

### 1. Introducción

#### 1.1 ¿Qué es la regulación de los medios?

Los “medios”, cuya regulación es objeto de discusión en este artículo, refieren a los medios masivos de comunicación, especialmente la prensa, la radio y la televisión, así como también el cine y la industria discográfica y un número de nuevas plataformas de distribución por medio de cable, satélite, discos, cintas grabadas, etc. Internet cada vez cobra mayor importancia, hasta el punto que puede ser concebida como un “medio masivo” debido a su gradual difusión entre la población en distintos países y su utilización para una serie de funciones de la comunicación pública en el ámbito del entretenimiento y la información.

La frontera entre la comunicación pública y privada es importante desde el punto de vista regulatorio, sin embargo es cada vez más difícil identificarla, en especial en relación a Internet que sirve al mismo tiempo como medio de comunicación personal así como medio de difusión y forma de publicación. En esta dirección, lo mismo aplica para la telefonía móvil.

La regulación se refiere a todo el proceso de control y guía, a través de reglas y procedimientos, aplicados por los gobiernos y otras autoridades políticas y administrativas a todo tipo de actividad de medios. En consecuencia, la regulación es siempre una potencial *intervención* sobre las actividades consideradas de interés público, pero también atiende las necesidades del mercado (por ejemplo, para alentar la competencia) o por razones de eficiencia técnica (por ejemplo, para establecer un estándar tecnológico). La regulación puede tomar diversas formas, desde cláusulas en las constituciones nacionales y leyes vinculadas a procedimientos administrativos y especificaciones técnicas. Asimismo, la regulación puede ser interna o externa. En el primer caso, alude a la “auto-regulación”, es decir, cuando se aplican controles internos como respuesta a la presión pública o críticas externas.

#### 1.2 Antecedentes históricos sobre la regulación de los medios

La historia de la regulación de los medios comienza con la producción de libros impresos a partir de la mitad del siglo XV en Europa occidental. En los inicios, la imprenta era simplemente un modo alternativo más productivo para copiar los textos manuscritos, que si bien no habían sido formalmente regulados, en la práctica su supervisión quedaba a cargo de las autoridades eclesiásticas o del estado. Ante la expansión del comercio y la industria de la imprenta, especialmente después del año 1500, tanto la iglesia como el estado tuvieron cada vez más injerencia sobre el contenido impreso y publicado, en particular para combatir la herejía y disidencia. Esto derivó en que todos los imprenteros debían contar con una licencia estatal y/o un

---

<sup>1</sup> Traducción Carla Rodríguez Miranda y Ana Bizberge

requerimiento de aprobación por las autoridades de la iglesia para que los textos pudieran ser publicados. La exportación e importación de libros también fue controlada o prohibida. Los autores e imprenteros podían ser severamente castigados por publicaciones que fueran consideradas herejía o traición. En estados más autocráticos, tales como el Imperio Otomano o Ruso, la imprenta fue prohibida por dos siglos o más.

Entre el siglo XVI y XIX en Europa occidental y América del Norte, la historia de la regulación de los medios se caracterizó por batallas contra las restricciones para publicar que se libraban en nombre de la libertad política y derechos humanos, así como también por el comercio y la industria de la imprenta, incluyendo los derechos de autor. La libertad de publicar se logró a partir de un cambio gradual en Gran Bretaña y la revolución en Francia hacia finales del siglo XVIII y paulatinamente en los territorios del imperio austríaco y prusiano durante el siglo XIX. Tales libertades no fueron alcanzadas en Rusia, incluso luego de la Revolución Rusa en 1917, así como tampoco en las colonias británicas ni en Japón hasta entrado el siglo XX. En el resto del mundo, durante la era moderna, la regulación represiva y punitiva que preservara el interés del poder estatal fue la norma.

Una nueva dimensión regulatoria se sumó con la invención de nuevos medios durante el S. XIX, especialmente con el telégrafo eléctrico, seguido del teléfono y las tecnologías inalámbricas, que dieron nacimiento a la radio a partir de 1920. Estos medios fueron regulados por leyes nacionales que se desprendían de acuerdos internacionales relativos a requerimientos técnicos (por ejemplo, las asignaciones de espectro radioeléctrico). Ellos también sirvieron a otros intereses del Estado, que incluían consideraciones militares y económicas. La regulación a menudo tomó la forma de control por autoridades del Estado o monopolios públicos. En otros casos, como Estados Unidos, la supervisión se realizó por una poderosa entidad gubernamental (la Comisión Federal de Comunicaciones –FCC, por sus siglas en inglés-). A principios del siglo XX, se desarrolló también la industria cinematográfica, regulada localmente por razones de seguridad (incendio) y/o contenidos (estándares morales).

Los medios de radiodifusión (la radio y la televisión) fueron más regulados durante el siglo XX y nunca lograron el grado de libertad de la prensa. A partir de 1980, nuevas formas de distribución por cable y satélite permitieron la expansión de productos mediáticos y regímenes regulatorios más relajados, especialmente en relación al contenido. Aunque se asistió a la desregulación de los medios, a menudo se remarca en respuesta al advenimiento de nuevos medios y nuevas condiciones que estamos en un periodo de re- regulación en el que se modifican los marcos normativos para reflejar las nuevas prioridades económicas y/o políticas, más que por una simple remoción de normas.

### **1.3 ¿Por qué se regulan los medios?**

Existe una contradicción intrínseca a la noción de regulación de medios dado que se supone que vehiculizan formas de expresión e información libres en una sociedad moderna. La propia naturaleza de la regulación establece límites a la libertad, que es el principio básico de las sociedades democráticas. Cuando menos, esto significa que las razones para regular deben ser

claras y convincentes y, aunque se puedan establecer justificaciones generales para regular que ayuden a reconciliar los principios de libertad y democracia, no es posible escapar de esta tensión latente.

No existe una única o simple respuesta a la pregunta de por qué regular y, a menudo, las razones superficiales esconden otros propósitos (especialmente el interés del Estado). Aún así es posible proponer seis razones generales para regular los medios:

- La gestión de lo que podría denominarse como el recurso económico clave en la emergente “sociedad de la información”, con una alta dependencia en todas las formas de comunicación
- La protección del orden público y el apoyo a los instrumentos del gobierno y la justicia.
- La protección de los derechos individuales y sectoriales e intereses que podrían verse dañados por el uso irrestricto de los medios públicos de comunicación.
- La promoción de eficiencia y desarrollo de un sistema de comunicación por vías de la estandarización técnica, innovación, conectividad y servicio universal.
- La promoción del acceso, la libertad de comunicarse, la diversidad y el servicio universal, así como también garantizar los fines comunicativos y culturales elegidos por la población.
- El mantenimiento de las condiciones para garantizar el libre mercado en los servicios de medios, con foco en la competencia y el acceso, protección de los consumidores, estimular la innovación y la expansión.

#### **1.4 El “interés público” en comunicación: aspectos políticos, culturales y económicos**

Aunque el significado preciso del término puede ser debatido, se puede establecer que existe un “interés público” cuando el asunto en cuestión es ampliamente considerado como esencial para el bienestar de la sociedad y sus miembros. En el campo de la comunicación, cada sociedad interpreta el contenido específico del interés público. No obstante, hay ciertas similitudes entre los países en las disposiciones para proteger, controlar o alentar la comunicación y en las razones para hacerlo. Desde épocas tempranas, se construyeron y mantuvieron vías de comunicación física como carreteras, puentes, canales y puertos a través del gasto público para contribuir al bien común.

Los medios masivos modernos sumaron una nueva capa a los servicios de comunicación, generando nuevos y más complejos problemas en la definición del interés público. Estos problemas pueden agruparse en tres funciones principales: política, sociocultural y económica. Las mismas se pueden identificar en un marco más amplio de políticas y regulación en el modelo propuesto por Van Cuilenburg y McQuail (2003, p. 184).

A continuación, se presentan los tres principales elementos del interés público que los autores caracterizaron en su modelo.

#### **1.4.1 Funciones políticas de los medios de comunicación**

El mecanismo de la política, especialmente la competencia entre los partidos políticos en busca de apoyo en las elecciones democráticas, no puede operar sin un amplio y continuo flujo de la información en la arena pública. La participación activa de las mayorías en la vida política es un componente esencial de la democracia, pero depende de un adecuado flujo de las comunicaciones hacia y entre los ciudadanos y los órganos constitutivos. Las posibilidades para expresar y discutir visiones críticas de los gobiernos deben existir, junto con propuestas y nuevas ideas para las políticas. La regulación puede ser necesaria para asegurar todas estas condiciones.

