Nuevos retos de las políticas de comunicación

POR **MIQUEL DE MORAGAS SPÀ**

La de las políticas de comunicación es una historia de encuentros y desencuentros con las políticas culturales. Sus etapas de mayor vigor -o, si se quiere, de mayor compromiso democrático- coinciden con aquellas en las que confluyeron la comunicación y la cultura o, de otra manera, cuando las políticas de comunicación fueron cuestionadas desde la cultura.[1]

Bibliografía

Becerra, M. (2008). Information Society Policies: the Digital Divide After the World Summit. En I. Fernández y M. de Moragas (Eds.), *Communication and Cultural Policies in Europe*. Barcelona: Lexikon.

Martín Barbero, J. (2008). Communication and cultural Policies in Europe: a Cross-Sectional Analysis From a Different Perspectiva. En I. Fernández y M. de Moragas (Eds.), *Communication and Cultural Policies in Europe*. Barcelona: Lexikon.

Moragas, M. de (Ed.), et al. (2009). *Informe de la Comunicació a Catalunya* (2007-2008). Barcelona: Lexikon.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos* [en línea]. Bruselas: ONU. Disponible en: http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm

Unesco (2008), *Indicadores de desarrollo mediático: marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social* [en línea]. Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102S.pdf [Consulta: 2009, marzo].

Fundación Telefónica

Telefónica

Buscando grandes tendencias podemos recordar que las políticas democráticas de comunicación se remontan a la inmediata posguerra, cuando se vinculó el derecho a la información con los derechos humanos (1948)[2].

Breve historia (antecedentes)

La política de comunicación (o más bien de información) estaba entonces plenamente integrada en la política, como elemento constitutivo e inviolable de la democracia. Esto sigue plenamente vigente.

La dimensión cultural de las políticas de comunicación no se plantea hasta la década de 1970 con las primeras propuestas de políticas de comunicación, tan importantes en América Latina. Esta perspectiva histórica nos permite afirmar que los grandes foros que se manifestaron en contra de la existencia de estas políticas, los que podemos denominar 'anti *MacBride*', ignoraron sistemáticamente la dimensión cultural, como también ignoraron las referencias al desarrollo y al cambio social que implicaban aquellas políticas. Era una forma de desacreditarlas y de confundirlas con políticas autoritarias de control de la información.

Aquellas iniciativas (el *Informe MacBride* se publica en 1980) fueron duramente combatidas por los sistemas de difusión liberales (por sus medios de comunicación), logrando que la Unesco abandonara su propio pasado y determinando una larga crisis sobre la idea de políticas de comunicación que se ha prolongado hasta los inicios de este siglo.

No ha sido fácil recuperar el prestigio democrático de las políticas de comunicación. En España, por ejemplo, saliendo de la dictadura, donde la censura era el paradigma de sus políticas de comunicación, fue necesario un doble esfuerzo -político y teórico- para comprender la importancia y el papel de estas políticas para la democracia. Desde entonces la legitimación y deslegitimación de las políticas de comunicación han sido una constante dentro del debate sobre el sistema democrático.

Políticas de comunicación cuestionadas por la tecnología y la estrategia económica

Pero las denostadas políticas de comunicación reaparecen en el debate internacional de la década de 1990 con nuevos idearios y retos, especialmente dos: las nuevas estrategias de desarrollo de las tecnologías de la información y las necesidades competitivas de la industria audiovisual.

Son los años del informe europeo de Jacques Delors o *Libro blanco. Crecimiento, competitividad y empleo. Los desafíos y las vías para entrar en el siglo XXI* (1993) y de la National Information Infrastructure (autopistas de la información), promovida en 1991 por All Gore y posteriormente retomada por el grupo de los G7 para impulsar la *Global* [Internacional] Information Infrastructure[3].

