

# La gobernanza como marco teórico para el estudio del pluralismo de medios

## Media Governance as a Theoretical Framework for the Study of Media Pluralism

Carles Llorens, Andreea M. Costache  
Universitat Autònoma de Barcelona

*Media Pluralism represents an indispensable part of a democratic society, the balance that the media have to achieve in conveying a message to the end user. It has been a controversial and widely debated concept in media policy for years. Lately, a new notion has been brought to the attention of media scholars: media governance. For the last decade, both notions have been increasingly present in policy debates focusing on media freedom, accountability and media power.*

*The two notions, media pluralism and media governance, are analyzed here in an attempt to bring them together and to verify whether governance provides a better solution for the protection of media pluralism. The concept of media governance is overtaking the traditional notion of media regulation and includes the elements of universal participation, accountability, evaluation and inclusion of more players. Finally, governance's value and utility as a media policy and conceptual tool to protect pluralism is assessed through the proposal of a new theoretical model..*

**Key words:** media pluralism, media governance, media policy, diversity.

*El pluralismo en los medios de comunicación es un concepto muy debatido desde hace décadas en el campo de las políticas de comunicación. En cambio, la gobernanza de los medios es un término relativamente nuevo y polisémico que permite ampliar el campo de las políticas de comunicación a nuevos actores e instrumentos. En la última década, ambos conceptos han estado presentes en los debates cuando se aborda la libertad de información, el poder de los medios y la responsabilidad de público y operadores.*

*En este artículo, los dos conceptos se analizarán por separado para trazar su evolución teórica y conceptual. En el análisis de la gobernanza de los medios se constatan nuevos elementos que participan en la ecuación: la participación cívica, la necesidad de evaluación y la responsabilidad de los medios. Además, se estudia el valor y utilidad del nuevo concepto de gobernanza en las políticas de defensa del pluralismo y la inclusión de nuevos actores en el proceso. Finalmente, se propone un modelo teórico que permita abordar el pluralismo desde la gobernanza.*

**Palabras clave:** pluralismo, gobernanza, políticas de comunicación, diversidad.

## LA EVOLUCIÓN TEÓRICA DEL CONCEPTO DE PLURALISMO

El concepto de *pluralismo* es uno de los más estudiados en el campo de las políticas de comunicación. Este artículo pretende describir la evolución que ha sufrido el término desde su inclusión en la agenda de la política europea en 1992 y su vuelta a esta escena en 2012. Este estudio evolutivo de tres décadas se basa en el estudio de las obras de los diferentes investigadores en comunicación, así como en el análisis de los documentos del Consejo de Europa y de las instituciones de la Unión Europea (UE).

### UN CONCEPTO DE PLURALISMO CENTRADO EN LOS MEDIOS (1992-2000)

El *pluralismo* es un concepto cualitativo con una amplitud de significado que hace difícil su definición e impide, como consecuencia, su protección y aplicación clara y directa mediante las políticas de comunicación. Además, existe otro término, el de *diversidad*, que complica la tarea de definir el *pluralismo* por su proximidad. Tanto el trabajo de McQuail (1992) como el de Cavallin (2000) defienden que es mejor separar los dos conceptos para explicarlos y analizarlos. La diversidad, defienden, limita en la práctica el alcance del campo semántico del pluralismo, que es su efecto.

Para McQuail (1992: 142), el concepto de diversidad incorpora la capacidad de ser “un fin en sí mismo” al estar basado en los valores de las sociedades contemporáneas como el individualismo, el cambio, la libertad de pensamiento y de movimiento. En cambio, el pluralismo consiste en un concepto político, con raíces en el siglo XVIII, en el que se percibe una oposición a cualquier control del Estado, es decir, supone “una referencia positiva a cualquier forma política que se oponga al estatismo o al absolutismo” (McQuail, 1992: 141), al mismo tiempo que se enfrenta a cualquier concentración excesiva de poder. Cavallin (2000: 126) también sigue esta línea de análisis y diferencia el pluralismo de medios de la diversidad, afirmando que el pluralismo es una noción más general ya que no pertenece sólo a los contenidos “sino a estructuras sociales enteras y contribuye al pluralismo de toda la sociedad, algo bastante distinto de la mera diversidad de medios”.

Por su parte, las instituciones europeas comenzaron a fijarse en el concepto del pluralismo de los medios de comunicación en los inicios de la política audiovisual europea a finales de los años ochenta del siglo pasado, pues la Comisión Europea necesitaba una definición más estricta o jurídica del concepto por si se incluía su protección en las directivas sobre televisión. La Comisión Europea, apoyada por el Parlamento Europeo, inició oficialmente el debate en torno de la noción del pluralismo en 1992 cuando lanzó el Libro Verde *Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior. Evaluación de la necesidad de una acción comunitaria* (Comisión Europea, 1992). En este documento, el análisis se centró en la relación entre el pluralismo y la concentración de los medios. Esta primera aproximación europea fue más bien expostiva: se enumeraron características y términos relacionados con el pluralismo y no se dio ninguna definición directa del término. En el texto del Libro Verde

