

Debate teórico-conceptual, confrontación histórica y supuestos de partida de una política pública de comunicación para el contexto cubano

Theoretical discussion, historic confrontation and starting assumptions of a communication policy for Cuban context

Autor: MSc. Abel Somohano Fernández, Departamento de Periodismo, Facultad de Comunicación- Universidad de La Habana, UH, Cuba- abelsomohano@gmail.com

Resumen: Se propone el análisis de presupuestos teóricos asociados al concepto de políticas públicas, así como la atención al debate histórico en torno a su concepción, implementación y evaluación en el ámbito de la comunicación, para más adelante destacar supuestos de partida relevantes para el contexto cubano. La atención a este concepto permitiría comprender el vínculo estrecho entre comunicación y desarrollo, y defender el papel central de la ciudadanía en las dinámicas y toma de decisiones asociadas a los procesos comunicativos.

Palabras Clave: política pública de comunicación, desarrollo, ciudadanía

Abstract: The article proposes the analysis of theoretical assumptions associated to the concept of public policy and the attention to the historical debate on its design, implementation and evaluation in the field of communication. Also it proposes relevant starting assumptions for the Cuban context. The attention to this concept would understand the close relationship between communication and development, and defending the central role of

citizens in the dynamics and decision-making associated communication processes.

Key words: communication policy, development, citizenship

Tabla de contenidos:

1. Introducción
2. Precisiones en torno al concepto y proceso de análisis de las políticas públicas
3. Políticas públicas de comunicación: génesis y desarrollo del debate, y principios que las sustentan
4. Algunos supuestos de partida de una política pública de comunicación en Cuba
5. Conclusiones
6. Referencias bibliográficas
7. Notas bibliográficas

1. Introducción

La intervención de los poderes públicos en diversas problemáticas encuentra centralidad en las sociedades contemporáneas. Ello no significa que exista un protagonismo de lo público ausente de tensiones; actualmente “se discute la legitimidad de la intervención pública” desde enfoques que ponen en duda su eficacia y eficiencia (Subirats, 2014).

Para algunos el libre desenvolvimiento de la sociedad podría regular lo que queda en manos de los poderes públicos, para otros se hace pertinente distinguir entre quehacer burocrático y la necesidad de intervención de la autoridad pública para garantizar derechos y deberes, y oponerse a los obstáculos a la libertad y la igualdad.

En las sociedades actuales la delimitación de intereses generales es muy compleja pues estos son el resultado, cada vez con más frecuencia, de la interacción y negociación entre diversos actores, en lugar del fruto de un proceso de debate racional y democrático. Ello dota de pertinencia el análisis de las políticas públicas en los más diversos contextos.

Para Cuba se ha señalado la necesidad de concebir e implementar políticas que operen sobre las dinámicas actuales de los procesos comunicativos y los desafíos y complejidades que se le asocian (Díaz & Sokooh, 2013, Elizalde, 2014, Recio, 2014, Salazar *et al.*, 2015, entre otros). El presente trabajo se propone dar continuidad a estas propuestas a partir de los siguientes objetivos: a) identificar algunos rasgos del debate teórico en torno al concepto y proceso de análisis de las políticas públicas; b) determinar características generales de la confrontación histórica en torno a su concepción, implementación y evaluación en el ámbito comunicativo y c) precisar supuestos de partida relevantes para la reconfiguración de las dinámicas comunicativas en el contexto cubano.

Las políticas intervinientes en el ámbito comunicativo podrían comprenderse como los objetivos, disposiciones, y acciones de las instituciones y actores políticos orientados a la organización y potenciación del desarrollo de las condiciones de la comunicación pública (prensa, radio, cine, televisión y nuevas tecnologías) (Sierra, 2006).

Desde el recurso a la categoría de políticas públicas se hace posible proponer, discutir y calibrar, como expresión de los vínculos comunicación-poder, cuestiones atinentes al ordenamiento mediático y los recursos comunicativos, la intervención y competencias de los diversos agentes sobre estos, y de manera general, la relación entre

comunicación y desarrollo en tanto marco indispensable para la conformación de políticas más coherente con las demandas que atraviesan el entramado social.

2. Precisiones en torno al concepto y proceso de análisis de las políticas públicas

A juicio de Luis Aguilar (1992: 21) "los acercamientos a la definición de política (*policy*) suelen ser de dos tipos en la literatura: descriptivos y teóricos. En la construcción de la definición descriptiva, el debate se centra en la cuestión de si la política sea sólo o primordialmente la decisión (de gobierno) o implique algo más. En la construcción teórica, las posiciones varían según la teoría politológica mayor a la que se adhiere o según las conjeturas básicas con las que se explica la ocurrencia de la política".

En torno al primer tipo de definición Aguilar (1992: 26) señala que "supuesta su institucionalidad, la política es, en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce".

En las políticas públicas se han señalado como elementos constitutivos el intercambio de ideas amplio y sin límites, lo que ha sido definido como propio de la democracia. Esto se hace necesario pues la política pública refiere diversos procesos, decisiones y resultados atravesados por conflictos y tensiones en cada momento: entre distintas definiciones del problema a resolver, entre diversas racionalidades organizativas y de acción, así como entre variadas posiciones en la evaluación. "Estamos, pues, ante un panorama lleno

de 'poderes' en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos" (Subirats, 1991).