Fundación Telefónica
Telefónica

El *Informe Delors,* especialmente preocupado por las consecuencias sobre la ocupación de la nueva economía y las formas de trabajo de la sociedad del conocimiento, tuvo la virtud de advertir a tiempo que la cultura debía ser reinterpretada como motor de la economía y de la creación de empleo, por lo tanto debía ser interpretada como factor estratégico de la política europea en su conjunto. Los medios de comunicación cierran un círculo en el que se integran la industria audiovisual y otros factores como el turismo, los espectáculos y el deporte.

La Europa de los 12 (que se constituyó en 1986 con la incorporación de España y Portugal) empezaba a identificar a la industria audiovisual como uno de los principales objetivos de sus políticas culturales, ampliando y desarrollando los programas pioneros del Consejo de Europa (*Euroimages*, 1988) en apoyo de la industria audiovisual (producción, distribución y consumo).

El debate europeo sobre el papel de la cultura en la economía moderna abrirá puertas contradictorias, pero configurará ya la plena convergencia entre las políticas culturales y las políticas de comunicación, con la industria audiovisual como eje. Los procesos se aceleran con la aprobación de la primera Directiva de la Televisión sin fronteras (1989) y con la creación del Programa MEDIA (Medidas para el desarrollo de la industria de la producción audiovisual, primera etapa 1991-1995).

Dudas y contradicciones en el organigrama de las Administraciones Públicas

Las nuevas relaciones entre políticas de comunicación y políticas culturales también pueden diagnosticarse analizando las estructuras de las Administraciones Públicas, tanto a escala local como nacional e internacional. El primer diagnóstico nos indica que estamos muy lejos de una política coordinada en detrimento de ambas políticas.

Remontándonos en el tiempo, podemos recordar que el Consejo de Europa, pionero de las políticas culturales, creó su Comité Director de Cooperación Cultural (CDCC) en 1961 y que no fue hasta 1981 cuando se estableció el Comité Director de Mass Media (CDMM). Ambos comités actuaron por separado hasta 1987, cuando establecieron sus primeros vínculos administrativos.

En épocas más recientes se ha producido el movimiento contrario. La Comisión Europea, por ejemplo, en el mandato de 2004 a 2009, con José Manuel Durão Barroso como Presidente, ha desvinculado las competencias administrativas de la comunicación y de la cultura con tres decisiones encadenadas: la administración cultural pierde sus competencias sobre los *media*, que son absorbidas por la administración de la Sociedad de la Información (SI). Se produce así, indirectamente, un divorcio entre las nuevas políticas de la SI y las políticas culturales.

Las competencias sobre medios de comunicación pasaron de la Comisaría de Cultura a la Comisaría de Sociedad de la Información. La Comisión de Educación, Cultura, Juventud, Media y Deportes se transformó en Comisión de Educación, Formación, Cultura y Multilingüismo y, desde 2007, en Educación, Formación, Cultura y Juventud. Como contrapartida se crearía la Comisión de Sociedad de la Información y Medios, presidida por Viviana Reding.

Esta tendencia a vincular las competencias sobre los media con las instancias de gestión de la

Fundación Telefónica
Telefónica

SI parecería muy correcta si se tratase de políticas globales, pero generalmente ése no es el caso. Muchas veces esta adscripción se hace asumiendo lógicas tecnocráticas, inspiradas en el determinismo tecnológico, que ignoran la importancia y la dimensión social de los contenidos que transitan por las infraestructuras de telecomunicaciones.

La descoordinación o divorcio también se ha producido a escala mundial. Como ejemplo paradigmático puede citarse el caso de la Cumbre de la Sociedad de la Información, organizada precisamente por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y no por la Unesco (Becerra, 2008) en 2005, el mismo año en que esta última aprobaba la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad Cultural.

Así, las políticas tecnocráticas de SI, al desvincularse de los medios por lo que se refiere a sus contenidos, también se desvinculan de la cultura.