se pueden encontrar expresiones como “pluralismo de los medios de comunicación [...] pluralismo en los medios [...] el carácter pluralista de la expresión de las corrientes de pensamiento y pluralismo de opinión [...] del pluralismo de la información [...] de la prensa [...] y [...] la pluralidad de los medios de comunicación” (Comisión Europea, 1992: 14). A este primer documento le siguieron tres rondas de consultas a los actores implicados. Mientras que las asociaciones de periodistas y los sindicatos expresaron la necesidad de proteger el pluralismo de los peligros de la excesiva concentración de propiedad, las empresas del sector y algunos estados miembros estaban en contra. A pesar de esta oposición, Mario Monti, a la sazón Comisario de Mercado Interior de la Comisión Europea, redactó en 1996 una propuesta de Directiva basada en la necesidad de armonizar el mercado interior y unificar las leyes de concentración de cada país. La división interna de la Comisión y la oposición externa de ciertos estados miembros y empresas hizo que el borrador no se materializara en una directiva y se consideró que era una competencia estatal, y que era de aplicación el principio de subsidiariedad. Por tanto, las diferentes leyes de propiedad de los medios de cada estado miembro eran aplicables y la acción comunitaria no era necesaria (Llorens, 2001; Harcourt, 2005).

Así pues, si bien la Comisión Europea intentó en 1996 defender el pluralismo a escala europea, su trabajo en la definición del concepto se puede calificar de inferior al realizado por el Consejo de Europa por entonces. En la IV Conferencia Ministerial sobre la política de medios de comunicación que tuvo lugar en 1994, se presentó una definición dual del pluralismo de medios que ha devenido clásica: “El pluralismo puede ser interno, a través de una amplia gama de valores, opiniones, informaciones e intereses que encuentran un vehículo de expresión en el seno de un actor determinado del sector de los medios, o bien externo a través de un cierto número de estos actores, cada uno de ellos expresando un punto de vista particular” (Consejo de Europa, 1994: 8). El valor añadido de la definición del Consejo de Europa es la inclusión de los dos tipos del pluralismo: el interno y el externo. El pluralismo interno se puede regular mediante requisitos de contenido, la protección de la infancia, la dignidad humana y la restricción de la publicidad. El pluralismo externo supone la regulación de la propiedad de los medios de comunicación.

Una definición más tardía del Consejo de Europa es aún más precisa: el pluralismo implica una “pluralidad de medios de comunicación independientes y autónomos (generalmente llamado pluralismo estructural), así como una diversidad en tipos de medios y contenidos (puntos de vista y comentarios) a disposición del público” (Consejo de Europa, 1999: 3). El pluralismo interno y externo se mantienen en la nueva definición, que incorpora como novedad las nociones de independencia y autonomía de los medios de comunicación. En ambas definiciones cabe subrayar que el centro de atención son los medios, un eje sobre el que debe pivotar el pluralismo y las políticas para protegerlo.

A finales de la década de los noventa podemos encontrar nuevas contribuciones a la definición de pluralismo en Kaitatzi-Whitlock (1996) y Gibbons (2000), que cambian el enfoque y se centran más en un análisis de las libertades individuales que implica la existencia del pluralismo en los medios, lo que supone un

cambio de perspectiva. En su análisis de la actividad de los medios audiovisuales y su regulación por parte de la UE, Kaitatzi-Whitlock se centra en una característica importante atribuida a la noción de pluralismo, la “libertad de información”, y define el pluralismo de medios como “la gestión equitativa del principio de libertad de información” (Kaitatzi-Whitlock, 1996: 458). Por su parte, Gibbons repite con matices este concepto de pluralismo asociado a la libertad de información. Según el investigador británico, el pluralismo de los medios es esencialmente “una manifestación importante de los intereses democráticos de los medios de comunicación” (Gibbons, 2000: 306) que encaja perfectamente con los objetivos democráticos de la libertad de representación, la libertad de información y la libertad de expresión.

### EL PLURALISMO CAMBIA DE ORIENTACIÓN: LA CENTRALIDAD DEL “USUARIO FINAL”

Con el cambio de siglo, tiene lugar la eclosión a gran escala de los efectos de los cambios tecnológicos e ideológicos de la década anterior, como la caída del comunismo y la extensión de internet fuera de los ámbitos militar y académico. Como consecuencia, se generan fuertes cambios en las relaciones internacionales, en las estructuras políticas y en las relaciones económicas. Son los años de la expansión de la tecnología digital, del crecimiento de las nuevas empresas “punto.com”, de la expansión de internet y de la telefonía móvil, del progreso de China y de los demás países emergentes, etc. No es extraño que el debate sobre el pluralismo empezara también a cambiar. En las discusiones teóricas perdió interés centrar el foco en los medios como sujetos agentes y pacientes de la preservación del pluralismo y se estudió más la capacidad del usuario final para regular su dieta de información y acceder y participar en el proceso de creación de contenido y distribución (Pérez Gómez, 2000; Westphal, 2002; VanCuilenburg y McQuail, 2003; Miguel de Bustos, 2004; Tomás, 2004; Curran, 2005; Freedman, 2008; Klimkiewicz, 2008; 2009).

