002).

En efecto, en la Conferencia General de la UNESCO de 2001, reunida en París poco después de los atentados del 11 de septiembre de Nueva York, se decidió impulsar una nueva declaración internacional en materia cultural, que cortara el paso a la generalización de teorías como las relacionadas con un ineludible choque entre las culturas y las civilizaciones del mundo, que tenían un eco ampliado y creciente desde mediados de los años noventa (Huntington, 1997).

La Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural es un instrumento de referencia de gran envergadura e inédito en el panorama internacional de los últimos veinte años, al menos desde la quiebra del consenso en las relaciones internacionales que se produjo a mediados de los ochenta, provocado por los desequilibrios informativos y el papel dominante de las compañías multinacionales (UNESCO, 1980).

La diversidad cultural se vincula con la plena realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, y los Pactos sobre los Derechos civiles y políticos, de 1966.

Esta declaración eleva la diversidad cultural a la categoría de “patrimonio de la humanidad” y se compromete a la preservación y a la renovación dinámica de este patrimonio en tanto que se le considera “un proceso social que garantiza la supervivencia de la especie humana” (UNESCO, 2002). La cultura, considerada como un conjunto de rasgos distintivos tanto espirituales y materiales como intelectuales y afectivos, caracteriza a todo grupo social o a una sociedad, e incluye, además de la expresión artística, las formas de vida, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias (Mundiacult, 1982).

En este sentido, la Declaración trata de aportar un marco supranacional a dos aspiraciones complementarias. Por un lado, a la defensa de los bienes y servicios culturales que por ser portadores de valores, sentido e identidad no pueden ser considerados como simples mercancías o bienes de consumo; y, por otro lado, al reconocimiento universal de los derechos culturales. Así, el artículo seis de la declaración se manifiesta por una diversidad cultural accesible a todos: “Al mismo tiempo que se garantiza la libre circulación de las ideas mediante la palabra y la imagen hay que procurar que todas las culturas puedan expresarse y darse a conocer. Son los garantes de la diversidad cultural: la libertad de expresión, el pluralismo de los medios de comunicación, el multilingüismo, la igualdad de acceso a la expresión artística, el saber científico y tecnológico y la posibilidad de estar presente en los medios de difusión” (UNESCO, 2002).

### 2. 1. 3. Las políticas sobre la excepción cultural

La voluntad de la UNESCO de promulgar un instrumento político internacional que proteja y promueva la diversidad cultural pone de manifiesto hasta qué punto la cultura y las industrias culturales se han convertido de nuevo en foco conflictivo de las relaciones internacionales. Un papel parecido ya fue ocupado en la década de los años setenta y ochenta, por la comunicación, a propósito de sus desequilibrios internacionales. Pero en este caso y en nuestra opinión, en una dimensión nueva en la que se reconocen las implicaciones políticas, culturales e industriales al mismo tiempo.

La política de la excepción cultural es muy afín a este núcleo de problemas, y es resultado de una voluntad política renovada aparecida en los estados europeos, preocupados por definir y establecer mecanismos y estructuras de financiación adecuados para proteger y promover sus estructuras de producción cultural, tanto las tradicionales (las artísticas), como las industriales (los medios de comunicación) y las post-industriales (los contenidos digitales). El principio rector de esta política es el de reconocer en un marco supranacional que la cultura tiene un estatus diferente al de un producto industrial corriente y que no debe ser dejada libremente a las tendencias naturales de estandarización y masificación del mercado, puesto que éstas no pueden asegurar ni su dinamismo interno (creatividad, innovación, y desarrollo) ni su pervivencia (estructuras de producción permanentemente activas, diversificadas, etc.).