Puede señalarse también que "toda política pública encubre una teoría del cambio social" (Meny & Thoenig, 1992: 96). En este sentido podría decirse que la identificación de "fenómenos normativos, creencias y representaciones en materia de funcionamiento de la sociedad y del cambio social inscritas en cada política pública puede efectuarse sistemáticamente analizando sus postulados implícitos o explícitos" a partir de los parámetros siguientes: objetivos, sujetos afectados, ejecutores de las medidas gubernamentales, y tipos de políticas públicas (Meny & Thoenig, 1992: 97- 98).

Más allá del contenido, el programa, la orientación normativa, el factor de coerción y la competencia social que han sido definidos también como elementos constitutivos de la política, la consistencia del objeto política pública no se encuentra determinada por estos rasgos o por la práctica gestora del sector público, sino por la construcción generada en el análisis (Meny & Thoenig, 1992).

De manera general podría indicarse la existencia de posiciones "técnicas" y "políticas" del análisis, así como de perspectivas intermedias. La primera se orienta hacia la intelectualización de la toma de decisiones, la segunda ubica el análisis en un lugar secundario y comprende a las decisiones como resultado de las transacciones entre los actores políticos.

En las perspectivas intermedias se encuadran las posturas que lo definen como "artesanía" y proceso social; la política se asocia a dinámicas de deliberación, de interacción entre los actores sociales y de aprendizaje colectivo en las que se manifiesta el intercambio constante con la ciudadanía. Desde estas últimas perspectivas el

análisis puede comprenderse asociado al objetivo de ensanchar lo deseable y posible para una comunidad [1].

Aquí se defiende la idea de que el análisis es un proceso que se produce en las distintas etapas destacadas, desde una distinción puramente metodológica [2], como constitutivas del ciclo de las políticas públicas. Esto permite percibir el carácter cíclico, integral y multidimensional de este proceso en el que se hace necesario volver una y otra vez al examen de los distintos aspectos que lo constituyen. Pero al mismo tiempo permite ubicar el análisis de las políticas en su relación con una función social, en tanto asume, a la vez que podría configurar demandas y criterios sólidos generados desde el entramado social.

Ello significa reconocer la responsabilidad del análisis de políticas públicas en su vínculo no sólo con el reclamo de la más amplia participación en el diseño y su puesta en marcha, sino en la asunción/constitución de la agenda sistémica configurada a partir del debate público, asociado directamente a las problemáticas que atraviesan el ámbito comunicativo.

En este punto se hace pertinente detenerse en la confrontación histórica sobre las políticas públicas de comunicación. Esto posibilita trascender la instrumentalización desde la cual podría asumirse el análisis del posicionamiento político en torno a lo comunicativo así como, entre otros aspectos, sustentar la defensa de la intervención de la ciudadanía en estos procesos y la asunción de una perspectiva crítica en su examen.

3. Políticas públicas de comunicación: génesis y desarrollo del debate, y principios que las sustentan

Las nuevas formulaciones sobre políticas de comunicación que emergen en los años setenta rompieron con los esquemas anteriores, al trascender el marco sobre el que se intervenía, asociado a acciones sectoriales sobre segmentos de los medios tradicionales y sus contenidos. Desde entonces comienza a pensarse las políticas de comunicación desde una perspectiva más amplia que daría cuenta de un conjunto de actividades e intereses “como la publicidad, la circulación de la información, las emergentes tecnologías de la informática y las telecomunicaciones, las prácticas periodísticas, la investigación académica de los procesos de comunicación, el sistema de reglamentación de los medios y la misma formación de los periodistas” (Murciano, 2009). La nueva concepción de las políticas de comunicación proponía que con su implementación se produjera “la reestructuración de todo el sistema comunicativo de una sociedad, para que este sirviera de una forma intensiva y coherente a las nuevas estrategias globales e integradas del desarrollo” (Murciano, 2009).

Este contexto se caracteriza también por la evidencia cada vez mayor de los desequilibrios comunicativos. El libre flujo de información generado desde la posguerra llegó a considerarse por los países en desarrollo como perjudicial para sus naciones, en tanto era impulsado desde los países industrializados como corriente unilateral.

En 1974 se produce la Reunión de Expertos sobre la Planificación y las Políticas Nacionales de Comunicación en la ciudad de Bogotá. Su objetivo era el de llamar la atención de los distintos gobiernos sobre la pertinencia de dotar de coherencia los sistemas nacionales de información. En esta ocasión “las políticas nacionales de

comunicación se proponen como instrumento para superar una situación injusta para la mayoría y no conducente a la participación democrática en las tareas del desarrollo” (Quirós & Segovia, 1996).

Para la reunión de Bogotá fue pensado un concepto de política de comunicación que más tarde sería readecuado (Beltrán, 2008) al definir las 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 en un país” (Beltrán, 1976).

Más tarde, en el mes de abril de 1975, se celebra en San José de Costa Rica el Seminario sobre Políticas Nacionales de Comunicación en América Latina y el Caribe, desde el cual se convalidaron las propuestas emanadas en Bogotá. Dos meses después se celebra en Quito la Reunión de Expertos en el Intercambio de Noticias en América Latina, la cual fue organizada por el CIESPAL y la UNESCO.