Uno de los primeros autores que orienta el pluralismo hacia el usuario final es Pérez Gómez (2000: 86), quien describe el concepto del pluralismo como “la posibilidad del público de acceder a varios medios de comunicación autónomos e independientes, y de acceder a contenidos de diverso tipo”. Utiliza las definiciones del Consejo de Europa de *pluralismo interno* y *externo* y las aplica al público. Por su parte, Westphal (2002: 478) trata de agrupar los objetivos clásicos del pluralismo en una sola y concisa frase: “El pluralismo de los medios tiene como objetivo la protección y el fomento de la democracia proporcionando a los ciudadanos una amplia gama de informaciones y opiniones necesarias para el ejercicio eficaz de su ciudadanía”. Otro autor que repite este enfoque es Tomás (2004: 45), ya que mantiene como eje del pluralismo el punto de vista del ciudadano: “El pluralismo aplicado a los medios de comunicación audiovisual se manifiesta en la posibilidad de todo ciudadano por acceder de manera equitativa al máximo de opiniones, ideas e informaciones”.

En la misma línea, aunque implícitamente, se percibe este cambio de orientación en uno de los trabajos sobre políticas de comunicación más influyentes

de la última década; Van Cuilenburg y McQuail (2003) analizan los cambios del concepto de “interés público” y amplían su significado, mientras enuncian un nuevo paradigma en las políticas de comunicación en Europa “principalmente impulsada por una lógica económica y tecnológica, aunque conservando ciertos elementos normativos” (Van Cuilenburg y McQuail, 2003: 198). El pluralismo no está entre ellos, aunque las nuevas políticas deben garantizar el acceso al ciudadano, la libertad de comunicación de éste y de los proveedores de contenidos, y el poder de controlar y pedir responsabilidades a los medios. Es decir, el pluralismo no es un objetivo prioritario.

Por su parte, Miguel de Bustos incide en el aspecto más colectivo del pluralismo de los medios, pues es ya un valor social y políticamente aceptado y posee un valor multidimensional y perfectible, que necesita un marco de regulación (Miguel de Bustos, 2004). Similar a esta demanda, Curran (2005: 137) lanza la idea de que puede mejorarse la protección del pluralismo si se aplican “reformas estructurales que amplíen el acceso social al debate público y extiendan la representación social”. Esta propuesta implica reconocer el papel de representación de los medios de comunicación. Una idea que también recoge en la misma línea Gibbons (2000), que reconoce “la función facilitadora de los medios de comunicación” y que también defiende Hoffman-Riem (1996) al hablar de la “integración que supone la programación”. Corresponde a los ciudadanos el practicar la responsabilidad democrática de acceso a los medios que podría ser inútil si “el público no tuviera ninguna perspectiva realista de encontrar alternativas muy fácilmente o muy baratas” (Gibbons, 2000: 309).

Para Curran, el pluralismo de los medios debería ser concebido como un “campeonato abierto entre los distintos grupos sociales” (Curran, 2005: 137). En la misma dirección, Freedman avanza que los elementos normativos más importantes del pluralismo son la responsabilidad, la imparcialidad y la autonomía, que deben combatir las aspiraciones individuales e “incorporar las opiniones de los grupos sociales” (Freedman, 2008: 33).

¿Cuáles son los factores que explican este cambio de enfoque en el debate teórico sobre el pluralismo? Según Klimkiewicz (2008), la revolución digital. La convergencia derivada de la tecnología digital proporciona más libertad al usuario final, que es capaz de seleccionar y utilizar “nuevos” medios emergentes. Por tanto, para esta autora “el potencial de la plena utilización del pluralismo [...] depende del «usuario final»” (Klimkiewicz, 2008: 83). Por tanto, es crítica con la necesidad de que los usuarios, receptores y remitentes del mensaje multimedia tengan la capacidad de “leer críticamente el contenido, distribuir su propio contenido y generar formas individuales de interacción con los servicios de medios” (Klimkiewicz, 2008: 83). Estas características son posibles en el nuevo entorno digital, que permite una libertad teórica para acceder a los medios de comunicación.

De todas maneras, algunos investigadores alertan sobre los elementos negativos que comporta la tecnología, que se pueden resumir en tres puntos. En primer lugar, Gibbons (2000: 308) advierte sobre la diferencia entre la realidad y el supuesto de la aparente mayor diversidad de elección: “las nuevas plataformas de diversidad de contenido y tecnología digital *parecen* [cursiva en el original] corregir cualquier fallo del mercado que pudiera haber existido anteriormente”.

Según el investigador británico, no se puede aceptar acriticamente que se pueda pasar automáticamente de la pluralidad de fuentes a la diversidad de contenidos.

En segundo lugar, es especialmente interesante ver que el acceso universal, la interactividad y la participación siguen siendo muy asimétricos en la sociedad postmoderna, y además los cambios tecnológicos imponen una asimetría en la aplicación de la política de medios de comunicación, que todavía no se ha sido capaz de corregir. Un ejemplo son las propuestas para proteger el pluralismo de los nuevos medios en línea, que presentan enormes dificultades de aplicación especialmente de cara al usuario final (Klimkiewicz, 2009).