#### **1.4.2 Las funciones socioculturales de los medios de comunicación**

Las funciones sociales y culturales de la comunicación se refieren a todo el rango que va desde las noticias, el entretenimiento y las artes, el ocio, la cobertura de deportes y la educación pública. Los medios juegan un rol esencial en: la expresión y continuidad de la identidad nacional y cultural; reflejar la diversidad regional, étnica y otras formas de diversidad; y cohesionar- a través de la intercomunicación- a la sociedad como un todo así como a las comunidades particulares y sus elementos constitutivos. Cada campo institucional de la vida social y cultural (por ejemplo, educación, artes, ocio y deportes, religión, ciencia) tiene requerimientos de comunicación interna y externa.

#### **1.4.3 Las funciones económicas de los medios de comunicación**

El valor económico de la comunicación en la sociedad es inequívoco y cada vez mayor. Los medios de comunicación y sus actividades relacionadas son industrias en sí mismas que producen productos de información. Un amplio y creciente sector de la producción industrial está dedicado a tecnologías de información y comunicación de hardware y software de todo tipo, desde los aparatos de radios hasta computadoras centrales y sistemas telefónicos. Por ello no sorprende que los negocios de las comunicaciones estén regulados al igual que otros negocios. Las políticas específicas a menudo son formuladas para estimular la aplicación de las tecnologías de la comunicación en la economía y en el crecimiento del sector de tecnologías de la información. Las regulaciones también pueden dirigirse a la protección de intereses económicos nacionales –por ejemplo, quejas sobre la piratería o discusiones sobre el proteccionismo cultural entre Estados Unidos y Europa en el contexto de la Organización Mundial de Comercio (OMC). La regulación del mercado de medios también aspira a la reducción de prácticas monopólicas y estimular la competencia por razones de eficiencia.

## **2. Teoría, políticas, regulación y responsabilidad de los medios**

La regulación de los medios generalmente se produce en un marco más amplio de principios y políticas. Podemos pensar en términos de jerarquías a partir de tres niveles principales que

consisten en *teoría, políticas y regulación*, en un grado de mayor especificidad seguido por los mecanismos de implementación. Como se observa en la Figura 2, una idea general como la libertad de expresión o los derechos humanos se expresan en amplias políticas de medios de comunicación. Tales ideas brindan una dirección y legitimación para la consecución de propuestas y acciones que garanticen el interés público. Estas políticas luego son implementadas a través de regulaciones aplicadas de manera formal, mediante mecanismos administrativos o legales, o informal, como auto-regulación por la voluntad del sector industrial y sus profesionales. Los asuntos que se regulan o autorregulan son: la estructura de medios, conducta y contenidos, así como varias cuestiones técnicas y organizacionales.

TEORÍA, PRINCIPIOS, IDEAS	
POLÍTICAS DE MEDIOS	
REGULACIÓN	
(Formal)	(Informal)
<b>LEY Y ADMINISTRACIÓN</b>	<b>AUTORREGULACIÓN</b>
Estructura, conducta y contenidos	Asuntos técnicos y organizacionales, además de conducta y contenidos

Figura 2: Niveles y tipos de regulación de medios

## 2.1 La teoría normativa de medios

La teoría de los medios se refiere a un complejo conjunto de principios sociales, políticos y filosóficos, los cuales organizan las ideas sobre la relación entre medios y sociedad. Dentro de la teoría de los medios, se encuentra un tipo de teoría denominada *teoría normativa*, que se refiere al *deber ser* de los medios en una sociedad dada y no a lo que hacen realmente. En general, las ideas dominantes sobre las obligaciones de los medios masivos serán consistentes con otros valores y arreglos en una sociedad dada. De acuerdo con Siebert et al (1956) en su libro *Cuatro teorías de la prensa*, “la prensa toma la forma y coloración de las estructuras sociales y políticas en las que opera” (pp. 1-2). La prensa y otros medios, desde su perspectiva, reflejarán las “creencias y supuestos que la sociedad sostiene”. En la tradición liberal occidental, éstos se refieren a los asuntos tales como la libertad, la igualdad ante la ley, la solidaridad y la cohesión social, la diversidad cultural, la participación activa y la responsabilidad social. Culturas diferentes pueden tener distintos principios y prioridades.

Aunque la teoría normativa de la prensa se encuentra en la actualidad en un estado considerable de incertidumbre (ver Nerone, 1995), debido a los cambios en los medios y la proliferación de nuevos medios, todavía podemos identificar cierta tradición de pensamiento sobre los derechos y responsabilidades de los medios en la sociedad y el grado en el cual la sociedad podría legítimamente intervenir para proteger el interés público. Las principales variantes relevantes son:

- La teoría autoritaria (la cual se aplica a las formas de sociedad pre democráticas y también a los sistemas sociales no democráticos o autocráticos). En esta perspectiva, todos los medios y las comunicaciones públicas están sujetas a la supervisión de la autoridad gobernante y las expresiones u opiniones que pudieran desestabilizar el orden social o político, pueden ser prohibidas. Aunque esta “teoría” contraviene el derecho a la libertad de expresión, puede ser invocada en condiciones extremas.
- La teoría de la libertad de prensa (principalmente desarrollada en Estados Unidos, aunque aplica a los demás países también) plantea la absoluta libertad de expresión pública y de operaciones económicas de los medios y rechaza cualquier tipo de interferencia del gobierno en cualquier aspecto de la prensa. El buen funcionamiento del mercado debe resolver las cuestiones ligadas a las obligaciones de los medios y necesidades sociales.
- La teoría de la responsabilidad social (desarrollada en Europa y países con influencia europea) es una versión modificada de la teoría de la libertad de prensa, que enfatiza en la responsabilidad de los medios (en particular, la radiodifusión) hacia la sociedad. Los medios son libres pero deben aceptar obligaciones de servicio público. Los mecanismos para asegurar el cumplimiento de tales obligaciones pueden ser a través de la autorregulación profesional o de la intervención pública (o ambas).
- La teoría desarrollista (aplicada en países con bajos niveles de desarrollo económico y recursos limitados) toma varias formas pero esencialmente propone que la libertad de los medios debe estar subordinada a los requerimientos del desarrollo económico, social y político.
- La teoría alternativa. Desde una perspectiva crítica, plantea que existe cierta probabilidad de que los medios dominantes de una sociedad establecida sean inadecuados, por definición, en cuanto a la presencia de diversos grupos sociales y con amplio control estatal, o de otras autoridades, o de las elites. Este tipo de teorías favorece a los medios cercanos a las bases de la sociedad, de pequeña escala, participativos, activos y no comerciales. Su rol consiste en hablar para grupos excluidos así como mantener la crítica radical viva.

A menudo, el sistema de medios de un país se caracteriza por una combinación de elementos teóricos y diferentes tipos de medios, ni completamente libres ni absolutamente subordinados al Estado o al poder gobernante. Hallin y Mancini (2004) advierten que se deben olvidar las teorías normativas y estudiar los acuerdos que conectan a los medios con la sociedad. Ellos proponen una tipología de relaciones entre el sistema de medios y el sistema político, basado en un estudio comparativo de las sociedades contemporáneas. Desde su visión existen tres tipos o variantes, cada uno con diferentes implicaciones sobre el rol y las obligaciones de los medios en la sociedad.

- El modelo Liberal en el cual los medios operan de acuerdo a los principios del libre mercado; no se establecen conexiones formales entre los medios y la política y hay una mínima intervención estatal.
- El modelo Democrático Corporativista en el cual los medios comerciales conviven con los medios ligados a organizaciones sociales y grupos políticos y el Estado tiene un rol reducido pero activo.
- El modelo Pluralista Polarizado, los medios están vinculados con los partidos políticos, débiles medios comerciales y un fuerte rol del Estado.

Al igual que las teorías señaladas previamente, estos modelos también son “tipos ideales” y en la práctica se puede observar que los sistemas de medios presentan una combinación de los elementos descritos. La radiodifusión de servicio público se puede encontrar en el segundo y tercer modelo como un órgano neutral y políticamente imparcial, o politizado con divisiones en el espectro político, respectivamente. En el modelo Liberal, el rol de la radiodifusión de servicio público es marginal o inexistente.

## 2.2 Principios generales de la teoría de medios en el modelo occidental

Más allá de las diferencias generales, se puede encontrar cierto acuerdo acerca de los principios que deberían ser respetados por los principales medios en los países, que buscan seguir el modelo Liberal/Democrático. No obstante, se observan ciertas discrepancias sobre los mecanismos para lograr tales principios (por ejemplo: regulación, autorregulación o las fuerzas del mercado). Los principios generales que se establecen son:

**Independencia:** los medios deben tener la libertad de seguir sus propios objetivos culturales e informativos, sin otra presión o limitación de intereses que la ejercida por sus audiencias (especialmente la presión por parte del gobierno, grupos corporativos, grupos de presión y propagandísticos). La independencia es una condición necesaria para asumir un papel crítico y creativo en la sociedad.

**Diversidad o pluralismo:** debe existir una amplia variedad de medios en términos de cultura, información e ideas. La población debe poder elegir entre un abanico de alternativas de acuerdo a sus diferentes necesidades, puntos de vista, creencias y gustos. Para lograrlo es necesario que exista diversidad de propiedad y también oportunidades genuinas de acceso a todas las voces e intereses de la sociedad.