Como apuntan Fernando Quirós y Ana Segovia (1996) “las reuniones de Bogotá, San José y Quito, prepararon el clima de la que había de convertirse en la Conferencia más polémica de las celebradas hasta entonces bajo los auspicios de la UNESCO”. Todo ello sucede en un contexto de tensiones en el cual se encontraban como opositores de las propuestas emanadas de los distintos encuentros mencionados, actores como la Asociación Internacional de Radiodifusión y la Sociedad Interamericana de Prensa. Para Quirós y Segovia (1996) “la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Nacionales de Comunicación en América Latina y el Caribe, celebrada finalmente en San José de Costa Rica, en el mes de julio de 1976, constituye el último acto del ‘giro crítico’ previo a la XIX Conferencia General de

la UNESCO que debía celebrarse, a finales de este mismo año, en Nairobi”.

En 1979 se desarrolló en Kuala Lumpur otra Conferencia sobre Políticas de Comunicación que estudió sus aspectos fundamentales en el contexto de Asia y Oceanía. Este encuentro resaltó la importancia de los medios de comunicación para la integración social y la “afirmación de la identidad colectiva”, así como su posibilidad de tener un papel decisivo en la democratización de las relaciones sociales en la medida que fomenten un intercambio más directo con el público (MacBride *et al.*, 1993: 63).

Al mismo tiempo que se desarrollaba este empeño en pro de las políticas de comunicación, en los años setenta se llevaba adelante también un esfuerzo encabezado por los Países No Alineados, quienes defendían además de la posibilidad de crear un Nuevo Orden Mundial de la Economía, la pertinencia de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación. En este sentido se destaca la IV Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países No Alineados, celebrada en Argel, en 1973.

En busca de una conciliación, ante la intensidad del debate exacerbado durante esta década entre países desarrollados y subdesarrollados, se propone la creación de una Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación presidida por el científico irlandés Sean MacBride, la que elaboraría un informe aprobado en la Asamblea General de la UNESCO en 1980.

Un solo mundo, voces múltiples: comunicación e información en nuestro tiempo es la muestra del consenso sobre el modo en que “la Comisión ve el orden de la comunicación actual y cómo considera un orden nuevo” (MacBride *et al.*, 1993: 24).

Guillermo Mastrini y Diego de Charras (2005) han apuntado que este informe, más allá de las posibles críticas que le cabe, puede considerarse como el documento más importante, que generado desde una instancia supranacional, establece los elementos indispensables para el desarrollo de procesos de democratización de la comunicación.

Los debates promovidos desde los años setenta fueron caldo de cultivo de propuestas creativas, responsables y comprometidas con un futuro más justo y equilibrado en las naciones subdesarrolladas, en el que lo comunicativo con su valor estratégico se concebía como parte de un proyecto integral de desarrollo, acoplado a las necesidades reales y específicas de las naciones. Por su carácter crítico las consideraciones sobre políticas de comunicación ocupan un lugar opuesto a la adecuación sistémica a condiciones socio-históricas particulares de las propuestas liberales en torno a la prensa, así como por los presupuestos conceptuales en los que se amparan proponen un distanciamiento de las intenciones difusionistas asociadas a lo comunicativo y su relación con el desarrollo.

En las condiciones actuales las consideraciones aludidas y otras, guían varios debates en torno a la pertinencia de generar procesos comunicativos más inclusivos. En este sentido se ha planteado que la atención al concepto de política de comunicación y sus fundamentos es imprescindible en la edificación de sociedades más democráticas y justas, en las que lo comunicativo sea concebido en su relación estrecha con estrategias de desarrollo, así como resultado de la compleja articulación entre dinámicas locales, nacionales y globales [3].

En el centro de estos debates se encuentra la defensa de intervención de los sectores populares en las propuestas discursivas de los

medios, sus lógicas productivas, así como en las dinámicas asociadas al diseño y evaluación de las políticas de comunicación a partir de varios niveles de acceso y participación en la comunicación masiva, en tanto indicadores fundamentales de sus grados de democratización (Rossi, 2006a, 2006b). Como se ha apuntado “el escenario de la política mediática no es —y no debería serlo— tan sólo aquello que el Estado y el capital definen sino también aquello que los hombres y mujeres construyen, incluso contra la que ese Estado define, y contra la que el propio sistema de medios hegemónicos impone” (Halpern & De Charras, 2004) [4].

Más allá de los reclamos de determinados organismos internacionales y las presiones de grupos sociales en espacios nacionales particulares, lo cierto es que la lucha por el acceso y la participación de los sectores populares en las dinámicas asociadas a los procesos comunicativos, manifiestan tensiones irresueltas en distintas partes del mundo. No obstante, ambos conceptos, tomados en toda su plenitud, contribuirían a asumir una propuesta más integral de las políticas comunicativas.

Asociada a estas categorías se encuentra la definición de derecho a la comunicación, la cual ocupa un lugar central en las demandas actuales de los movimientos sociales u otros actores de la sociedad civil, así como en las iniciativas de diversos Estados para la regulación del ámbito comunicacional. En torno a estas últimas propuestas se ha señalado que su sustento es el sentido mismo de la democracia, y por tanto, la intención de conformar políticas públicas de comunicación orientadas a la potenciación del debate e intercambio ciudadano, así como la diversidad de iniciativas provenientes del entramado social.

Además de ello “se contempla la confrontación a la concentración mediática y la lógica que privilegia los intereses de los grandes grupos económicos, para dar paso a una reestructuración que ponga término a los monopolios y oligopolios” (León, 2013: 17). De la misma manera se propone “garantizar la participación activa, crítica y organizada de la sociedad en todos los procesos comunicativos. Y como ejes vertebradores, la defensa irrestricta de la libertad de expresión y del derecho a recibir información verificada y plural; derecho a la rectificación; etc.” (León, 2013: 17).