En tercer lugar, el concepto de “usuario final” utilizado por Klimkiewicz (2008) es reduccionista. Para Westphal (2002), Tomás (2004) y Freedman (2008) no hay usuarios, sino “ciudadanos”; Cavallin (2000) habla de “audiencia”; Pérez Gómez (2000) de “público”; y según el nuevo paradigma de Van Cuilenburg y McQuail (2003), el “usuario final” en las nuevas sociedades es un “consumidor”, lo que implica un enfoque puramente económico y reduccionista. Sin embargo, cuando las políticas sobre el pluralismo de los medios hablan hoy en día de acceso y de participación como valores centrales, no se puede pensar exclusivamente en el “consumidor” o en el “usuario final”. Al final, lo que se debate es de qué naturaleza es el sujeto al cual se dirigen los medios de comunicación hoy en día. ¿Somos consumidores de medios? ¿Somos ciudadanos? ¿Usuarios? ¿Audiencia? ¿Público?

Más adelante se intentará dar respuesta a estas preguntas; pero antes debemos introducir un nuevo concepto que aparece con fuerza en el debate teórico de las políticas de comunicación: la gobernanza. Un concepto polisémico tomado prestado de la ciencia política, cuya pretensión es incluir de manera más democrática y contemporánea a todos los actores en la regulación de medios.

## UN NUEVO CONCEPTO: LA GOBERNANZA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La última década ha sido testigo del desarrollo de un nuevo concepto amplio, ambiguo y flexible en el terreno de la ciencia política: la gobernanza. Ya Rhodes (1996, citado por Cotino, 2003) enumeraba su polisemia al describir sus múltiples acepciones: *gobernanza* como sinónimo de estado mínimo, *gobernanza* como gestión responsable de las empresas, *gobernanza* como nueva gestión de lo público, *gobernanza* como suma de nuevos principios del ejercicio del poder político y *gobernanza* como un nuevo sistema en el que el poder político es autónomo del gobierno. Sea por moda científica o novedad, el concepto ha sido explorado y debatido activamente por numerosos autores en el campo de la comunicación a partir de 2007 (Bardoel, 2007; Meier y Perrin, 2007; Freedman, 2008; Harcourt, 2008; Terzis, 2008). En su mayoría aceptan la acepción de *gobernanza* como un sistema de gobierno más complejo, de participación múltiple y autónomo —que no independiente del Estado—, basado en nuevos principios más horizontales y menos jerárquicos. El concepto da un paso más en el campo de la comunicación gracias a Puppis (2010), quien otorga a la *gobernanza de medios* la categoría de herramienta analítica de las políticas de comunicación, que permite estudiar

más allá de las políticas de regulación e intervención estatales al incluir nuevos ámbitos como la autorregulación, la corregulación y cualquier otra fórmula de organizar el sistema de medios.

## LA DEFINICIÓN DE LA GOBERNANZA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Generalmente, las definiciones de lo que es la *gobernanza de los medios* son descriptivas, establecen lo que incluye, definen unos límites muy amplios y establecen unos principios de carácter procedimental —el cómo— y normativo —lo que debería ser—. En este sentido, la definición de Meier y Perrin (2007: 337) se basa en las acciones que implica la gobernanza en los medios de comunicación: “[La gobernanza] tiene que mediar en crecientes conflictos de intereses mediante la creación de una plataforma que capacite a los actores previamente desatendidos, principalmente la sociedad civil, y al mismo tiempo alienta a las organizaciones estatales y medios de comunicación a asumir sus obligaciones respecto a la sociedad”. Estos autores ven el concepto como una solución procedimental para los conflictos entre los medios de comunicación y la sociedad, y, a la vez, un medio para atender a las capas sociales más desatendidas e introducir sus intereses en la agenda del Estado y de los medios.

Entre las características específicas de la gobernanza de los medios destacan el reconocimiento del valor de los sistemas de autorregulación y la corregulación entre el Estado y los medios de comunicación. Son los “varios regímenes reguladores” que describe también Bardoel (2007). En esta misma línea, Wyss y Keel (2009) enfatizan esta idea al proponer un nuevo sistema de corregulación basado en la puesta en marcha imprescindible de un sistema de gestión de calidad que funcione como un instrumento capaz de establecer la responsabilidad de cada uno de los actores del sector.

Asimismo, la gobernanza de los medios se describe como “las formas para controlar o dirigir las relaciones entre los distintos regímenes de regulación” (McQuail, 2003; Bardoel, 2007) y supone un “cambio de reglas y regulación” (Terzis, 2008), que también implica más cooperación y negociación entre las partes. Todas estas características están construyendo un “nuevo sistema corregulatorio” (Terzis, 2008) que contribuye a una “estructura regulatoria nueva en su conjunto” (Puppis, 2010).

Quizá la mejor definición es la realizada por Freedman en 2008. Describe la gobernanza de los medios como un concepto que “se refiere a la suma total de los mecanismos, tanto formales e informales, nacionales y supranacionales, centralizadas y dispersos, que pretenden organizar sistemas de medios de comunicación” (Freedman, 2008: 14). Es una definición que combina el aspecto procedimental y el normativo, como se puede percibir en el sintagma final “que pretenden organizar sistemas de medios de comunicación”.