**Calidad informativa:** las noticias e información de los medios debe cumplir con estándares altos de calidad, en el sentido de que su objetivo es ser veraz, extensiva, profesional, precisa, relevante y equilibrada (diversidad nuevamente).

**Orden social y cultural:** existe la expectativa que los medios no deben deliberadamente trastocar las normas básicas de la sociedad (incitar el crimen o perturbar un sistema político legítimo) y deben contribuir al mantenimiento de la cultura e idioma nacional y de las minorías.

Muchos de estos principios entran en conflicto entre sí (por ejemplo, la libertad vs. el orden; la cultural de las mayorías vs. Las minorías). Uno de los objetivos de la regulación de los medios es gestionar tales tensiones y mediar los conflictos.

### **2.3. Políticas de medios y formulación de políticas**

Entre tal declaración general de principios y la regulación real se encuentran las políticas, que son proyectos de gobierno diseñadas en un país particular para aplicar en sus propios sistemas de medios. Las políticas de comunicación son usualmente formuladas como resultado de la presión de la opinión pública o de grupos de interés (por ejemplo, una rama de la industria de medios).

Las políticas de medios establecen los objetivos y mecanismos de acción en relación a los medios en general, a un sector específico o a un asunto problemático (por ejemplo, la concentración o el flujo transnacional de medios); y el proceso de formulación de políticas normalmente implica la expresión del conflicto de intereses. Las principales luchas sobre políticas de comunicación involucran las siguientes oposiciones:

- Interés público vs. Interés privado
- Intereses económicos vs. Intereses sociales y culturales
- Intereses internacionales vs. Intereses nacionales o locales

Los niveles de elaboración de una política de comunicación son el transnacional, el nacional y el local o regional. Entre los actores del primer nivel se pueden identificar: la UNESCO, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Comisión Europea (CE). A nivel nacional se encuentra el mayor rango de actores e intereses, que incluyen organismos políticos, sindicatos y la propia industria de medios. A nivel local o regional, las decisiones sobre acceso (ejemplo, el sistema de cable de una ciudad) podrían estar en manos del gobierno local. Las instituciones políticas y culturales pueden también auspiciar la provisión de medios para necesidades especiales. El nivel en el que un asunto se formula determina el foro de decisión en el cual tendrán lugar las decisiones y discusiones relacionadas.

El proceso de formulación de una política de comunicación puede apelar o seguir diferentes lógicas de acuerdo a qué actor se involucra en tal proceso. En este sentido una lógica se refiere a “la percepción de la situación y la estructura de los objetivos y mecanismos... en una situación dada” (McQuail y Siune, 1986, p. 16). Una lógica (de una política) puede también ser considerada como un proyecto de acción racional y consistente en relación a objetivos particulares. Las lógicas sobre políticas de medios y regulación son:

- Políticas (basadas principalmente en partidismos)
- Administrativa (reflejan eficiencia organizacional)



- Comercial (referida a rentabilidad)
- Industrial (relacionada a las estrategias de las economías nacionales)
- Culturales (los valores de una sociedad, por ejemplo relacionado a la lengua, nación, etnias, comunidades, género) y
- Técnicas (eficiencia operativa e innovación tecnológica)

### 2.3 Sobre la regulación de medios y la autorregulación

Las regulaciones son instrucciones formales y de carácter obligatorio sobre la estructura, la conducta o contenido de los medios. Los ejemplos incluyen los límites a la propiedad monopólica o la propiedad cruzada; el límite al tiempo de publicidad en televisión (se encuentra en muchos sistemas de medios europeos); o los requisitos para obtener u operar una licencia de televisión o radio. El sistema legal proporciona una categoría importante de regulación formal para los medios, aunque no sea parte específicamente de ninguna política de comunicación (*por ejemplo*, las leyes que gobiernan las comunicaciones inalámbricas, radiodifusión, telefonía y otras comunicaciones electrónicas). Los requisitos legales que *de facto* ayudan a regular los medios incluyen la prohibición contra las calumnias e injurias, leyes que protegen la privacidad, leyes sobre la propiedad intelectual o bien contra la incitación a la violencia o racismo, pornografía u obscenidad. Generalmente, el sistema judicial se protege a si mismo por ley, de posibles publicaciones que los medios podrían realizar y así pervertir el curso de la justicia (por ejemplo, la publicación de información sobre personas acusadas). En algunos países, la comunicación política es regulada, en particular en tiempos de elecciones para garantizar transparencia.

El típico marco de los mecanismos para la regulación de los medios puede ser descrito en términos de mayor a menor grado de formalidad respecto a las principales áreas de aplicación señaladas anteriormente. La formalidad se refiere a tres aspectos principales: si está o no establecido en la ley; si existe o no capacidad para establecer penalidades (financieras o de otro tipo); si es permanente o temporario. La mayoría de los mecanismos informales de regulación tienen que ver con los acuerdos consuetudinarios o de cumplimiento voluntario, pero existen *presiones* para su cumplimiento más allá del marco legal específico (por ejemplo, por parte de colegas, clientes de la industria, audiencias, anunciantes, recursos/fuentes, etc.).

El grado de formalidad tiene relación con el poder. El Estado y el gobierno son los actores más poderosos, aunque usualmente se evita emplear el máximo poder para intervenir sobre los medios directamente, incluso en regímenes autoritarios (porque podría ser contraproducente). Después del Estado, en orden descendente de poder se encuentran: las leyes específicas que regulan los medios (Ley de Medios o de Radiodifusión); leyes generales de los países a las cuales los medios también están sujetos; regulaciones administrativas, técnicas o económicas que también afectan a los medios; autoridades de fiscalización y control o consulta de los medios (Consejo Superior Audiovisual en Francia, la Oficina de Comunicaciones –OFCOM- en Reino Unido y la Comisión Federal de Comunicaciones –FCC- en Estados Unidos); la industria o autoridades

públicas que supervisan estándares de funcionamiento en áreas específicas (publicidad, privacidad); sistemas de subsidios a la prensa; códigos de práctica y ética para las organizaciones de medios (autorregulación); grupos de presión externos.

La Figura 3 sistematiza las influencias sobre las políticas de medios de manera jerárquica a partir de un orden descendente, desde lo más poderoso y formal en la cima hasta lo menos poderoso y formal al final. La lista es la siguiente:

#### **ALTO GRADO DE FORMALIDAD Y PODER**

- La intervención del Estado y gobierno
- Leyes de medios específicas
- Leyes generales de los países
- Autoridades regulatorias y de concesión de licencias
- Agencias administrativas y técnicas
- Agencias consultivas
- Defensoría del Público y autoridades de normalización. Autoridades de la industria.
- Organismos de autorregulación profesional
- Opinión pública y grupos de presión
- Organizaciones de consumidores y grupos de control de la audiencia
- Medios de comunicación

#### **BAJO GRADO DE FORMALIDAD Y PODER**

Figura 3: Clasificación de los mecanismos de regulación y responsabilidad a nivel nacional

A diferencia de los ejemplos señalados, la autorregulación se refiere a las responsabilidades asignadas a los operadores de medios que deben implementar por sí mismos o que eligen voluntariamente. Tales reglas a menudo tienen el carácter de objetivos deseables o guías o principios, más que estándares fijos u obligatorio a ser alcanzados. Están “vigilados” por las mismas organizaciones de medios o por un cuerpo intermedio que representa a los intereses del público y la industria. Los mecanismos de rendición de cuentas son típicamente voluntarios y no punitivos. La autorregulación en la prensa toma la forma de códigos de práctica y ética periodística así como también de procedimientos para implementar. En la radiodifusión, toma varias formas como por ejemplo las guías para informar sobre asuntos controversiales como el terrorismo o la violencia. La autorregulación también aborda temas de privacidad, la protección a la fuente periodística y estándares para la publicidad.

Existe una amplia y creciente categoría sobre la regulación de las comunicaciones que no es ni claramente formal y obligatoria ni informal, que tiene que ver con cuestiones técnicas, legales o administrativas derivadas de acuerdos nacionales o internacionales para facilitar la interconexión y las operaciones del mercado. Los ejemplos de esta categoría incluyen a los estándares tecnológicos y las reglas de copyright.

### **2.4 Mecanismos alternativos para la rendición de cuentas y regulación de los medios**

La rendición de cuentas o responsabilidad (*accountability*) puede ser definida como “todos los procesos voluntarios y no voluntarios por los cuales los medios responden directa o indirectamente a la sociedad por la calidad y/o las consecuencias de sus publicaciones” (McQuail, 2005, p.207). La responsabilidad cubre un rango de cuestiones más amplias de las que suelen

contener las regulaciones. Se basa en la existencia de estándares y responsabilidades que los medios aceptan o bien se les imponen. Donde los medios son voluntariamente responsables con sus audiencias o con la sociedad, existe menos necesidad de regulación. Sin embargo, es necesaria una regulación explícita en relación a los asuntos de contenidos y efectos porque a menudo los medios no suelen elegir rendir cuentas sobre estos aspectos. Los dos conceptos son analizados en forma conjunta porque existe una superposición entre los medios de regulación y los mecanismos existentes para la responsabilidad.