Para Jesús Martín Barbero (2012: 162) el derecho a la comunicación refiere “el derecho a la participación del, —y en el— conocimiento; el derecho de los ciudadanos y los grupos sociales al acceso a la información no sólo como receptores sino también como productores; el derecho a un flujo equilibrado de información entre regiones del mundo y entre países de una misma región”. Esto implica, del lado de los decisores políticos, el despliegue de “todas las medidas para que el derecho a la comunicación y la libertad de expresión se cimienten en la igualdad de oportunidades” (Uranga, 2008).

Garantizar el derecho a la comunicación significa preservar también los otros derechos humanos como patrimonio de la ciudadanía (Uranga, 2008, Gumucio, 2012). En este sentido Washington Uranga (2008) ha apuntado que “trabajar por el efectivo derecho de todos y todas a expresarse y comunicarse desde la diversidad de miradas y pluralidad de perspectivas es, de por sí, aportar a la construcción de una sociedad donde tengan vigencia los derechos ciudadanos. Pero no menos cierto es que la construcción de una sociedad inclusiva, sin condicionamientos, requiere también de un efectivo derecho a la comunicación”.

El respeto del derecho a la comunicación sustenta la expresión de la diferencia en la esfera de confrontación ciudadana, y una toma de decisiones más certera y abarcadora de la complejidad social.

Todo ello indica la pertinencia de asumir la reflexión asociada al posicionamiento político frente a la comunicación en el contexto cubano desde el compromiso con la ciudadanía. Los supuestos de partida de una política pública diseñada e implementada en Cuba, no deberían desconocer que la comunicación constituye un derecho de todos, y por tanto, un proceso sobre el que todos deben decidir.

La afectación del derecho a la comunicación que como se ha dicho, da cuenta no solo de la posibilidad de recibir información sino también de intervenir en la producción comunicativa y en las decisiones asociadas a esta, implica una agresión directa a la democracia. Desde este punto de partida debería concebirse una política pública de comunicación en Cuba en la cual se manifieste la posición del Estado como garante del derecho a la comunicación en nuestro contexto en tanto condición fundamental del orden democrático del país.

Para ello es indispensable, a su vez, un posicionamiento político explícito y riguroso por parte del Estado desde el que se asuman las reales complejidades y potencialidades de la comunicación, en aras de potenciar su democratización. Esta conclusión es un legado también del debate histórico sobre políticas públicas y derecho a la comunicación desde el que se ha hecho énfasis en la intervención de instancias estatales para oponerse a la monopolización de los procesos comunicativos por actores políticos y económicos.

4. Algunos supuestos de partida de una política pública de comunicación en Cuba

Como resultado de una asunción particular del ejercicio del poder y de las formas de organización social ha persistido en el contexto cubano un control estricto sobre determinadas instituciones y dinámicas asociadas a la comunicación. Esto confirma que el trayecto a transitar en la Cuba de hoy se vincula a la pertinencia de trascender el ejercicio del dominio como forma privilegiada en el desarrollo de procesos sociopolíticos y comunicativos para ubicarlos en una línea emancipatoria. Desde el reconocimiento de estas complejidades pueden señalarse supuestos de partida de una política pública de comunicación situada en el contexto cubano.

SUPUESTO 1: La comunicación constituye un recurso estratégico y axial en la conformación de los distintos ámbitos de la vida social, que encuentra su configuración, a su vez, a partir de las tipicidades de estos últimos.

Ello implica partir de la comprensión de la relación estrecha entre las dinámicas comunicativas y las condiciones sociopolíticas, culturales y económicas de la Cuba actual, así como defender la idea de que una política pública debe tributar a transformaciones sistémicas, que partan de una perspectiva holística para la comprensión de las necesidades del país. En este sentido podría decirse que las modificaciones en el contexto comunicativo solo se harán posibles con cambios sustanciales en el orden sociopolítico y económico cubano, y la evaluación de las múltiples tensiones que atraviesan a la comunicación en el contexto nacional.

En torno al ámbito nacional se ha destacado concretamente que “una política comunicacional deberá colocar la comunicación misma en el centro de las transformaciones que vive la sociedad cubana actual”

(Salazar *et al.*, 2015: 128) lo que implica hacer énfasis en sus condición estratégica, así como en la intervención de los más diversos actores en los distintos momentos asociados a la política.

Para un autor como José Ramón Vidal (en González, 2015: 6) “necesitamos establecer una especie de ‘otra’ cultura de la comunicación, que tenga que ver con ‘otra’ cultura también de ejercer la política, que sea más democrática, más participativa. Esos dos elementos, una nueva cultura política y una nueva cultura de comunicación, tienen que engranarse y favorecerse uno a otro. No se trata que una cosa ocurra antes que la otra, necesariamente tienen que ocurrir simultáneamente y ayudándose mutuamente. Ese proceso está por hacerse, no ha ocurrido”.

SUPUESTO 2: Desde una política pública de comunicación debería apostarse por una imprescindible ampliación de las posibilidades de acceso y participación de los sectores sociales en el entorno comunicativo.