El proceso de implantación de la Televisión Digital Terrestre (TDT) en Europa (el tránsito de la televisión analógica a la digital) es un buen mal ejemplo de este proceso: sin la intervención de políticas que tengan en cuenta las consecuencias culturales de estas implantaciones, el resultado es un importante desajuste de los espacios de comunicación (comunitarios, locales y autonómicos, especialmente).

El caso español

En España las competencias culturales y de comunicación están claramente desvinculadas, en parte por los defectos propios de una errática política de comunicación. Basta recordar la inexistencia de una autoridad audiovisual independiente y la asignatura pendiente de una ley general del sector audiovisual, ausencia mal compensada por una política de legislación fragmentada: el Decreto Ley para la reducción de las normas limitadoras de la concentración de la propiedad de los grupos de comunicación[4], el anuncio de la supresión de la publicidad en la televisión pública española o la aprobación de ofertas de pago en la TDT, todo ello en 2009.

Mientras tanto, las competencias en comunicación se encuentran repartidas entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información) y el Ministerio de la Presidencia, que son los que, obligados a negociar con los grandes grupos, preparan las reformas legislativas en materia de comunicación.

En Catalunya, aunque se trate de una administración (autonómica) con limitadas competencias, especialmente en el sector de las telecomunicaciones y en la ordenación del espacio radioeléctrico, encontramos un ejemplo de planteamiento avanzado en relación con la vinculación entre políticas culturales y políticas de comunicación. En 2006 se creó la Consejería de Cultura y Medios de Comunicación, que incorpora, entre otras, las competencias de regulación de las políticas de apoyo a los medios, la gestión de las industrias culturales y, en general, la elaboración de propuestas legislativas en estas materias, todo ello teniendo en cuenta, además, la existencia del Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC), responsable (que no el Gobierno) de las concesiones de las nuevas licencias disponibles en el espacio radioeléctrico -lo cual es especialmente significativo en el contexto de la transición a la Televisión Digital

Fundación Telefónica
Telefónica

Terrestre (TDT)- y la importancia de estas concesiones para la creación, potenciación o exclusión de determinados grupos de comunicación.

La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad Cultural

Con la crisis del 'pos*MacBride*' la idea de políticas de comunicación, por lo menos en Europa, siguió caminos contradictorios. Por una parte, vio cómo se desnaturalizaba su objeto, que iba quedando absorbido por las prioridades tecnológicas e industriales del binomio SI-tecnología; por otra parte, los intereses mercantiles de la industria cultural trataron de imponer su lógica, priorizando los aspectos comerciales de la industria cultural y olvidando así los postulados de participación, acceso y cooperación, que eran sustituidos por postulados de competitividad.

Sin embargo, las políticas de comunicación también se vigorizaron, por lo menos en algunos aspectos. En Europa, por ejemplo, se produjo una nueva conciencia sobre la importancia de los espacios de comunicación nacionales, pero también de los de proximidad o locales (en esto España ofrece experiencias avanzadas). También se vieron reforzados y legitimados los servicios públicos de comunicación audiovisual y se extendió la constitución de autoridades independientes (en esto España ofrece una experiencia negativa). Estas autoridades, reconocidas ahora por la Nueva Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales sin Fronteras[5] son referentes básicos de las políticas nacionales de comunicación y vienen a ocupar el espacio que los primeros planteamientos atribuían a los Consejos Nacionales de Comunicación (Costa Rica, 1976).

La administración de la Unesco mantiene estructuras separadas para la gestión de la cultura y la comunicación-información; sin embargo, la preparación, aprobación e implementación de la Convención (entre 2001 y 2009) está significando un interesante proceso de convergencia entre ambas políticas.

Este proceso tiene también su lógica diplomática. Después de los enfrentamientos a causa del nuevo orden de la información, y para conseguir el máximo consenso, la Unesco dejó enterrado el *Informe MacBride* y prefirió recuperar, años más tarde, las referencias a los medios de comunicación a través de sus políticas culturales.