Mientras que la definición de gobernanza de medios de Wyss y Keel (2009) es limitadora porque incluye sólo los procesos de corregulación, la de Freedman ya vemos que es mucho más general. En la misma línea, Puppis (2010) incluye sistemas de regulación como la autorregulación y la *soft regulation* o regulación suave. Puppis define la gobernanza de los medios como un concepto teóricamente abierto

que “ofrece una visión integrada sobre las normas que pretenden organizar sistemas de medios de comunicación” (Puppis, 2010: 144). Es una visión muy holística, que hace referencia a todas las formas de regulación y que de algún modo da un paso más allá: la gobernanza de los medios de comunicación supone ampliar la estructura tradicional de la regulación de los medios a las estructuras de los sistemas de medios.

Sin embargo, esta visión tan general es matizada por algunos autores. Para Harcourt (2008), la autorregulación y la *soft regulation* son conceptos poco maduros que no pueden ser bien aplicados en la práctica. Por su parte, Meier (2011) ve la propuesta de Puppis demasiado ambiciosa. Asume la definición de Freedman en su propia definición de gobernanza: “La suma de mecanismos centralizados y dispersos que buscan organizar los medios de comunicación desde el interior, así como desde el exterior” (Meier, 2011: 160). Esta definición añade un matiz interesante respecto de Puppis: se refiere a los medios de comunicación y no a los sistemas de medios. Hay que actuar sobre los elementos, no sobre el sistema.

No obstante, la definición de Freedman (2008) parece como la más adecuada porque amplía la gobernanza de los medios más allá de mecanismos regulatorios estatales y describe un objetivo normativo. Además, la descripción de Freedman de los instrumentos de gobernanza supera la de Wyss y Keel (2009), que es demasiado restrictiva cuando se refiere sólo a correulación, y la de Puppis (2010), que es demasiado amplia.

Si abundamos en la definición de Freedman, se observa cómo enumera una lista de cómo debe ser la gobernanza en el sector de los medios, y lo hace a través del recurso literario de la antítesis: “formal e informal, nacional y supranacional, centralizada y dispersa” (Freedman, 2008). Es interesante destacar cómo este autor británico introduce el elemento supranacional y señala que la regulación europea es importante y aumenta su importancia en este nuevo modelo. Finalmente, Freedman destaca que la gobernanza ya no es una “batalla” entre la regulación impuesta por un gobierno y las regulaciones de la industria; no es dialéctica, debe ser colaborativa.

En estas definiciones, sin embargo, se echa en falta un elemento como es el de la responsabilidad de los medios. McQuail fue uno de los primeros autores en preguntarse “¿a quién se debe rendir cuentas?” y daba una respuesta amplia: “A las fuentes, a las audiencias, a los afectados por los medios de comunicación y a los reguladores” (McQuail, 1997: 519). Para McQuail, poder reclamar la responsabilidad de los medios de comunicación es un elemento indispensable para cualquier sistema de medios de comunicación y plantea el problema de quién asegura esta reclamación cuando se pasa de una regulación de los medios de comunicación hecha por los gobiernos a una basada en las normas de la industria. Los instrumentos nuevos que introduce la gobernanza: la *soft governance*, la correulación y la autorregulación responden muy débilmente a esta reclamación de responsabilidad que pudiera efectuar la sociedad u otros actores del sector.

La definición de gobernanza que se propone en este artículo añade precisamente el concepto de responsabilidad a las definiciones de Freedman (2008) y Meier (2011). La definición propuesta consiste en que:

la gobernanza de los medios puede explicarse como la suma de mecanismos, tanto formales como informales, nacionales y supranacionales, centralizados y dispersos, de organización interna y/o externa, que permite la participación de los actores del sector y la reclamación de responsabilidades de dichos mecanismos con el objetivo de erigir un nuevo sistema de medios más abierto y responsable.

Esta definición podría aplicarse tanto a los medios de comunicación tradicionales como a los nuevos medios de comunicación, en un sistema de medios de comunicación convergente. Sin embargo, la aplicación de estos nuevos procedimientos y objetivos normativos depende de la capacidad y la voluntad de los participantes de aceptar los nuevos mecanismos y de la aplicación práctica del concepto teórico de la responsabilidad, como advierte Bardoel (2007).

En definitiva, la gobernanza de los medios tiene numerosos significados y muy amplios. En primer lugar, puede entenderse como un instrumento en manos de los investigadores para el análisis de la organización de un sistema de medios (Puppis, 2010). Además, gobernanza se puede identificar con un conjunto de valores normativos positivos: participación, responsabilidad, transparencia, acceso, etc. Por último, esta visión normativa de la gobernanza impregna su tercera acepción: gobernanza es un nuevo sistema de gobierno de los medios que incluye nuevas fórmulas, métodos, elementos y actores no contemplados en la tradicional política de medios. Es decir, gobernanza es una nueva manera de organizar los sistemas de comunicación sin tratar de hacerlo desde el Estado, con nuevas herramientas y actores, pero preservando la necesidad del control y la exigencia de responsabilidades. Es, pues, un concepto procedimental, pero cargado de valores normativos y que obvia conceptos más críticos como poder y hegemonía. El peligro, según admite Puppis (2010), es que los obstáculos son múltiples: sin la independencia de los profesionales, sin una supervisión que abarque todos los campos de los medios, sin un acceso equitativo de todos los actores y sin poder reclamar responsabilidades, la gobernanza de los medios se puede perder en la creación de sistemas dispersos y desorganizados perdidos en un mar procedimental.