A partir de las propuestas de la UNESCO (en Rossi, 2006a) la noción de acceso podría atender tanto a la selección del material como a la retroacción, entendida esta última como la posibilidad de intervención directa de los públicos en las distintas propuestas comunicativas bajo las lógicas impuestas por los emisores. La participación, a su vez, contiene varios niveles: intervención en la producción de mensajes, en la toma de decisiones a esta asociada y en la formulación de políticas de comunicación. Cualquier intento por hacer más justo y plural un orden comunicacional específico debería sostenerse en una ampliación de las posibilidades de acceso y participación de los diversos grupos que conforman el entramado social.

Relacionado con lo anteriormente expuesto puede destacarse la exigencia de potenciar un orden comunicativo más transparente en el

que se asegure un mayor acceso de la ciudadanía a la información pública. La potenciación de un orden sociopolítico más transparente es indispensable no sólo por una razón de derecho, sino por cuestiones de "orden práctico" (José Ramón Vidal, entrevista personal, abril de 2012). En este sentido es comprendida la transparencia como el proceso de visibilización de la problemáticas de interés público asociadas a las diversas esferas de la vida nacional e internacional lo que a su vez constituye una condición para el ejercicio pleno de la ciudadanía y específicamente para la confrontación crítica de ideas. Una participación política responsable y extendida en el entramado social solo puede lograrse con un ambiente informacional y deliberativo amplio.

En un contexto comunicacional como el actual, ante el trasiego constante de información y las facilidades existentes para la socialización de ideas, muchas instituciones, en distintas partes del mundo, optan por trabajar con la transparencia en aras de evitar los perjuicios que provocaría la difusión de información concerniente a su gestión por parte de otros actores [5]. "En el caso de las instituciones del Estado se considera a este como uno de los mecanismos de democratización de la gestión pública, pues cuando se somete a procesos de transparencia, y por lo tanto, de control ciudadano directo o a través de los medios de comunicación, es mucho más democrática que la gestión en zona de opacidad" (José Ramón Vidal, entrevista personal, abril de 2012). Podría apuntarse de esta manera que el ejercicio de la democracia en el país requiere que el ciudadano esté bien informado, y para ello es imprescindible un mayor acceso a la información pública.

Por otro lado lo que entienden específicamente Guillermo Mastrini y Mariano Mestman (1996: 82) como "intervención democratizadora" en el ámbito particular de la radiodifusión se ampara en la ampliación de

“las posibilidades de participación popular no sólo en la producción de programas, sino también en la toma de decisiones sobre las políticas ‘en nuestro caso de medios’ más globales”.

Podría decirse, de esta manera, que las nociones de acceso y participación como indicadores de democratización de la comunicación, no se restringen al acceso a la información pública, ni representación mediática de la realidad sino que incluyen el modo en que los diversos actores sociales podrían intervenir incluso en la toma de decisiones en torno a lo comunicativo. La atención a estos conceptos desde una política pública (y la comprensión de los distintos niveles a ellos asociados) implica defender la idea de que la manera en que se interviene sobre la comunicación es competencia de todos los ciudadanos cubanos. En este sentido pueden establecerse varias críticas asociadas al contexto nacional sobre las diversas áreas que constituyen el entorno comunicativo [6].

Sólo por incluir un ejemplo se cita un análisis sobre la manera en que se ha concebido una política de acceso a Internet en Cuba. Como ha señalado Milena Recio (2014: 367) “en el diseño de esta política ha predominado la denominada ‘tiranía de la oferta’. Se basa en la iniciativa de la autoridad autoinvestida de un criterio experto y político de justicia, y asumiendo que el Estado socialista garantiza *per se* y plenamente la función democrática de representación. Durante un tiempo esa autoridad pudo maniobrar con un alto nivel de opacidad sobre su gestión, sin compromisos de difusión, divulgación, debate o escrutinio público acerca de la política de acceso. Cada vez es más difícil. La política se encuentra en un punto de ajuste donde necesitará clarificarse o incluso replantearse mediante diálogos y explicitar sus objetivos, hitos, fases, montos de inversiones, resultados esperados, so pena de seguir alimentando insatisfacción, incomunicación, distanciamientos, confrontación, etcétera”.

SUPUESTO 3: La asunción de la diversidad y complejidad social en la estructuración y funcionamiento del sistema de medios debe ser defendida por la política pública de comunicación.

Ello constituye el único camino para lograr un entorno comunicativo más democrático e inclusivo. Es este un reclamo que no se vincula solamente a la representación de la diversidad constitutiva del entramado social cubano en el discurso de los medios sino que incluye la pertinencia de incidir a través de políticas públicas en la manera en que se organiza y gestiona el sistema de comunicación.

Asociado al reclamo de atención a la diversidad y complejidad social desde el accionar del sistema comunicativo y su regulación, puede señalarse la defensa para el caso cubano de un tipo de estructuración mediática vinculado específicamente a las demandas de sectores sociales. En este sentido uno de los imperativos del posicionamiento político en torno a la comunicación en el país se asocia a la pertinencia de generar un debate en torno a los rasgos que podrían definir a los medios públicos y el modo en que deberían distinguirse de otros que asuman un carácter oficial.

Estos últimos podrían orientarse hacia la representación de instituciones o intereses gubernamentales y configurar sus procesos productivos a partir de su condición de dependencia de estructuras más amplias desde las cuales se establecen sus prioridades. En cambio, en la conformación de medios públicos debería asegurarse su separación de la propaganda gubernamental u otros intereses institucionales orientados a apropiarse de sus potencialidades. Los medios de este tipo no deberían pensarse como propiedad de los políticos sino de toda la sociedad. A juicio de Guillermo Mastrini (2011) esta "constituye una organización fundamental para proveer a las sociedades modernas de una herramienta comunicacional que garantice el ejercicio del derecho a la comunicación de los pueblos".