La política de la excepción cultural es una propuesta europea original surgida de las negociaciones planteadas en el seno de la Organización Mundial de Comercio (creada en 1993) sobre la liberalización de los mercados de la cultura. Responde y enfrenta la posición de los Estados Unidos que liberalizaron su industria audiovisual a principios de los años noventa, después de haber conquistado una posición de dominio en el mercado mundial. En la lógica de ampliar los intereses industriales y comerciales, trataron de imponer a la comunidad internacional la ampliación de la liberalización de los mercados para todo el sector audiovisual. La aplicación de esta norma de liberalización habría significado la desaparición de toda la política de intervención y fomento (por ejemplo, la de cuotas que propone la directiva de la Televisión sin Fronteras), los mecanismos de apoyo financiero (por ejemplo,

todo el apoyo a la innovación en nueva tecnología) y la de los acuerdos de cooperación en el audiovisual (entre países, etc.), elaboradas en Europa durante los años ochenta y noventa del siglo pasado.

#### 2. 1. 4. El desarrollo industrial y la innovación tecnológica

Un ejemplo más de los nuevos valores que comporta el desarrollo económico y social lo podemos encontrar en la política industrial sobre las nuevas tecnologías de la información y la comunicación promovidas por la Unión Europea, desde mediados de los años ochenta.

Durante esa década y la siguiente, Europa tomó conciencia de que debía avanzar en la definición de un programa de actuación política en relación con los nuevos mercados de las tecnologías emergentes, característicos de la revolución digital. El mercado único europeo por el que tanto se había trabajado en las décadas precedentes podría ser dominado con facilidad tanto por Japón como por los Estados Unidos. Los primeros habían definido y desarrollado con éxito, desde principios de los setenta, una política nacional para el sector del software y hardware informático. Los segundos, a través de una expansiva y prolongada política comercial, de casi seis decenios, dominaban ampliamente las redes de distribución y los contenidos audiovisuales (cine y televisión) internacionalmente. Para ambos, el mercado europeo, con más de quinientos millones de consumidores, era un objetivo de primer orden.

La Unión Europea confiaba en la fuerza de los nuevos mercados de la tecnología y la cultura para impulsar el desarrollo de la economía del recién creado mercado único europeo. Posteriormente este planteamiento se recogería más ampliado y mejor estructurado en el Libro Blanco sobre el crecimiento económico, la competitividad y el empleo en el siglo XXI, en los que se analizaban las posibilidades de crecimiento económico de las nuevas redes digitales, los nuevos servicios de comunicación y los nuevos sistemas de transmisión de datos (CCE, 1993).

El interés europeo se focalizaba inicialmente en fomentar y desarrollar un gran sector económico e industrial en torno a la nueva tecnología, las redes de distribución y los contenidos. En gran parte por su valor estratégico y también como motor de la construcción de la Europa ampliada de los 15.

Para este proyecto se habían calculado la creación de nueve millones de puestos de trabajo. Y veinticinco hasta el final del siglo. La nueva industria de la comunicación, relacionada con el cambio digital más tarde, representa unas expectativas comparables al que había supuesto la primera revolución industrial. Y por tanto se tuvo que aceptar el reto de responder con políticas industriales específicas a los nuevos competidores geopolíticos: inicialmente Japón y los Estados Unidos, identificados por su posición dominante en las tecnologías y soportes de la información y en las industrias de contenidos (CEE, 1993).

Sin embargo, en torno a todos estos problemas sobre crecimiento económico y desarrollo surgieron nuevos valores como el de la generación de empleo, sobre los que descansa una parte importante de la política del bienestar económico-social de la Unión Europea. El desarrollo económico basado en las nuevas industrias de la información; en las redes electrónicas transeuropeas y en la apertura al mundo de la convergencia multimedia (el texto, junto al sonido y a la imagen) han tomado nuevas formas en el contexto de una competencia cada vez más explicitada en todos los sectores de la economía. La innovación es uno de estos nuevos valores que se desplaza desde los sectores industriales tradicionales y que se convierte en decisivo para poder mantener la regularidad del crecimiento económico y el bienestar social y cultural (CEE, 1993).