## CONCLUSIONES

Las nociones de pluralismo de medios y gobernanza son similares en cuanto a que su objetivo último es proteger a la sociedad democrática en la que los medios de comunicación por su penetración poseen un papel fundamental en difundir ideas, entretenimiento e información. Si entendemos la gobernanza como un conjunto de nuevos mecanismos para conseguir un sistema de medios óptimo para la democracia, el concepto puede proporcionar un marco más amplio y unas nuevas herramientas que protejan los aspectos más contemporáneos del pluralismo. Más allá del pluralismo externo y su regulación tradicional basada en la limitación de la concentración de propiedad, la gobernanza permite en teoría abordar mejor el pluralismo interno, la independencia y autonomía de los medios, el acceso libre de consumidores y proveedores a los medios y una mayor

transparencia. Los obstáculos prácticos son, empero, muy elevados. La voluntad de los actores implicados es clave para conseguir algo más que un cambio de herramientas y un nuevo discurso. Además, la participación de los actores más débiles es problemática por su escasez de recursos. Por último, el control de quién es responsable de qué y ante quién queda muy difuminado, por lo que quizá al final el Estado necesita ser el garante del sistema, a no ser que la gobernanza sea un caballo de Troya de una agenda liberal.

Otro punto de encuentro entre pluralismo y gobernanza lo encontramos en el cambio de enfoque del principal agente y paciente del concepto del pluralismo. El “usuario final” de los investigadores Pérez Gómez (2000), Westphal (2002), Tomás, (2004) y Klimkiewicz (2008) presenta ventajas sobre la perspectiva inicial del pluralismo centrada casi en exclusiva sobre el medio de comunicación y sobre el que pivotaban la mayoría de las políticas de protección del pluralismo. La gobernanza permite una visión más holística.

Sin embargo, hay que puntualizar que el término *usuario final* cae lejos de los ideales democráticos y sociales y está más próximo al concepto de *consumidor* y su famosa y pretendida soberanía, lo que provoca una desnaturalización del concepto y de la definición de *pluralismo* (Karppinen, 2007). Un cambio conceptual que es aprovechado por políticos que le dan interpretaciones y usos liberales (Freedman, 2008). No obstante, no se puede obviar que existe un vínculo entre *pluralismo* y *usuario final*, más en un entorno convergente y de redes, en el que la petición a voluntad de cualquier contenido se extiende a todos los niveles del consumo audiovisual e informativo. En este sentido, la visión global del concepto de gobernanza nos es útil: no podemos reducir al agente receptor del pluralismo a uno de sus perfiles. No somos únicamente consumidores, o usuarios, o sólo ciudadanos o audiencia. Somos todos ellos a la vez. Por tanto, necesitamos una visión del pluralismo y unas políticas que atiendan las necesidades de todos estos perfiles. La gobernanza puede ofrecer esa perspectiva más global, más multidimensional que supere la mera regulación tradicional. Permite dar respuesta a cómo preservar el pluralismo en un entorno convergente y ante individuos con tres identidades, la de usuario-consumidor, la de ciudadano y la de formar parte de un colectivo llamado audiencia. El pluralismo no puede reducirse a las leyes anticoncentración: requiere regular los medios de comunicación desde dentro y desde fuera, basar las decisiones en mecanismos de co- y autorregulación mediante la inclusión de todos los actores del sector y la sociedad civil, pero sin olvidar que el Estado y la regulación son quienes deben iniciar el proceso y ser sus últimos garantes.

Igualmente, la gobernanza se nos ha definido también como una herramienta teórica de análisis de la estructura de un sistema de medios capaz de superar, por su alcance profundo y global, las utilizadas tradicionalmente en las políticas de comunicación. Puede ser útil para evaluar un sistema mediático y su relación con el pluralismo, sus procedimientos y mecanismos de control, trascendiendo el análisis de la regulación y actividad del Estado en dicho campo.

Sin embargo, existen dos objeciones importantes a este uso como herramienta analítica. La primera conceptual. Es una herramienta “administrada”, en el sentido de la *Mass Communication Research* americana de las décadas de los cincuenta

y sesenta del siglo pasado. La gobernanza es un concepto teórico que se basa en describir, analizar y proponer nuevos procesos y mecanismos con el objetivo de que sean eficientes y racionales, y descarta cuestiones clave de la escuela crítica como la hegemonía y las relaciones desiguales de poder. La segunda objeción es metodológica, ya que las dificultades para realizar dicho análisis son enormes al exigir un estudio global exhaustivo que no puede ser completado sin disponer de los análisis particulares de cada mecanismo y actor.