En general, existen cuatro tipos de mecanismos sobre la responsabilidad. El primero que se puede señalar es el mercado de medios, el cual presenta un equilibrio entre las demandas y evaluaciones de las audiencias (y anunciantes) con lo que los medios ofertan. En un mercado de medios abierto y competitivo, los medios deben ser recompensados por una buena gestión de contenidos y castigados (comercialmente) por sus faltas. El segundo mecanismo es también de carácter informal y deriva de las presiones de la opinión pública y grupos de interés que pueden llegar a hacerse sentir por el sistema político y por una nueva política regulatoria. En tercer lugar se encuentra la esfera de la ley y la regulación donde los medios están formalmente obligados a cumplir con ciertos estándares (limitados), de lo contrario podrían ser sancionados, luego de un proceso de investigación y defensa. Por último, en la esfera industrial o profesional, se presenta la autorregulación, la cual ya ha sido explicada. En este contexto, la rendición de cuentas es usualmente voluntaria pero se realiza de acuerdo con procedimientos establecidos. En general, no acarrea ningún tipo de multa o penalidad.

## 2.5 Los diferentes enfoques sobre la regulación de medios

La regulación de los medios, incluso cuando se trata de un medio específico, rara vez se aplica de manera indiferenciada sobre todos los aspectos de la actividad de los medios. Entonces, una pregunta importante es ¿Qué aspectos de los medios son regulados? Básicamente se pueden distinguir seis: estructura, infraestructura, distribución, acceso, conducta y contenidos.

**Estructura:** se refiere a las cuestiones ligadas a la propiedad, financiamiento, tamaño, forma y organización. Bajo esta categoría surgen preguntas sobre concentración, monopolio, propiedad, condiciones para las licencias y el control público o privado de los medios.

**Infraestructura y tecnología:** este punto se ocupa del desarrollo, actualización y operación eficiente de las redes básicas, los sistemas de transmisión y otras cuestiones técnicas que permiten la provisión y recepción del servicio. La regulación se focaliza sobre los estándares técnicos, asignación de frecuencias, posiciones orbitales de satélites, la interconexión entre los diferentes elementos del sistema de comunicación y la firma de acuerdos internacionales.

**Distribución:** trata sobre el tipo y alcance de los servicios ofrecidos y las obligaciones para los proveedores de los servicios de comunicación (por ejemplo, cobertura universal de un área, las reglas de “*must carry*” u obligación de transporte). La regulación también podría aplicarse a los receptores (por ejemplo, el cargo de la licencia de televisión, permisos para instalar la antena satelital, etc.). A la categoría de distribución también corresponden las políticas de la soberanía nacional en materia de comunicación (por ejemplo, los límites a la propiedad de antenas satelitales).

**Acceso:** Este punto se aplica a los derechos de propiedad y de operar, así como requerimientos para acceder a canales operados por terceros. En general no existen reglas de acceso a la prensa gráfica aunque algunas leyes de prensa proveen apoyo para visiones que compiten entre sí. En cambio, el cable y la radiodifusión, por medio de una licencia estipulan algunos tipos específicos de acceso, por ejemplo a los partidos políticos o a ciertas minorías. A veces existen reglas que restringen el acceso (por ejemplo voces que amenazan la seguridad o el orden). Los servicios de telecomunicaciones y postales están obligados a proveer el acceso a toda persona que quiera enviar un mensaje.

**Conducta:** se refiere al comportamiento de las organizaciones mediáticas, desde la ética periodística a temas relacionados con copyright, el respeto por la privacidad y el derecho a la información. Cuestiones ligadas a la conducta pueden surgir en relación a la seguridad nacional, crimen o terrorismo, donde la libertad de los medios es a menudo limitada. Estos temas en general se establecen en leyes generales o procedimientos informales de autorregulación.

**Contenidos:** A pesar del principio sobre la libertad de los medios, se puede encontrar un amplio abanico de medidas que afectan a los contenidos de los medios, en particular en radiodifusión. Las telecomunicaciones, tradicionalmente, no han sido reguladas por el contenido, pero la acelerada expansión de los nuevos servicios implica una regulación de este tipo. Las leyes de radiodifusión establecen condiciones tanto positivas como negativas para los contenidos. Las películas, los videos y la música están exclusivamente afectados por regulación negativa – límites sobre lo que pueden hacer.

### 3 Los principales temas de Regulación

El término *issue* (problema/tema) se refiere a un asunto particular de disputa o conflicto localizado en la esfera pública y que requiere de una acción regulatoria. Se pueden identificar dos claves que motivan el cambio de temas en la agenda. Uno es por el impulso económico-industrial debido al desarrollo tecnológico. El otro deriva de los reclamos en contra de los medios por parte del público u otros críticos por no cumplir con ciertas expectativas o por causar varios tipos de daños. Este tipo de reclamos son resistidos por los medios porque interfieren con el principio de la libertad de expresión y con sus objetivos comerciales.

#### Temas de interés público (relacionado con los beneficios o perjuicios)

- Proteger el orden público y la seguridad nacional.
- Respetar las costumbres públicas en temas de gusto y decencia.
- Alcanzar beneficios para la esfera pública en términos de flujo de información, acceso, diversidad y participación pública en la esfera pública.
- Proteger los estándares culturales y apoyar la cultura nacional y regional y la diversidad lingüística.
- Respetar los derechos humanos de expresión y protección de insultos y prejuicios.

- Prevenir el daño a la sociedad, especialmente proteger a los niños y la gente joven de contenidos indeseables.
- Garantizar las obligaciones internacionales.
- Proteger y promover los intereses económicos nacionales de la industria de los medios de comunicación.

#### Temas de carácter privado o individual

- Proteger el derecho individual a la reputación.
- Prevenir la ofensa a los individuos.
- Evitar contenidos violentos o pervertidos que puedan ocasionar daños.
- Proteger los derechos de propiedad en comunicación e información.

La regulación de los medios ha tendido a reflejar el contexto histórico y cultural de las sociedades en las que se implementa. Lo que se identifica como un asunto o problema a regular puede variar de un país a otro, del mismo modo que las respuestas posibles para su resolución (cuando se examina el sistema político social, no obstante, se observan ciertos patrones o similitudes – ver Apéndice-).

#### **4 Modelos básico de regulación de medios**

Una característica distintiva de la regulación de medios consiste en que cada medio sucesivo ha tendido a establecer su propio modelo de regulación, apropiado a la tecnología y la forma de organización y las funciones y aplicaciones particulares involucradas. Se puede identificar tres modelos regulatorios, uno aplicado a la prensa, otro a las telecomunicaciones (especialmente el telégrafo y la telefonía) y otro a la radiodifusión (Pool, 1983). Aunque las diferencias cada vez son más imprecisas debido a la desregulación y convergencia (Ver Punto 4.1), todavía es útil basar la discusión sobre este esquema. En este contexto, un “modelo” significa un marco de regulación interrelacionada que se basa sobre principios legitimados y puede ser referido para la resolución de controversias, implementación de políticas y respuestas al cambio. Resulta importante destacar que el primer “medio masivo” –el libro impreso- no está comprendido en ninguno de los modelos de regulación, ya que es el único medio protegido por los derechos de la libertad de prensa (aunque también está sujeto a la Constitución sobre ciertos asuntos). Las principales características de los tres modelos se resumen en la Figura 4 (se describen en forma detallada en las secciones 5-8).

	Radiodifusión (Radio, TV)	Prensa, diarios, revistas, libro	Telecomunicaciones (mail, telefonía, cable)	Internet (todos los usos)
Estructura	Alto	Bajo	Medio	Bajo

Infraestructura	Alto	-	Alto	Alto
Distribución	Alto	Bajo	Bajo	-
Acceso	Alto	-	Bajo	-
Conducta	Alto	Bajo	Bajo	-
Contenidos	Alto	-	-	-

Figura 4. Cuatro modelos comparados en términos de foco y grado de regulación.

### 4.3 La convergencia en los modelos regulatorios

Los tres modelos señalados todavía co existen y son útiles para dar cuenta de los diferentes patrones de regulación. Sin embargo, como hemos señalado, la lógica, la legitimidad y la practicidad de mantener los diferentes regímenes están cada vez más en tela de juicio. El principal desafío deriva de la convergencia tecnológica entre los modos de comunicación lo cual hace que la separación regulatoria entre la prensa, la radiodifusión y las telecomunicaciones sea cada vez más arbitraria y artificial. Los mismos mecanismos de distribución, especialmente el cable, el satélite y las telecomunicaciones pueden ser utilizados para transportar los tres tipos de servicios (intercambios impresos, de radiodifusión, voz y datos). La principal causa de la convergencia es la rápida diseminación de la digitalización de todas las formas de contenido – la transformación de todos los formatos a un código digital.