Así pues, la Unesco, aunque no haya intervenido directamente en aquella vigorización de las políticas de comunicación, sí que lo ha hecho indirectamente al conceptualizar sus políticas culturales de una manera global, incluyendo el papel de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías de la comunicación en red.

---

1 *La primera versión de este artículo fue presentada al II Seminario Internacional de Análisis. Iberoamérica: un espacio para la cooperación en cultura-comunicación en la era digital. Buenos Aires, julio de 2009. AECI; Fundación Alternativas; Universidad de Quilmes.*

Fundación Telefónica
Telefónica

2 *Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Artículo 19: «Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión».*

3 *Véase* http://www.ntia.doc.gov/reports/giiagend.html

4 *Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, que modifica la Ley 10/1998, de 3 de mayo, de Televisión privada.*

5 *Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007.*

Otras actuaciones de la Unesco

En este punto propongo recordar un documento histórico que demuestra la lentitud en el avance de estas ideas: la Declaración de la Conferencia Mundial de la Unesco sobre políticas culturales, celebrada en México en agosto de 1982. Esta declaración, además de una nueva e importante definición de cultura, aportaba importantes ideas, todas ellas actuales, y objetivos pendientes de cumplir:

– el reconocimiento de lo particular y de lo universal de la cultura,
– el llamamiento a las políticas culturales y
– el énfasis en la dimensión cultural del desarrollo.

El verdadero regreso de la Unesco a las políticas de comunicación llega, pues, de la mano de las políticas internacionales de cultura y más singularmente cuando se plantea el tema de la diversidad y la identidad cultural en la nueva economía y en la esfera comunicativa de la globalización. Esto sucede con la preparación (Declaración Universal sobre Diversidad Cultural, 2001)[6] y con la aprobación de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales en 2005[7].

La Convención, como la Declaración de México en 1982, reconoce los valores de la cultura: la igual dignidad de todas las culturas, los vínculos entre cultura y desarrollo sostenible y la doble naturaleza (económica y cultural) de las actividades culturales, pero también su vulnerabilidad.

La firma por parte de la Unión Europea de la Convención, como veremos al tratar del debate sobre el pluralismo, tiene importantes repercusiones sobre el conjunto de su política de comunicación. La Convención legitima la intervención democrática en el sector de la comunicación/cultura, reafirmando el derecho soberano de los Estados a proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales. Y lo que es igualmente importante, situando esta protección en las coordenadas de la cooperación (cultural) internacional.

La prioridad del programa cultural de la Unesco para el bienio 2008-2009[8] tiene múltiples implicaciones para la comunicación, incluyendo entre otras la promoción de la diversidad

Fundación Telefónica
Telefónica

cultural y el diálogo intercultural, la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, el apoyo a los procesos de interacción y el diálogo entre las culturas para la cohesión social.

Por otra parte, y esto me parece significativo, los principales programas gestionados por el Sector de la Comunicación y la Información de la Unesco[9], como el Programa de la Sociedad de la Información para Todos (PIPT/IFAP) y el Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC/IPDC), priorizan cada vez más la capacitación de la producción informativa y cultural, una distinción cada día más difícil de delimitar.

Una de las principales actividades del PIDC/IPDC para 2009 es precisamente la aprobación del documento *Indicadores del desarrollo mediático: marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social* (Unesco, 2008). A destacar el hecho de que el Estado español sea uno de los principales financiadores del PIDC/IPDC, con una aportación en 2007 de 567.000 dólares[10].

Retos culturales de las políticas de comunicación

Para concluir, podemos mirar las cosas desde otro punto de vista: ¿cuáles son los principales retos de las actuales políticas de comunicación?; ¿qué implicaciones tiene todo ello para la cultura?

No me referiré a los temas ya conocidos de las políticas europeas, como la aplicación de la nueva Directiva (Ley) de los Servicios de Medios Audiovisuales sin Fronteras (2007)[11], ni a los programas de ayuda al sector audiovisual, como el programa MEDIA, sino especialmente a lo que considero como principal asignatura pendiente de la política europea: el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación.