En el mismo sentido crítico, la aplicación práctica del concepto de gobernanza, en su acepción de procedimientos e instrumentos nuevos capaces de proteger mejor el pluralismo, puede chocar con la realidad. Los tradicionales obstáculos de representación de la sociedad civil y de las PYMES en las ágoras decisorias se repiten a pesar de que se cambien los procedimientos. Es decir, a las ya habituales dificultades económicas de las empresas pequeñas para entrar y subsistir en un mercado donde el tamaño es clave, se le sumaría la necesidad de utilizar recursos humanos y económicos “para participar en intensos procesos de toma de decisiones” (Meier, 2011: 162) que exigen los sistemas de gobernanza. Es el mismo problema que presenta la participación de grupos de la sociedad civil en los procesos de gobernanza, que debe ser mucho más activa y no meramente testimonial. Meier destaca que, cuando se trata de la participación de la sociedad civil, el proceso tiene que ir más allá de unas consultas públicas. Debe existir una representación decisoria: “El objetivo no debe ser simplemente la consulta de grupos de la sociedad civil, sino su plena participación en la toma de decisiones a través de fórmulas de participación en ellas” (Meier, 2011: 163). Pero la plena participación exige dedicación, profesionalidad y recursos.

La gobernanza hace de la participación de todos los actores en el proceso de regulación una de sus banderas, pero los mecanismos actuales de consulta pública no otorgan con frecuencia más poder que el consultivo, mientras que el poder decisorio se lo sigue reservando el Estado. ¿La gobernanza hará que ceda dicho poder? En teoría, en un sistema de medios basado en los principios de la gobernanza, los actores participantes son entes interdependientes y, por tanto, los incentivos para alcanzar un consenso para mejorar el pluralismo de los medios son importantes. No obstante, esta afirmación debe ser matizada cuando no sabemos quién podrá participar y tomar las decisiones, de qué y ante quién es responsable. Precisamente, implementar un sistema claro de reclamación de responsabilidades es una de las grandes dificultades de la gobernanza. La multiplicidad de actores y herramientas hace diluir la *accountability*.

En definitiva, es cierto que la era digital nos ha traído nuevas y mejoradas herramientas conceptuales para analizar fenómenos más complejos. Ahora bien, la pregunta es si la gobernanza puede erigirse en un marco teórico nuevo que aporte una visión original al estudio del pluralismo. La respuesta es que sí, pero con matizaciones. Aporta una visión global del pluralismo que supera la regulación del pluralismo interno y externo e introduce el análisis de instrumentos y actores nuevos en la ecuación. Sin embargo, nos parece que es una herramienta descriptiva y normativa que debe entender sus limitaciones y sobre todo incorporar cuestiones como el poder y la hegemonía para ser completa.

Si consideramos la gobernanza no como una herramienta de análisis sino como un amplio conjunto de mecanismos y sistemas para mejorar la organización del sistema de medios y en concreto el pluralismo, el concepto de gobernanza puede proporcionar nuevas soluciones a nuevos problemas, pero difícilmente resolverá por sí sola problemas tan complejos como la protección del pluralismo.

En definitiva, la gobernanza de medios como concepto amplía el estrecho campo de las políticas de medios y abre una puerta hacia nuevas realidades. Sin embargo, la gobernanza comporta una visión funcionalista del sistema de medios que dificulta por su amplitud establecer una verdadera responsabilidad ante la sociedad civil de las acciones de los medios. En este terreno, nos parece adecuada la idea de Meier (2011) de que una regulación tradicional del Estado todavía es necesaria para la protección del pluralismo de los medios, incluso en un entorno digital de abundancia.

**Carles Llorens** (Barcelona, 1969) es profesor titular de la Universitat Autònoma de Barcelona y miembro del Departament de Comunicació Audiovisual i Publicitat de la misma universidad y del grupo de investigación GRISS. Ha participado en numerosos proyec-

tos internacionales relacionados con la regulación de los medios y ha realizado estancias de investigación en centros de investigación de Bélgica (FUNDP, Namur), Gran Bretaña (Oxford) y Ucrania (KMHA, Kiev).

**Andreea M. Costache** (Bucarest, 1979) es estudiante de doctorado de la Universitat Autònoma de Barcelona con el proyecto de tesis *Análisis de la desregulación de la política europea de medios en el pluralismo (2000-2013)*. Licenciada en Comunicación Internacional por la Universidad Hanze de Groningen (Holanda, 2009) y en Educación Física y Depor-

tes por la Academia Nacional de Educación Física y Deportes de Bucarest (2002); máster en Orientación Escolar por la Universidad de Bucarest (2005) y máster de Investigación de Contenidos en la Era Digital por la UAB (2011). Realizó una estancia de investigación en el SMIT de la Universidad Libre de Bruselas (VUB) en 2012.

## Bibliografía

Bardoel, J. (2007). "Converging Media Governance Arrangements in Europe". En: Terzis, G. (ed.) *European Media Governance. National and Regional Dimensions*. Bristol: Intellect, p. 445-458.

Cavallin, J. (2000). "Public Policy Uses of Diversity Measures". En: Picard, R.G. (ed.) *Measuring Media Content, Quality, and Diversity*.

Turku: Media Economics, Content and Diversity Project, Media Group, Business Research and Development Centre, p. 105-170.

Comisión Europea (1996). "Proposal for a European Parliament and Council Directive on the Protection for Pluralism in the Control of Media". Bruselas: Comisión Europea. SEC (96) 1457. Bruselas: Comisión Europea.