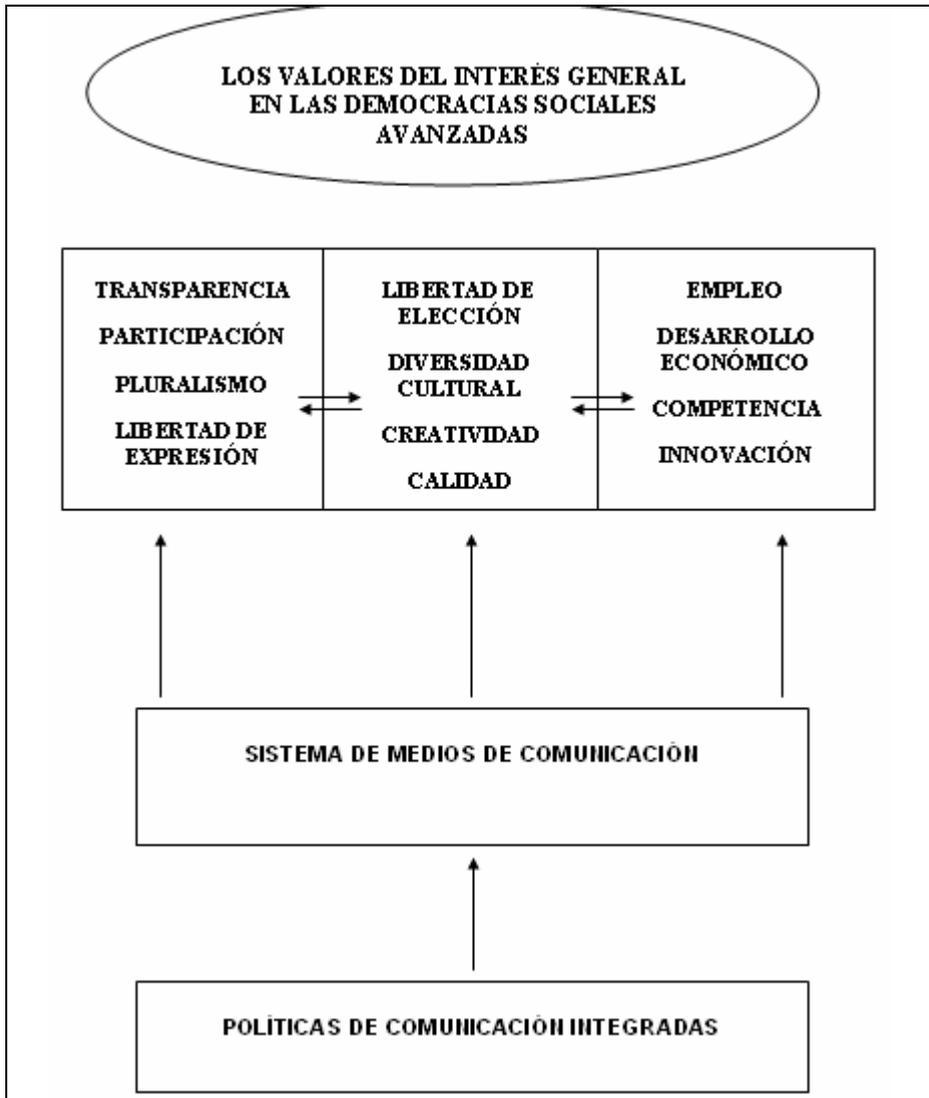


Gráfico 6

El gráfico número 5, *Los valores del interés general en las democracias sociales avanzadas*, muestra el entorno modificado de los valores del interés general que proponemos para garantizar y legitimar la intervención política del Estado en las democracias sociales avanzadas.

En la parte de la izquierda se recogen valores que provienen del ámbito de las políticas de los medios impresos. En primer lugar los valores ampliamente aceptados y reconocidos como la libertad de expresión y el pluralismo político. Y otros nuevos como la demanda de mayor participación y la transparencia, que debe entenderse en un sentido amplio como la rendición de cuentas periódicas a la sociedad a través de agencias descentralizadas que responden al mandato del parlamento y de la sociedad. El avance en la definición y consolidación del valor de la transparencia supone quizá el mayor reto y el más urgente debido a la necesidad actual de encontrar reglas de procedimiento que sean aportaciones revitalizadoras para la renovación de las prácticas sociales democráticas y para la credibilidad de estas actividades, y también para desterrar definitivamente la arbitrariedad, el secreto y el privilegio que han mermado la credibilidad de la democracia tradicional.