En septiembre de 2008 el Parlamento Europeo[12] tuvo que insistir de nuevo ante la Comisión Europea sobre la necesidad de arbitrar medidas a favor del pluralismo de los medios de comunicación, lo que también implica -y aquí reside el conflicto- actuar contra la concentración.

En este sentido resulta muy significativo que el Parlamento Europeo busque precisamente en la Convención de la Unesco el apoyo necesario para reclamar a la Comisión que actúe (superando el poder de los *lobbies* mediáticos) a favor el pluralismo: «G. Considerando que la Convención de la Unesco sobre diversidad cultural reconoce el derecho de sus Partes a adoptar medidas destinadas a promover la diversidad de los medios de comunicación, incluido el servicio público de radiodifusión, […] 31. Recuerda a la Comisión que en repetidas ocasiones se le ha pedido que elabore una Directiva que garantice el pluralismo, aliente y preserve la diversidad cultural, según se define en la Convención de la Unesco sobre la diversidad cultural, y salvaguarde el acceso de todas las empresas de medios de comunicación a los elementos técnicos que les permitan llegar a la totalidad del público».

Pero el pluralismo (la adopción de un cuerpo legislativo capaz de protegerlo, limitando la concentración de los medios) no es el único reto de las actuales políticas de comunicación

Fundación Telefónica
Telefónica

europeas. La agenda de las políticas de comunicación europeas se llena de nuevos retos culturales, no siempre atendidos por una política que se ha calificado como de *soft policy approach* o de 'aproximación *light*', en la que tienen mucha más cabida los debates que los verdaderos programas y las resoluciones legislativas.

Entre otros quedan pendientes retos tan importantes como:

– La redefinición del servicio público en la era digital: de la difusión a la producción.
– El compromiso respecto de las minorías dentro de los Estados.
– La política de soporte a los medios (urgente ante la crisis económica).
– La distribución del espectro radioeléctrico: regulación de la implantación de la TDT y de sus usos sociales.
– La reutilización del dividendo digital resultante de la liberación de las bandas que actualmente están siendo ocupadas por la televisión analógica convencional.

Todo ello implica la toma de decisiones de gran repercusión cultural. Por ejemplo, la regulación de la TDT puede tener muy distintos resultados: beneficiar o no a los medios de comunicación locales, favorecer o no la concentración, favorecer o deteriorar el servicio público, promover la televisión 'en abierto' o la alternativa de televisión de peaje, etc. La reutilización de las frecuencias liberadas del dividendo digital puede abrir o cerrar las puertas de la comunicación comunitaria, la gran ignorada por las políticas de comunicación europeas y de la mayoría de sus Estados miembros[13].

Los medios de comunicación, un 'reto' cultural

Hace medio siglo podíamos considerar a los medios como transmisores de cultura; hoy debemos considerarlos como un 'reto' cultural.

En el *Informe de la Comunicación en Cataluña* (2007-2008) del Instituto de la Comunicación (INCOM-UAB) (Moragas, et al., 2009) hemos podido identificar cambios de gran calado en el sistema de comunicaciones, que implican ya plenamente a las políticas culturales.

Por una parte nos encontramos ante los efectos de una crisis económica con dos importantes hipotecas para los medios: la caída de la inversión publicitaria, que se calcula en un 11,1 por ciento para el conjunto de los medios en 2008, y la reducción del crédito que afecta a los procesos de expansión multimedia de los grandes grupos de comunicación, pero aún en mayor medida a los más pequeños y medianos. Esto también determina un proceso de negociación o fusión entre grupos de comunicación, antaño competidores, ávidos todos ellos de disponer de productos básicos del negocio audiovisual como es, incuestionablemente, el fútbol galáctico de nuestros días.