—. (1992). *Libro Verde: Pluralismo y concentración de los medios de comunicación en el mercado interior. Evaluación de la necesidad de una acción comunitaria*, COM (92) 480. Bruselas: Comisión Europea.

Consejo de Europa (1994). 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy. The Media in a Democratic Society. Prague, 7-8 December 1994. Activity Report of the Committee of Experts on Media Concentration and Pluralism MCM (94)5. Estrasburgo: Consejo de Europa.

—. (1999). Recommendation No. R (99) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to Promote Media Pluralism. Estrasburgo: Consejo de Europa.

Cotino, L. (2003) "A propósito del concepto 'gobernanza' de la Unión Europea y su difícil aprehensión jurídica". En: *Actas del Congreso Internacional Constitución y Democracia. 25 años de Constitución democrática en España*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 19-21 de noviembre de 2003.

Curran, J. (2005). "Mediations of Democracy". En: Curran, J.; Gurevitch, M. (eds.) *Mass Media and Society*. London: Edward Arnold, p. 122-149.

Freedman, D. (2008). *The Politics of Media Policy*. Cambridge: Polity.

Gibbons, T. (2000). "Pluralism, Guidance and New Media". En: Christopher, M. (ed.) *Regulating the Global Information Society*. London; New York: Routledge, p. 304-315.

Harcourt, A. (2008). "Institutionalizing Soft Governance in the European Information Society". En: Ward, D. (ed.) *The European Union and the Culture Industries-Regulation and the Public Interest*. Aldershot: Ashgate, p. 8-31.

—. (2005). *The European Union and the Regulation of Media Markets*. Manchester: Manchester University Press.

Hoffmann-Riem, W. (1996). "New Challenges for European Media Policy". *European Journal of Communication*, 11(3), 327-346.

Kaitatzi-Whitlock, S. (1996). "Pluralism and Media Concentration in Europe". *Eu-*

*ropean Journal of Communication*. 11(4), p. 453-483.

Karppinen, K. (2007). "Making a Difference to Media Pluralism: a Critique of the Pluralistic Consensus in European Media Policy". En: Cammaerts, B.; Carpentier, N. (eds.) *Reclaiming the Media: Communication Rights and Democratic Media Roles*. Bristol: Intellect Books, p. 9-30.

Klimkiewicz, B. (2008). "Media Pluralism and Enlargement: The Limits and Potential for Media Policy Change". En: Ward, D. (ed.) *The European Union and the Culture Industries-Regulation and the Public Interest*. Aldershot: Ashgate, p. 81-103.

—. (2009). "Is the Clash of Rationalities Leading Nowhere? Media Pluralism in European Regulatory Policies". En: Czepek, A.; Hellwing, M.; Nowak, E. (eds.) *Press Freedom and Pluralism in Europe: Concepts and Conditions*. Bristol: Intellect, p. 45-74.

Llorens-Maluquer, C. (2001). *Concentración de empresas de comunicación y el pluralismo: la acción de la UE*. Tesis doctoral. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.

McQuail, D. (1992). *Media Performance: Mass Communication and Public Interest*. London: Sage.

—. (1997). "Accountability of Media to Society". *European Journal of Communication*, 12(4), 511-529.

—. (2003). *Media Accountability and Freedom of Publication*. New York: Oxford.

Meier, W.A. (2011). "From Media Regulation to Democratic Media Governance". En: Trappel, J. [et al.] (eds.) *Media in Europe Today*. Bristol: Intellect Ltd, p. 81-103.

Meier, W.A.; Perrin, I. (2007). "Media Concentration and Media Governance". *Communications: the European Journal of Communication Research*. 32, p. 336-343.

Miguel de Bustos, J.C. (2004). "Sobre pluralismo y diversidad". *Zer. Revista de estudios de comunicación*, 16, p. 9-26.

Pérez Gómez, A. (2000). "Las concentraciones de medios de comunicación-definición, tipos, causas y consecuencias". *Quaderns del CAC*. 7, p. 80-90.

Puppis, M. (2010). "Media Governance: A New Concept for the Analysis of Media Policy and Regulation". *Communication, Culture & Critique*. 3(2), p. 134-149.

Rhodes, R.A.W. (1996) "The New Governance: Governing Without Government". *Political Studies*, 44, p. 652-667.

Terzis, G. (2008). *European Media Governance: The Brussels Dimension*. Bristol: Intellect.

Tomás, F. (2004). "Revisión crítica de las relaciones ente pluralismo y mercado en los medios audiovisuales». *Zer. Revista de estudios de comunicación*. 16, p. 45-56.

Van Cuilenburg, J.; McQuail, D. (2003).

"Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm". *European Journal of Communication*. 18(2), p. 181-207.

Westphal, D. (2002). "Media Pluralism and European Regulation". *European Business Law Review*. 13(5), p. 459-487.

Wyss, V.; Keel, G. (2009). "Media Governance and Media Quality Management: Theoretical Concepts and an Empirical Example from Switzerland". In: A. Czepek; M. Hellwig & E. Nowak. (eds.). *Press Freedom and Pluralism in Europe. Concepts and Conditions*. Bristol: ECREA Book Series.