Los medios públicos deberían erigirse en escenarios de experimentación constante en los que se trabaje, como ha señalado Omar Rincón (2005), con “la política, las estéticas y éticas del reconocimiento”. Estos deberían concebirse como espacios de creación social, narración “otra”, plataformas de generación de intervención pública y de “hacer política”, desde las que se labore, al mismo tiempo, con la asunción de la diversidad expresiva y narrativa de la sociedad.

La decisión de potenciar la condición pública de los medios como escenarios de experimentación en los que confluyan ideas variadas provenientes de los más diversos agentes sociales, implica defender la autogestión y autonomía de las dinámicas constitutivas de la esfera de confrontación ciudadana. En la Cuba actual, se hace necesario atender a esto último, lo mismo para la reubicación estructural de medios nacionales, como en tanto camino para responder a demandas asociadas al ámbito local.

En torno a la manera en que se conforma en la Isla el intercambio de ideas en estos últimos espacios Elena Nápoles, Rayza Portal y Tania del Pino (2012: 71) han apuntado que “en esta esfera pública, múltiples canales, espacios de participación y prácticas necesitan abrirse a la construcción de ‘lo público’”. El asunto de todos debe conformarse a partir del entrecruzamiento de mensajes compartidos de manera horizontal a través de los diferentes componentes de un nuevo subsistema de comunicación local, inexistente hoy, en tanto priman espacios de comunicación cara a cara cuyos principales contenidos y resultados no circulan colectivamente. A pesar de las múltiples limitaciones tecnológicas existentes, el sistema de comunicación pública podría integrar medios de comunicación comunitarios —radio (radio base), televisión (video), impreso, Internet o intranet—, espacios institucionales de diálogo y rendición de cuentas

—asambleas públicas, mesas y foros ciudadanos, reuniones de organizaciones populares— y cualquier otro escenario donde se reúnan los miembros de la comunidad para compartir sus experiencias vitales, opiniones y demandas”.

Para José Ramón Vidal (entrevista personal, abril de 2012) en el contexto de la Isla pudieran existir “medios locales que funcionaran más como medios comunitarios a tono con la tradición latinoamericana. Estos tienen una agenda más pegada a la gente; de hecho, es una agenda hecha por la gente. Esos son los casos de radios comunitarias indígenas, mineras, comunales, y de televisoras también. Creo que eso habría que estudiarlo (...) Me parece que los medios municipales deberían trabajar más en la lógica del medio comunitario, mientras que los espacios nacionales y provinciales podrían trabajar más en la filosofía del medio público. Este último, aunque sería propiedad del Estado, no estaría al servicio de la voz oficial, sino al servicio de la ciudadanía...”.

Desde los medios comunitarios podría propiciarse, entonces, una forma distinta de intervención en el entorno comunicativo, caracterizada no solo por la representación de temas puntuales delimitados desde el público, sino por la posibilidad de que los diversos grupos o individuos asuman el papel protagónico en la producción de las propuestas comunicativas y/o se erijan como sujetos decisorios en la gestión de los medios.

En la Cuba actual se hace necesario generar transformaciones que respondan a las demandas de readecuar las dinámicas existentes en los distintos ámbitos de la vida social a las exigencias de un real proyecto de país más democrático. La intencionalidad política debería orientarse, de esta manera, hacia una verdadera socialización del poder. Las propuestas de reconfiguración estructural y funcional del

entorno comunicativo, a partir de la asunción de la diversidad y complejidad del entramado social cubano, se ubican en esa línea.

5. Conclusiones

La atención al concepto de políticas públicas de comunicación además de indicar la pertinencia de ubicar a lo comunicativo como recurso estratégico y axial en la conformación de diversos ámbitos desde donde es posible operar en los “problemas socialmente considerados” (Exeni, 2002), y que es constituido a su vez como resultado de la estructuración de estos últimos, señala, al mismo tiempo, la necesidad de asumir como criterios para su concepción, implementación y evaluación, al carácter incluyente y equitativo de las oportunidades ofrecidas a los distintos grupos sociales; esto es: condiciones existentes para que puedan organizarse e intercambiar entre sí, y potencialidades efectivas de orden normativo, estructural y tecno- material para el aprovechamiento del entorno comunicativo.

Esto no solo implica la delimitación del modo en que interactúan o quedan representados en el discurso mediático los actores sociales sino el examen de la manera en que se manifiesta su intervención activa en la construcción de sus propias propuestas comunicativas, en la gestión y organización de los medios, así como en el diseño y evaluación de políticas asociadas al ámbito comunicativo.

En el contexto cubano se hace necesaria una concepción urgente de una política pública desde la cual se reconozca y se le brinden garantías a las múltiples posibilidades de la intervención ciudadana en las distintas áreas que constituyen el ámbito comunicativo.

6. Referencias bibliográficas

Aguilar, L. (Ed.). (1994). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (1993a). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (1993b). *La implantación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Badillo, A., Mastrini, G., Marengi, P. (2015). Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas, *Comunicación y Sociedad*, (24), 95- 126.