Los acuerdos monopólicos utilizados para mantener separadas a la radio y televisión de las telecomunicaciones están siendo socavados. También es más difícil justificar las restricciones a un medio (ejemplo, la radiodifusión) cuando otro medio (ejemplo, Internet vía cable o redes telefónicas) puede hacer lo mismo con total libertad (por ejemplo, distribuir información y entretenimiento que están restringidos en la radiodifusión).

Los sistemas de cable presentan un nuevo modelo de regulación “híbrido”, que combina la regulación de un *carrier* con una destilada regulación de radiodifusión, pero no alcanza la completa libertad de prensa. Hace tiempo que existe una tensión sobre el acuerdo que permite a la prensa escrita publicar lo que quiere, mientras que los periodistas de radiodifusión están más restringidos, especialmente con la obligación de ser imparcial. En muchos países, el cable tiene una regulación más relajada que la radiodifusión, en parte porque es menos indiscriminado en sus destinatarios (como la prensa).

Otro de los motores de la convergencia, luego de la tecnología, es la fuerza del mercado. A pesar de la combinación de estas presiones, todavía no existe una convergencia regulatoria total. Una de las razones de la dilatación es que los distintos medios son todavía percibidos y utilizados en forma diferente por las audiencias. Por otra parte, las autoridades son reacias a ceder el poder de la regulación, especialmente cuando muchos de los asuntos a regular (señalados en el punto 3) son temas destacados en la opinión pública.

## 5 Modelos específicos sobre regulación de medios: la prensa escrita

En las democracias occidentales el modelo básico para la prensa tiene la premisa de la libertad ante cualquier regulación gubernamental y control que pudiera involucrar la concesión de licencias, censura, límites a la libertad de publicar o un castigo posterior. La libertad de prensa es muy similar, pero no idéntica, a la libertad de expresión. Esta última aplica específicamente a la expresión que se hace pública y está destinada a una difusión ilimitada. A menudo está consagrado como un principio en las constituciones nacionales y en las declaraciones internacionales, tales como el Tratado de las Naciones Unidas (Artículo 19) y la Comisión Europea de los Derechos Humanos (ECHR, Artículo 10). En estos documentos, la libertad de prensa se presenta condicionada respecto a los derechos de los demás y a otras leyes.

Como fue mencionado anteriormente, la libertad de prensa es tan importante y central que la libertad en sí misma se constituyó como el principal objetivo (o como el estado final deseable) de cualquier política pública para la prensa en una sociedad libre y democrática. Existen, sin embargo, otros objetivos de la política de prensa tales como: mantener la diversidad, proteger al público de los abusos del poder de la prensa, asegurar altos estándares de calidad de las noticias y contribuir con el proceso democrático de una sociedad. La regulación tendiente a dichos objetivos es difícil de aplicar debido al riesgo de socavar la independencia de la prensa. Casi cualquier medida diseñada para asegurar la libertad de prensa o mejorar su desempeño puede ser vista como una intervención que reduce la libertad de prensa. Esta es la paradoja central de la regulación de la prensa escrita. Una solución es pensar conceptos alternativos de libertad.

Primero, podemos hacer una distinción entre conceptos negativos (*laissez faire*) y positivos (proactivo) de la libertad de prensa. De forma breve, el concepto negativo excluye cualquier acción del gobierno en relación a la prensa, dejándola en manos del libre mercado y manteniendo en estado puro el principio de libertad en la medida de lo posible, cualquiera sean las consecuencias. El arquetipo de la versión negativa está representado por la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos (1791), la cual establece que “el Congreso no proclamará ninguna ley... que coarte la libertad de expresión o prensa...”. El concepto positivo de la libertad de prensa tiene que ver con la realización práctica de los objetivos señalados líneas arriba, y con la limitación a los daños que podrían acarrear las vertiginosas fuerzas del mercado. De acuerdo con Picard (1985, p.49) “La libertad de prensa positiva intenta promover el libre flujo de las ideas y el debate público a través de la eliminación y proyección de las barreras para ese flujo.” La esencia es asegurar (mediante regulación si se requiere) las condiciones necesarias para la libertad de expresión.

Sobre la base de este análisis, podemos decir que hay dos tipos de regulación para la prensa escrita, una es esencialmente negativa y reactiva, diseñada para contrarrestar las amenazas a la prensa independiente y la diversidad; la otra es positiva y permisiva. En el primer caso, las amenazas, cuando no provienen del gobierno, probablemente son producto de la concentración del mercado o de las fuerzas económicas o políticas para evitar que la prensa se exprese. Cuando estos esfuerzos toman una forma criminal (amenazas de violencia), la ley general puede ser aplicada para la protección. La mayoría de las respuestas regulatorias, como se describe a continuación, tienen el propósito de limitar la concentración (ver Punto 5.1). El segundo tipo de regulación (positivo) implica brindar algún apoyo económico a algunos o todos los diarios (ver Punto 5.2.).

## 5.1 Una respuesta regulatoria al problema de la concentración en la prensa

La concentración en la prensa gráfica se da cuando la propiedad y el control de muchos diarios caen sobre uno o pocos dueños. Esta situación reduce la independencia editorial, otorga poder y control sobre la agenda y podría dañar o limitar el acceso a la oposición o a voces disidentes. Desde los comienzos de los diarios masivos comerciales a principios del siglo XX se considera a la concentración como un problema. De hecho, en muchos países se registra relativamente un alto grado de concentración en la prensa nacional con pocos grupos editoriales que son propietarios de la mayoría de los diarios de gran circulación. En Europa, los principales diarios nacionales y regionales se distribuyen entre seis propietarios. En Estados Unidos, hay más grupos pero un número pequeño tiene posición dominante del mercado en las principales ciudades.

Las reglas de propiedad han sido formuladas como una manera de prevenir la concentración de circulación en un determinado mercado. El 30% de la cuota de mercado es considerado excesivo. La principal herramienta disponible son las restricciones legales sobre las fusiones. Estas pueden ser legitimadas por motivos económicos sin limitar la libertad de prensa.

En pocos sistemas de prensa se observan regulaciones específicas o efectivas en cuanto a la propiedad de la prensa. En Europa occidental los países que presentan regulación a la prensa son: Irlanda, Italia, Alemania, Francia y Gran Bretaña. Francia tiene las leyes más claras y específicas en cuanto a las fusiones de las empresas de medios, expuestas en la Ley de Medios en 1984, allí también se establecen cuotas de mercado para los propietarios. En Alemania, las fusiones de las empresas de la prensa son analizadas por una versión especialmente adaptada de la ley antimonopolio (*antitrust*), diseñada para evitar que una firma obtenga posición dominante en un mercado dado. En Gran Bretaña, el estudio de las fusiones de los diarios son derivadas a la Comisión de la Competencia<sup>2</sup>, que tiene la potestad de prohibir una fusión. En Italia, la ley prohíbe las fusiones que dan lugar a una posición dominante excesiva del mercado, interpretada como más del 20% del mercado nacional de circulación o más del 50% de títulos en una región determinada.

## 5.2 El aspecto positivo para la regulación de la prensa

El aspecto positivo tiene que ver, en general, con el apoyo económico. Los subsidios a la prensa pueden ser clasificados en:

- Generales (aplica a todos los diarios) o específicos (destinados a mantener a los diarios débiles o a aquellos que cumplen un rol social, político o cultural)
- Indirectos (reducción de impuestos) o directos (subvenciones y préstamos)
- Aquellos destinados a la supervivencia de ciertos diarios o ayudar a nuevos entrantes a ingresar al mercado.
- Dirigido a la prensa local o nacional.

---

<sup>2</sup> La Comisión de la Competencia reemplazó a la Comisión de Monopolios y Fusiones el 1° de abril de 1999.



Otros tipos de apoyo económico (subsidios directos o indirectos) que han sido implementados son:

- Reducción de impuestos, (por ejemplo el Impuesto al Valor Agregado –IVA-) sobre las suscripciones o ventas.
- Concesiones de servicio postal, telefónico o transporte.
- Publicidad oficial (también puede ser un mecanismo de control)
- Subvenciones y préstamos para propósitos específicos, en particular: educación y capacitación, nuevas tecnologías, inversión inicial.
- Ayudas a publicaciones específicas que presentan una posición débil.
- Apoyo financiero a los partidos políticos para sus propios propósitos de publicidad.

Todas estas medidas presentan ventajas y desventajas. Las medidas generales que no discriminan entre publicaciones (pero ayudan a la industria en su conjunto), son las más comunes y menos controversiales debido a que no amenazan la independencia de las publicaciones ni distorsionan el mercado: por ejemplo, no hay incentivos para que un diario se alinee al programa de gobierno. Por otro lado, los principales beneficiarios de tales medidas son necesariamente los diarios más grandes y exitosos, en consecuencia, a menudo los (potenciales) monopolistas.