Por otra parte se ponen ya en evidencia importantes cambios estructurales -tecnológicos y de uso- de los medios. Se observa un rápido avance de la penetración de Internet en los hogares y en los dispositivos móviles. Internet es el único soporte convencional que ve crecer la inversión publicitaria (26,5 por ciento en 2008), aunque debe matizarse que sólo representa

BY NC ND

una pequeña parte (el 8,6 por ciento) de la inversión en medios convencionales. Como contrapartida se observa un progresivo descenso de la lectura de periódicos y de las audiencias de radio, mientras que el cine en sala queda reducido a mínimos históricos, todo lo cual es especialmente significativo si atendemos al hecho de que los puntos más críticos coinciden con las prácticas culturales juveniles.

En este contexto, el de la 'súper oferta informativa', el principal reto de las políticas de comunicación (y añadiría de las políticas culturales) es afrontar la progresiva pérdida de calidad y credibilidad de la información. Diversos estudios indican que la multiplicación de canales de televisión no se ha traducido en una mayor diversidad, sino en una mayor homogeneidad de géneros y referentes. Los diarios, acuciados por la reducción de ingresos publicitarios, han sido escenario de un dramático proceso de cierres y de reestructuración de plantillas, todo lo cual repercute en la calidad de la oferta periodística, que contempla cómo se pretende compensar esta reducción con formatos *low cost* de producción periodística o con la incorporación creciente de publirreportajes.

Todo ello plantea graves problemas culturales, de consumo y de contenidos y nos obliga a reconsiderar el papel de las políticas de comunicación, que ahora se enfrentan a la necesidad de extender a toda la oferta y a las plataformas informativas la atención tradicional hacia el sistema audiovisual.

¿Se trata de problemas de política de comunicación o de política cultural? Se trata de un reto común: la necesidad de resituarse en la era digital y de responder a un cambio de paradigma, donde las políticas de comunicación deben ir necesariamente más allá de los *mass media* y las políticas culturales deben incluirlos.

La coexistencia de distintos soportes en el sistema de comunicaciones moderno, los medios convencionales y los medios en línea, las nuevas formas de consumo de la información plantean hoy un nuevo foco de interés, una nueva centralidad: la producción de contenidos y su adaptación o las sinergias con las distintas plataformas. Esta cuestión se adivina como uno de los grandes retos de las políticas de comunicación y también de las políticas culturales del futuro.

Para concluir con Jesús Martín Barbero

El hecho de pensar juntas cultura y comunicación ha constituido un desafío permanente entre el determinismo tecnológico y el pesimismo cultural, derivando en la idea de una 'cultura común', de la que forman parte las artes pero también los medios; las culturas letradas, pero también las subculturas. Toda política cultural incluye un modelo de comunicación, de difusión o de participación de los receptores que respete la heterogeneidad de la producción cultural o simplemente arbitre formas de difusión de la producción centralizada.

Se introduce así un interesante concepto de síntesis: el de 'políticas culturales de comunicación', que integraría a ambas políticas.

Fundación Telefónica
Telefónica

6 *Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural (2001). Adoptada en la 31ª. Sesión de la Asamblea General de la Unesco (París, 2001).*

7 *Véase* http://portal.unesco.org/culture/es *[Consulta: 2009, septiembre].*

8 *Véase* http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=34997&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html *[Consulta: 2009, 20 de marzo].*

9 *Véase* http://portal.unesco.org *[Consulta: 2009, marzo].*

10 *Programa internacional para el desarrollo de la comunicación (PIDC) (2008). CI-08/CONFF.202/4.*

11 *Véase* http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24101a.htm

12 *Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de septiembre de 2008, sobre los medios del Tercer Sector de la Comunicación (TSC) (2008) (2008/2011(INI).*

13 *Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de septiembre de 2008, sobre los medios del Tercer Sector de la Comunicación (TSC) (2008) (2008/2011(INI).*

Fundación Telefónica
Telefónica