Beltrán, L. R. (2008). Comunicación para la democracia en Iberoamericana: memorias y retos de futuro, *Perspectivas de la Comunicación*, 1 (1), 145- 158.

Beltrán, L. R. (1976). Las políticas nacionales de comunicación en América Latina: los primeros pasos, *Nueva Sociedad*, (25), 4- 34.

Díaz, E. & Sokooh, F. (2013). Internet y las TIC en Cuba: notas para un debate sobre políticas públicas, *Temas*, (74), 62-67.

Elizalde, R. M. (2014). *El consenso de lo posible. Principios para una política de comunicación social desde la perspectiva de los periodistas cubanos*. Tesis de doctorado. Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana.

Etzioni, A. (1992). La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones. En Aguilar, L. (Ed.), *La hechura de las políticas* (pp. 265- 282). México: Miguel Ángel Porrúa.

Exeni, J. L. (2002). Reinventando la utopía. Políticas de comunicación en/para el siglo XXI. Recuperado el 9 de agosto de 2011, desde <http://www.alaic.net/santa-cruz/jose-luis.pdf>.

Freedman, D. (2006). Dynamics of power in contemporary media policy- making, *Media, Culture and Society*, 28 (6), 907- 923.

García Luis, J. (2013). *Revolución, socialismo, periodismo*. La Habana: Pablo de la Torriente.

González, L. (2015). Hacia un nuevo modelo comunicativo: escenarios posibles para Cuba. Entrevista con el experto cubano José Ramón Vidal, *Razón y Palabra*, (92). Recuperado el 2 de enero de 2016, desde <http://www.razonypalabra.org>.

Guanche, J. C. (2012). *La verdad no se ensaya. Cuba: el socialismo y la democracia*. La Habana: Caminos.

Gumucio, A. (2012). El derecho a la comunicación: articulador de los derechos humanos, *Razón y Palabra*, (80). Recuperado el 16 de julio de 2013, desde <http://www.razonypalabra.org>.

Halpern, G. & De Charras, D. (2004). Lo público, los medios y los medios públicos: retomar la discusión sobre las políticas de comunicación. *VII Congreso Latinoamericano de Investigadores en Comunicación*, La Plata.

Hernández, V. (s/f) Dimensiones teóricas sobre las políticas públicas. Recuperado el 28 de diciembre de 2015, desde [http://cursos.clavijero.edu.mx/cursos/013_ple/programa/Documentos/Dimensiones teoricas sobre las politicas publicas.pdf](http://cursos.clavijero.edu.mx/cursos/013_ple/programa/Documentos/Dimensiones%20teoricas%20sobre%20las%20politicas%20publicas.pdf)

Lasswell, H. (1994). La orientación hacia las políticas. En Aguilar, L. (Ed.). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79- 103). México: Miguel Ángel Porrúa.

León, O. (2013). Comunicación, democracia y movimientos sociales. En León, O. (Coord.) *Democratizar la palabra. Movimientos convergentes en Comunicación* (pp. 9- 28). Quito: Agencia Latinoamericana de Información.

Lindblom, Ch. (1992a). La ciencia de salir del paso. En Aguilar, L. (Ed.). *La hechura de las políticas* (pp. 201- 225). México: Miguel Ángel Porrúa.

Lindblom, Ch. (1992b). Todavía tratando de salir del paso. En Aguilar, L. (Ed.). *La hechura de las políticas* (pp. 227- 254). México: Miguel Ángel Porrúa.

Lindblom, Ch. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.

MacBride, S. et al. (1993). *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública y Fondo de Cultura Económica.

Majone, G. (1992a). Los usos del análisis de políticas. Aguilar, L. (Ed.). *La hechura de las políticas* (pp. 341- 366). México: Miguel Ángel Porrúa.

Majone, G. (1992b). La factibilidad de las políticas sociales. Aguilar, L. (Ed.). *La hechura de las políticas* (pp. 393- 432). México: Miguel Ángel Porrúa.

Martín Barbero, J. (2012). Desafíos estratégicos: sociedad de la información y derechos humanos. En Vega, A. (Coord.). *Comunicación y derechos humanos* (pp.161- 173). México D. F.:

UNAM. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, y Asociación Internacional de Estudios en Comunicación Social.

Mastrini, G. (2014). Notas para un análisis de las políticas de comunicación en la región. Ponencia presentada en el *Congreso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIC)*.

Mastrini, G. (2011). Medios públicos y derechos a la comunicación: una aproximación desde América Latina. Recuperado el 5 de enero de 2013, desde http://portalcomunicacion.com/lecciones_det.asp?lng=esp&id=65 .

Mastrini, G. & De Charras, D. (2005). 20 años no es nada: del NOMIC a la CMSI. Recuperado el 3 de marzo de 2012, desde www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/textos/mastrini_decharras.doc.

Mastrini, G. & Mestman, M. (1996). Desregulación o re-regulación?: de la derrota de las políticas a las políticas de la derrota, *CIC* (2), 81-88.

Meny, Y. & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Murciano, M. (2009). La construcción de las políticas públicas para el desarrollo. Barreras para la formulación de políticas de comunicación. Recuperado el 19 de julio de 2011, desde <http://www.fundacioncarolina.es/.../Ponencia%20Marcial%20Murciano.pdf>.

Murciano, M. (2006). Las políticas de comunicación ante los retos del nuevo milenio: pluralismo, diversidad cultural, desarrollo económico y tecnológico y bienestar social, *Zer* (20), 371- 398.