Los subsidios a la prensa son introducidos bajo la presión de alguna crisis y tienen relativo efecto práctico a largo plazo o no logran los efectos deseados. También es difícil eliminarlos. Muchos sostienen que el apoyo económico de los gobiernos a la prensa no ha generado gran diferencia pero tampoco ha caudado ningún daño.

### **5.3 Otras formas de regular la prensa**

En Francia está prohibido que extranjeros sean dueños de los diarios (sujeto a obligaciones internacionales). Además de regular la estructura monomedia de la propiedad de la prensa, existen controles sobre la propiedad cruzada de medios (por las razones ya señaladas). Una forma típica de regulación en Europa es la que limita o prohíbe la propiedad de televisión (o radio) por parte de un diario que excede cierto límite de circulación (por ejemplo, más de un tercio del total de la circulación). Estas reglas a menudo se encuentran en radiodifusión o en las leyes generales de medios, no así en las regulaciones específicas para la prensa, aunque el efecto es el mismo.

En Gran Bretaña, los radiodifusores de televisión abierta no pueden tener intereses en la prensa, dicha limitación no se aplica a los operadores de televisión por satélite. En Italia, si un diario tiene más del 8% de la circulación relevante (participación de mercado), no puede ofrecer televisión, y por debajo de aquel límite solo puede tener un canal de televisión. En Francia, no existen restricciones sobre la propiedad cruzada a pesar de sus estrictas reglas sobre la fusión de diarios. En Alemania existen limitaciones a nivel del gobierno regional (*lander*).

Un aspecto de la regulación de diarios que va de la mano del control de la concentración y la administración de varios apoyos económicos es el requisito de transparencia de la propiedad - la necesidad de contar con información clara y completa sobre la identidad de los propietarios y la parte que controlan del sistema de medios. En Europa, las reglas de transparencia son más rigurosas en los países que tienen las normas de propiedad más estrictas- especialmente en Francia, Grecia, España e Italia. Las reglas requieren que la publicación esté registrada, que el propietario legal esté identificado y la información completa sobre la empresa editorial.

La Unión Europea ha considerado el tema de la regulación para proteger el pluralismo en la prensa pero es probable que se enfrente con los mismos obstáculos (prácticos y normativos) de cualquier regulación o intervención económica que surja en cualquier país miembro.

#### 5.4 La regulación de la conducta y el contenido de la prensa

Mientras que, en general, en regímenes democráticos la prensa gráfica no está sujeta a una regulación directa sobre los contenidos, la inmunidad nunca es ilimitada. Estos difieren en cada país de acuerdo a las costumbres y preocupaciones locales. Un ejemplo de una declaración constitucional sobre la libertad de prensa que reconoce límites es la de Noruega (donde la prensa es muy libre) y dice:

*Habrá libertad de prensa. Ninguna persona debe ser castigada por lo que escriba, cualquiera sea el contenido impreso o publicado, a menos que voluntaria y manifiestamente haya mostrado o incitado a la desobediencia de las leyes, deprecio de la religión o la moral o a los poderes constitucionales, o resistencia a sus órdenes, o haya publicado acusaciones falsas y difamatorias contra otra persona.*

(Picard, 1988, pp. 44-45)

Se identifican tres áreas de asunto público, donde la regulación de los contenidos de la prensa puede ser aplicada. Una tiene que ver con la seguridad y la integridad del estado y el mantenimiento de la ley (también la defensa nacional). Otro se relaciona con las cuestiones de la moral, el honor u ofensa pública (por ejemplo, racismo, sexismo, violencia). El tercero gira en torno a la privacidad, que va de la confidencialidad de la información a la intromisión de los periodistas en la vida privada. Hay otros temas sobre conducta y ética de la prensa que se presentan como asunto público, sin embargo, bajo las condiciones de libertad, no es susceptible de regulación.

Mucho de ellos solo pueden ser resueltos por la corte o la ley, o a través de códigos voluntarios de conducta y ética de la prensa. En algunos países existen Consejos de Prensa, que están integrados por representantes de la prensa independiente y tratan de resolver reclamos específicos (ver Bertrand, 2003). Los mecanismos de compensación suponen ordenar la publicación de retracciones o disculpas; aunque en algunos casos pueden, mediante acuerdo, aplicar penalidades económicas (el costo de la publicación de un descargo es una multa económica). En la Figura 5 se resume la regulación formal e informal de la prensa:

	MÁS FORMAL	MENOS FORMAL
Estructura	Leyes que prohíben el monopolio y la propiedad cruzada. Registro de la propiedad.	Acuerdos informales por los editores.
Infraestructura	Inversiones para la entrada de nuevos actores. Reducción impositiva.	

Distribución	Reducción de la tasa postal	Acuerdo con el distribuidor
Acceso	Subsidios de promoción	Publicación de quejas y pluralismo. Respuestas.
Conducta	Leyes de copyright. Leyes civiles.	Código de conducta y ética. Consejo de Prensa. Ombudsman.
Contenido	Prohibición legal a la publicación de contenidos pornográficos, difamatorios o racistas.	Códigos de ética voluntarios.

Figura 5: Ejemplos de regulación en la prensa.

## 6 Modelos específicos de regulación de medios: radiodifusión

A diferencia de la prensa, la radio y la televisión desde sus inicios estuvieron sujetas a altos niveles de restricción, algunas veces a través del control público rozando la censura. El concepto general de la responsabilidad social e interés público es el centro del modelo de radiodifusión, aunque se pueden encontrar variantes más elásticas (como el caso de Estados Unidos) o formas más fuertes (como en Europa). La principal diferencia se da entre los sistemas de propiedad pública y control y aquellos que operan comercialmente, pero sujetos a las condiciones de concesión de la licencia y la vigilancia pública.

Las principales razones de la alta regulación en radiodifusión pueden ser expresadas en los siguientes puntos:

- Garantizar el servicio universal de los servicios de radiodifusión.
- Asignar frecuencias y concesiones de radio y televisión de manera equitativa y ordenada y supervisar la conformidad a las reglas establecidas.
- Asegurar una gama de servicios y oportunidades de acceso acorde a cada sociedad, es decir diversidad social, política, cultural, local y regional.
- Promover contenidos de alta calidad de acuerdo a los valores y estándares de cada sociedad, en particular referidos a la información, educación, publicidad, cultura, gusto y decencia.
- Proteger los intereses generales del estado en cuestiones ligadas a la seguridad y el orden según la interpretación local.

Se identifican dos modelos de radiodifusión. El sistema de servicio público y el sistema de propiedad y financiamiento privado. La distinción no siempre es absoluta, ya que algunos radiodifusores comerciales podrían tener que cumplir con obligaciones de servicio público como condición para la obtención de la licencia. En cuanto a la radiodifusión de servicio público se espera que responda a las necesidades sociales (por ejemplo, en relación a la política, educación y

justicia). También, directa o indirectamente, se espera que sirva o respete a los partidos políticos. En algunos países, se aplica una neutralidad política (Gran Bretaña) o imparcialidad (*fairness*) (como en los Estados Unidos), mientras que en otros países la influencia de los partidos políticos es más o menos abierta y permitida (como el caso de Italia, Francia o Alemania).

Un sistema de radiodifusión de servicio público reúne cinco características las cuales son avaladas por las políticas y la regulación. Una característica es el desarrollo de un servicio universal (un servicio completo para todos). La segunda es que el sistema debe ser financiado por todos los ciudadanos o, como en el caso británico, por todos los hogares que reciben el servicio (no solo los consumidores del servicio). La tercera característica consiste en la existencia de un control público sobre el acceso a los canales de radiodifusión, en mayor o menor detalle, para asegurar la equidad, la neutralidad política, independencia de ciertos intereses personales y del Estado.

En cuarto lugar, la radiodifusión de servicio público es democráticamente responsable ante la sociedad (o nación). En general se logra tal meta a través del control parlamentario o asignaciones financieras y la renovación periódica de las licencias para operar. En quinto lugar, la radiodifusión de servicio público busca ciertos objetivos de calidad de servicio. Algunas de éstos pueden también aplicarse al sistema de radiodifusión privada y financiada por publicidad.

Una regulación detallada inevitablemente limita la libertad de los radiodifusores públicos y resulta inconsistente con los servicios comerciales. En efecto, uno de los valores de la radiodifusión pública es su carácter no comercial y sin ánimo de lucro. La regulación de la radiodifusión pública es responsable ante el público y la sociedad, más que ante los propietarios o el mercado.

Los sistemas de radiodifusión comerciales son libres de elegir sus propios objetivos, de acuerdo a la audiencia consumidora o al mercado publicitario que ellos quieren atender. Este tipo de sistema es responsable hacia los propietarios, inversores y clientes. En estos casos, la regulación es esencialmente restrictiva y prescriptiva y se designa para establecer las reglas de juego y los límites dentro de los cuales operan. Tales reglas básicas tienen que ver con: tiempo permitido y contenido de la publicidad; control de otros mecanismos de financiamiento (ejemplo, auspiciantes); contenidos que dañan la integridad de los niños y jóvenes, o que ofendan los valores de un grupo social (racismo o religión); y procedimientos para elevar quejas y derecho a réplica.