En la parte del centro se recogen los valores, que provienen principalmente del entorno del servicio público en la radio y la televisión. En primer lugar, la calidad, basada en los principios de la profesionalidad, en la asignación de recursos materiales suficientes y en la libertad para desarrollar las ideas y los objetivos propuestos. Y, en el mismo sentido, la creatividad como fuente de renovación y dinamicidad de la cultura.

Apuntamos también aquí el valor ascendente de la diversidad cultural que como hemos visto ha recibido una consideración universal al ser reconocida su demanda por organismos internacionales como la UNESCO. En la formulación y en el reconocimiento de este valor central para la sociedad mundial se hace patente su esencialidad en la vida de los individuos y de las colectividades singulares, más allá de los marcos jurídico-políticos que los han estructurado hasta el momento (las sociedades nacionales), y abre las puertas al reconocimiento universal del derecho a la identidad cultural y multicultural en la nueva arquitectura global que emerge. Y por último destacamos también las posibilidades de elección ampliada del individuo que se derivan de las amplias disponibilidades que ofrece la tecnología y los mercados. La innovación, la competencia y la regulación de los mercados en equi-

librio y creadores de riqueza, son la base del desarrollo económico, la creación de riqueza compartida y empleo. Valores que deben integrarse a los anteriores para constituir el núcleo duro de las nuevas políticas de comunicación integradas, capaces de hacer frente a los retos de una sociedad mundial que se desarrolla ahora en diferentes espacios geográficos convergentes, pero con las mismas necesidades de justicia, igualdad y prosperidad.

## Referencias

- BARDOEL, J.; L. HAENENS (2002). Media Meet de Citizen. Beyond Market Mechanism and Government Regulations, **En: Journal of European Communication**, núm. 2, p. 165,194.
- BARRIGAN, F. (1977) *L'accès à la communication*. París: Unesco.
- BLUMLER, J. (1992). *Televisión e interés público*. Barcelona: Bosch.
- CASTELLS, M. (1996). *La era de la información*. Madrid: Alianza.
- CCE (1993). Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. **En: Boletín de las Comunidades Europeas**, 6/1993, Luxemburgo.
- HELD, D. *et al.* (1999). *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- HUNTINGTON, S. (1997). *El choque de civilizaciones*. Barcelona: Paidós.
- MASUDA, Y. (1984). *La sociedad informatizada como sociedad postindustrial*. Madrid: Tecnos.
- MCQUAIL, D. (1983). *Introducción a la comunicación de masas*. Barcelona: Paidós.
- MUNDIACULT (1982). *Industrias culturales: el futuro de la cultura en juego*. México: FCE.
- MURCIANO, M. (2004). Poder económico e influencia social: los retos de la concentración mediática para la democracia. **En: Doxa**, núm. 2.
- NEGROPONTE, N. (1995). *El mundo digital*. Barcelona: Ediciones B.
- PÉREZ LUÑO A. E. (1986). *Los derechos fundamentales*, Madrid: Tecnos.
- SIEBERT, S.; PETERSON, W.; SCRAMM, W. (1968). *Tres teorías sobre la prensa*. Buenos Aires: La Flor (edición original, 1963).
- SINUE, K.; Truetzschler, W. (1992). *Dynamics of Media Politics*. London: Sage.
- THIEBAUT, C. (1998). *Vindicación del ciudadano*. Barcelona: Paidós.
- TOURAINÉ, A. (1994). *¿Qué es la democracia?*. Madrid: Temas de Hoy.
- Zer, 20, 2006, p. 371-398

Marcial MURCIANO

UNESCO (2002 a). *Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural*. París: UNESCO.

UNESCO, (2002 b), *ONG, témoins de la diversité culturelle: du concept a la mise en oeuvre*. París: UNESCO.

UNESCO, (2002 c), *UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity: A Vision, A Conceptual Platform, A Pool of Ideas for Implementation a New Paradigm*. París: UNESCO.