Nápoles, E., Portal, R., del Pino, T. (2012). Comunicación y desarrollo: posibles articulaciones en el contexto cubano, *Temas* (71), 66- 73.

Quirós, F. & Segovia, A. (1996) Conferencia de San José de Costa Rica (1976). Recuperado el 8 de agosto de 2011, desde www.ucm.es/BUCM/revistas/inf/11357991/.../CIYC9696110063A.PDF

.

Recio, M. (2014) La hora de los desconectados. Evaluación del diseño de la política de "acceso social" a Internet en Cuba en un contexto de cambios, *Crítica y emancipación. Revista latinoamericana de ciencias sociales*, VI (11), 291- 378.

Rincón, O. (2005). Los medios públicos: de la retórica ilustrada al activismo y experimento estético. Recuperado el 5 de enero de 2013, desde <http://www.c3fes.net> .

Rossi, D. (2006a) Acceso y participación en el nuevo siglo. Limitaciones de la política, condicionamientos de los conglomerados. Recuperado el 3 de marzo de 2012, desde www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/textos/accesoyparticipacion.doc.

Rossi, D. (2006b). Complejidades en el acceso y limitaciones de la participación ciudadana ¿Cómo democratizar las políticas? *UNIREvista*, 1 (3). Recuperado el 3 de marzo de 2012, desde http://www.unirevista.unisinos.br/_pdf/UNIrev_Rossi.PDF.

Salazar, R. A. et al. (2015). Políticas nacionales de comunicación en el nuevo modelo cubano, *Temas* (81- 82), 125- 132.

Sierra, F. (2006). *Políticas de comunicación y educación. Crítica y desarrollo de la Sociedad del Conocimiento*. Barcelona: Gedisa.

Subirats, J. (2010). Políticas públicas e inclusión social. Factores territoriales y gobiernos locales. Recuperado el 18 de marzo de 2014, desde

http://www.academia.edu/351253/Políticas_publicas_e_inclusion_social.

Subirats, J. (1991). Introducción. En Lindblom, Ch. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Uranga, W. (2008). Poder, gobernabilidad y derecho a la comunicación. Recuperado el 20 de julio de 2013, desde <http://www.washingtonuranga.com.ar/>.

Van Cuilenburg, J. & McQuail, D. (2003). Media policy paradigm shifts. Towards a new Communications policy paradigm, *European Journal of Communication*, 18 (2), 181–207.

Zallo, R. (2013). Comunicación y democracia en el entorno digital, *adComunica. Revista de Estrategias, Tendencias e Innovación en Comunicación*, (5), 141- 174.

7. Notas bibliográficas

[1] Para una comprensión mayor del ámbito de estudio de las políticas públicas, su surgimiento y las corrientes en su análisis, puede verse Aguilar (1994, 1993a, 1993b, 1992), Hernández (s/f), Lasswell (1994), Lindblom (1992a, 1992b), Etzioni (1992), Majone (1992a, 1992b, 1997), Wildavsky (en Aguilar, 1992).

[2] El concepto de *policy process* constituye un dispositivo para el análisis de la política. Ello ha hecho que se ubique en el orden lógico más que en el cronológico, "por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos

que efectivamente suceden uno tras otro". Las etapas de las políticas no aluden a "eventos sucesivos y realmente separables" (Aguilar, 1993: 15).

[3] En América Latina varios gobiernos han generado intervenciones diversas en aras de potenciar una democratización mayor de los procesos comunicativos [para un análisis comparativo de estas iniciativas puede verse Mastrini (2014) y Badillo, Mastrini y Marenghi (2015)].

[4] El interés público debería ocupar un lugar central en las políticas de comunicación. A este debería atenderse por los Estados democráticos en representación de sus ciudadanos. Ello da cuenta de cuestiones atinentes a la sociedad en su conjunto o a una parte considerable de ella en lugar de a intereses individuales (Van Cuilenburg & McQuail, 2003).

No obstante, es importante señalar en este sentido, que el ámbito sobre el que operan las políticas de comunicación es cada vez más problemático. Por ejemplo, Des Freedman (2006), en un trabajo situado en el contexto británico y estadounidense, en el que analiza la conformación de las políticas de medios, ha referido el creciente número de interesados en estos procesos.

[5] Sin embargo, es importante señalar también una tendencia contraria a la mencionada. En alusión a los procesos de concentración del poder económico en el capitalismo actual, Ramón Zallo (2013: 147) ha dicho que las corporaciones trasnacionales "de la transparencia selectiva han pasado a la opacidad total. Ven mucho más útil esa opacidad, con múltiples cortafuegos, que no estar en el espacio público. Ya contratan menos expertos en comunicación que en ocultación y contrainformación. El oficio de espía suple al de

informador. Los candados sobre la información más estratégica de todo tipo se han multiplicado mientras nos enfrascamos como internautas y ciudadanos con la información de segundo nivel”.

[6] Esto remite, una vez más, a las formas en que se han configurado de manera general las dinámicas políticas en Cuba. En torno a ello se ha dicho que el Estado se ha comprendido como “la instancia en la cual se produce la Revolución, que a seguidas resulta comunicada y distribuida a los ciudadanos” (Guanche, 2012: 28), lo que implica un desconocimiento de la importancia de la intervención popular en la discusión sobre problemáticas y toma de decisiones vinculadas a ciertos procesos.