La radiodifusión comercial debe reunir mínimos estándares para recibir la licencia o la concesión para la explotación del servicio. Estas condiciones pueden variar de un sistema a otro, pero a menudo tienen que ver con los asuntos relacionados a la educación, noticias e información, el idioma o la cultura local, oportunidades de acceso político o de otro tipo, las necesidades de las minorías.

Los mecanismos de regulación son diversos, pero existen ciertos patrones comunes. En general, se encuentran leyes de medios o de radiodifusión que regulan la estructura de todo el sistema. Las mismas establecen de manera amplia los objetivos del sistema y los requisitos y condiciones para operar como radiodifusores. Por ejemplo, en algunos países la propiedad extranjera está prohibida o limitada y, como se indicó anteriormente, existen reglas que prohíben la propiedad cruzada entre la prensa y la radiodifusión (en particular, cuando operan en el mismo mercado). En algunos países europeos, las organizaciones políticas o religiosas no pueden operar estaciones de radiodifusión.

Estas regulaciones también apuntan al control, financiamiento y rendición de cuentas a los gobiernos y sociedad. Los términos y condiciones más detallados pueden también establecerse en los acuerdos para la licencia o concesión, las cuales son periódicamente renovadas y pueden ser revocadas. La regulación de radiodifusión y cable a menudo contiene indicaciones relacionadas con los contenidos, por ejemplo presentar una programación equilibrada entre diferentes tipos de contenidos (información y entretenimiento) o bien establecer cuotas para la producción local o transmisión en la lengua nacional.

Las leyes de este tipo son competencia de los parlamentos o gobiernos y, generalmente, un ministerio u otro departamento de gobierno tiene la responsabilidad de su aplicación, por ejemplo, el Ministerio de Cultura (Suecia), el Departamento de Cultura, Medios y Deportes (Gran Bretaña), el Ministerio de Comunicaciones (Francia). No obstante, usualmente existe otra capa dentro del aparato administrativo que se ubica entre el gobierno y las organizaciones de radiodifusión, que puede servir como un vínculo de doble vía y, en ciertos casos, ayudar a preservar la independencia de los radiodifusores de la intervención directa del gobierno. Este vínculo está integrado por poderosas agencias regulatorias que tienen la función de supervisar diferentes medios. En Gran Bretaña se encuentra la Oficina de Comunicaciones (OfCom), en Francia el Consejo Superior Audiovisual (CSA), en Suecia la Comisión de Radiodifusión, en Holanda la Comisión para los Medios, en Estados Unidos la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) y otras (ver d'Haenens and Saey, 2001, y Kelly et al, 2004, para una completa descripción de la regulación en radiodifusión en diferentes países).

Muy a menudo, existen organismos de consulta o supervisión adicionales que tienen un rol dentro del marco regulatorio, con diversos objetivos y grados de competencia. La mayoría de las organizaciones de radiodifusión pública presentan sus propios Directorios de control que están separados de la gestión diaria y son equivalentes los Consejos de compañías comerciales que operan en el sistema privado de radiodifusión. Estos órganos deciden sobre la política global y tienen la responsabilidad final. En general, se observa una cadena de control desde lo político al aspecto legal, administrativo y de gestión. Se pueden encontrar otros organismos (constituidos legalmente o voluntarios) que representan los intereses de las audiencias, ya sea como consumidores o ciudadanos, y que presionan para el cumplimiento de las reglas y canalizar reclamos.

En Europa, la televisión transnacional ha sido institucionalizada en la Directiva de TV de la Unión Europea (UE). La misma establece las condiciones generales y las reglas para las transmisiones entre los países de la UE. En los hechos es un mínimo común de reglas que no tienen mucho efecto en la práctica, más allá de permitir la transmisión transfronteriza. No obstante, la Directiva apoya los estándares básicos de equidad y objetividad y establece límites de tiempo a la publicidad y sus temáticas, como así también la protección a los niños y jóvenes de contenidos *no deseables*. Además, se prioriza la transmisión de contenidos de origen europeo y producción independiente. Siguiendo el mismo marco de la Figura 5, la Figura 6 sistematiza los principales tipos de regulación formal e informal en radiodifusión.

	MÁS FORMAL	MENOS FORMAL
Estructura	Ley de Medios. Condiciones de operación de los canales. Reglas de propiedad cruzada. Reglas sobre los propietarios (religión, política, nacionalidad, idoneidad)	Reglas para los partidos políticos. Lobby de la industria.
Infraestructura	Estándares técnicos. Reglas de propiedad sobre transmisión, satélite y cable.	Acuerdos internacionales. Estándares industriales.
Distribución	Cobertura universal. Regulaciones sobre la licencia. Horas de radiodifusión.	Aspectos locales y regionales.
Acceso	Tiempo de aire a los partidos políticos. Acceso a las minorías. Acceso del gobierno.	Reglas de imparcialidad, neutralidad y equilibrio. Servicio a las comunidades locales.
Conducta	Copyright y cuotas de pantalla. Reglas y mecanismos de responsabilidad.	Reglas para la publicidad y desempeño.
Contenidos	Leyes en relación a los contenidos (violencia, racistas o pornográficos). Cuotas de producción (tipo y origen).	Códigos de producción para contenido violento o pornográfico.

Figura 6: Síntesis y ejemplos de la regulación nacional de radiodifusión.

## 7 Modelos específicos sobre regulación de medios: telecomunicaciones y cable

El tercer modelo de regulación es anterior al de la radiodifusión y es usualmente llamado el modelo de “*common carrier*” (transporte común) porque tiene que ver con los servicios de comunicación tales como la correspondencia, el teléfono y el telégrafo, que son puramente de distribución y destinadas a ser abiertas a todos como un servicio universal de transporte de mensajes. Son servicios “punto a punto”, no de una distribución abierta. Este modelo ha sido extendido gradualmente a nuevos servicios electrónicos disponibles por las redes de teléfono o cable (en particular Internet). Estos nuevos servicios (servicios de información o chat) son llamados “servicios de valor agregado” porque ofrecen beneficios de contenido a los usuarios de la red, por los cuales deben pagar un costo adicional y no son universalmente provistos.

Como se ha observado, la regulación de las telecomunicaciones es muy desigual, con un control elaborado de la estructura e infraestructura pero casi sin reglas para los contenidos. Sin embargo, los actuales desarrollos amplían el abanico regulatorio debido a la expansión de los servicios provistos por los sistemas de telecomunicaciones y su liberalización. Los sistemas de cable están más regulados que los antiguos “*common carriers*”. Tradicionalmente, en muchos países las telecomunicaciones funcionaban como monopolio estatal por el servicio postal nacional (ej. Deutsche Bundespost en Alemania o el Royal Mail en Gran Bretaña), pero la privatización de las telecomunicaciones ha implicado el reemplazo de los monopolios estatales por compañías que operan el mercado, aunque a menudo con alguna participación del Estado (ver Hills, 2002). En Estados Unidos las telecomunicaciones fueron desde sus inicios un monopolio privado (el sistema Bell) hasta a principios de la década del `80 cuando se crearon seis compañías regionales.

Las políticas para las telecomunicaciones estuvieron en manos de los gobiernos y la regulación específica y detallada fue llevada adelante por la misma industria de acuerdo a la lógica administrativa y tecnológica. En un primer momento no fue considerado un asunto para el debate político en la arena pública, sino solamente para expertos y administradores. Lo mismo aplica sobre las condiciones de la propiedad privada, aunque la privatización del sector de las telecomunicaciones ha significado efectivamente una política más relevante por parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (ver sección 9) como un instrumento importante (Winseck, 2002). Aún así, la disponibilidad de teléfonos y la calidad y costo del servicio se han convertido en elementos del bienestar público mucho más importante que en el pasado. El teléfono es una herramienta para las comunicaciones privadas como así también para la industria y gobiernos; y se ha vuelto en una necesidad de la vida cotidiana, en particular por la acelerada expansión de la telefonía móvil. El tipo de servicios disponibles a los consumidores a partir del teléfono también se han ampliado con los llamados servicios de valor agregado. Hoy telefonía es mucho más que un simple transporte de mensajes y los desarrollos actuales de los protocolos de Internet están borrando las fronteras entre la telefonía y los servicios *on line* como también entre los dos medios (telefonía e Internet).

Los principales temas de regulación para el sector de las telecomunicaciones y cable son:

- La supervisión de los operadores monopólicos y asegurar la competencia entre los operadores para garantizar eficiencia, desarrollo y protección a los consumidores (precio y otros asuntos).
- El interrogante sobre qué servicios de telecomunicaciones y cable deben estar permitidos, , sobre qué condiciones, en especial en competencia con la prensa, radiodifusión y la industria del cine/video.
- Para el sistema de cable, la pregunta sobre las reglas de *must carry* (el deber de transporte) de las señales como la televisión nacional.
- Las limitaciones a la transmisión de contenidos (por ejemplo la pornografía infantil) y su aplicación (por ejemplo, los chats sobre sexo o servicios similares).
- Asegurar las obligaciones del servicio universal y los subsidios cruzados de las operaciones más rentable hacia las menos rentables para garantizar equidad.

- La privacidad de la información transmitida y la protección de los usuarios por usos indeseados de los teléfonos.
- Acceso a los proveedores y consumidores a los servicios de email e Internet.
- Respecto de Internet, cada vez hay más disposiciones para alentar el comercio electrónico, a través del tratamiento sobre la confidencialidad, seguridad y “firma electrónica”.
- También asuntos sobre la confidencialidad a partir de los esfuerzos de los gobiernos y cumplimiento de las leyes para combatir el ciber crimen y terrorismo.
- Garantizar la interconexión entre las diferentes redes sobre condiciones de competencia, incluyendo el acceso equitativo a las redes básicas. La no interferencia de los servicios también debe estar asegurada.
- Alcanzar acuerdos internacionales sobre los protocolos de los temas señalados.

Las principales formas de regulación de telecomunicaciones giran en torno a los siguientes cuatro elementos:

- Una ley general de telecomunicaciones en relación a la estructura de propiedad y control.
- El rol de supervisión de alguna rama del gobierno con referencia a los aspectos técnicos (por ejemplo, la FCC en Estados Unidos o la Ofcom en Reino Unido).
- Establecer las condiciones necesarias para operar una licencia o concesión a través de un regulador oficial y público que garantice el interés público.
- Una autoridad (o más) que integre el sistema nacional de telecomunicaciones con las pautas o patrones administrativos y técnicos supranacionales (harmonización).

## 8 Regulación de Internet

Internet es el principal medio de estos tiempos y presenta una posición anómala respecto a los tres marcos regulatorios descritos. Internet ilustra de forma acabada las causas y consecuencias de la convergencia de medios como se ha discutido (ver Sección 4.1). Aparte de su rasgo distintivo como medio electrónico con una poderosa capacidad interactiva, es también multi-funcional. En general se utiliza como un medio de comunicación privada a través del e-mail, para intercambiar archivos o documentos, como un servicio interactivo que facilita las operaciones bancarias o comerciales, como una fuente de información de consulta o mismo como una forma de distribución de noticias, publicidad y entretenimiento. En suma, posibilita todo lo que la prensa, la radiodifusión, el teléfono, sistema de catálogo todavía ofrecen. A pesar de ello, sin embargo, para los propósitos regulatorios es tratado bajo el modelo de *common carrier* pero no está sujeto a ningún régimen regulatorio propio. No hay garantías de libertad como en la prensa ni regulaciones de contenido como en radiodifusión.



Existen varias explicaciones para esta situación. Una de ellas deriva de su falta de organización centralizada. No es propiedad de nadie, pero es la unión de muchos usuarios de la misma tecnología básica e infraestructura. Por ello resulta difícil establecer una rendición de cuentas o incluso alentar la autorregulación. Es un medio internacional y sus operaciones no tienen jurisdicción o soberanía, excepto la de sus usuarios o proveedores de servicios. Tiene una forma de gerenciamiento internacional voluntario y laxo para ciertos asuntos esenciales que garantizan su funcionamiento. En términos prácticos, sería muy difícil regular sin minimizar su carácter. Pues la novedad de Internet tiene que ver con la ausencia de regulación. A pesar de ello, no es imposible regular (Lessig, 1999) y muchos de los usos de los medios están sujetos a leyes generales relativas a la comunicación y publicación. Cuanto más es comercializado y formalmente organizado, se incrementa la posibilidad de regulación, aunque mucho tendrá que ser en carácter internacional.

## **9 La regulación internacional de medios**

Los medios son todavía esencialmente instituciones nacionales que no ceden competencia a organismos externos. Ante la ausencia de un gobierno global, la comunicación internacional no está sujeta a un sistema de control central o sólido. Las fuerzas del libre mercado y la soberanía nacional se combinan para mantenerlo de esa manera. No obstante, hay un conjunto amplio de controles y regulaciones internacionales que establecen límites a los medios nacionales, en general como resultado de la cooperación voluntaria por necesidades o conveniencia mutua para el funcionamiento. La mayor parte de esta regulación está diseñada para facilitar a los medios globales en asuntos técnicos y comerciales, pero algunos elementos están relacionados con cuestiones normativas, pero no vinculantes.

Los orígenes de la gobernanza global se encuentran en los acuerdos diseñados para facilitar los servicios postales internacionales a través de la Unión Postal Universal a mediados del siglo XIX. En la misma época (1895) la Unión Internacional del Telégrafo (UIT) fue fundada para ayudar a la coordinación de las interconexiones y establecer acuerdos sobre las tarifas y posteriormente para la armonización del uso del espectro radioeléctrico. En ambos casos, los gobiernos y los monopolios estatales asumían los roles claves. Luego de la Segunda Guerra Mundial, Naciones Unidas proporcionó un espacio para el debate sobre temas vinculados a los medios masivos de comunicación, con énfasis en la libertad de expresión (garantizada por su Carta), el libre flujo de la información entre los países, y temas de soberanía. En 1978, a través de la petición de países en desarrollo, se intentó introducir una Declaración de Medios en la UNESCO indicando un conjunto de principios de conducta para los medios internacionales, en particular sobre la propaganda de la guerra e informes hostiles. La oposición de los países occidentales y los medios del libre mercado llevaron la iniciativa al fracaso, pero dejó un número de temas nuevos en la agenda lo cual contribuyó al reconocimiento de ciertos derechos y obligaciones en materia de comunicación. Por otra parte, existen tratados internacionales, incluso la Declaración de Naciones Unidas, la Convención Europea y la Americana de los Derechos Humanos, que ofrecen alguna compensación a aquellos injuriados por el mal uso de las comunicaciones.

El cambio de paradigma hacia la desregulación y privatización, junto con la nueva “revolución de las comunicaciones” basada en la informática y telecomunicaciones, bloqueó el camino hacia una regulación normativa internacional más amplia. Pero al mismo tiempo se incrementó la necesidad de cooperar en materia técnica, administrativa y económica sobre una serie de temas. Más recientemente, el desarrollo de Internet ha estimulado el llamado a una regulación internacional, pero esta vez con referencia al contenido y la estructura.

Los organismos principales que juegan una variedad de roles claves en el sistema emergente de gobernanza de medios a nivel internacional son (ver O'Siochru y Girard, 2002):

- Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT): gobernada por un Consejo de representantes designados por los gobiernos nacionales, la UIT se encarga de acordar los estándares técnicos en telecomunicaciones, la asignación de espectro radioeléctrico, las órbitas satelitales, etc.
- Organización Mundial del Comercio (OMC); ejerce un gran poder sobre asuntos económicos y comerciales y afecta cada vez más a los medios debido a que éstos se han convertido en grandes negocios comerciales. Los temas centrales de la OMC se refieren al libre comercio y el proteccionismo, con implicancias sobre los límites a la soberanía nacional en relación a las políticas de medios. La política de la UE para proteger la radiodifusión es muy vulnerable del mismo modo que la radiodifusión pública en general. Además de la UE, otras organizaciones comerciales regionales o acuerdos (NAFTA) afectan a los medios.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): es una rama de Naciones Unidas creada en 1945. La entidad tienen competencia sobre asuntos culturales y educacionales, pero carece de poder y funciones específicas sobre los medios. Sin embargo, es activo sobre cuestiones de libertad de expresión e Internet.
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI): establecida en 1938, la OMPI tiene el objetivo de armonizar las legislaciones y procedimientos como también resolver las disputas entre los propietarios de los derechos, los autores y los usuarios.
- Corporación Internacional para la Asignación de Nombres y Números (ICANN): este es el último en incorporarse a las entidades de gobernanza. Es una entidad privada y voluntaria que tiene el objetivo de representar a la comunidad de los usuarios de Internet. Se creó en 1994 luego de la privatización de Internet y su principal función es asignar y distribuir las direcciones y nombres de dominio, además de realizar funciones de gestión de los servidores. Tiene escaso poder para negociar directamente con los requerimientos sociales y otros problemas en relación a Internet.
- Comisión Europea (CE): influye sobre ciertos aspectos de radiodifusión y telecomunicaciones en relación a los 25 estados miembros de la UE.

Hay otros organismos que remiten a una variedad de temas en relación a los medios. Algunos representan los intereses de la industria, incluyendo los de los editores, periodistas o productores. Existen también organizaciones no gubernamentales (ONGs) que representan a la sociedad civil. Por estas razones, una regulación efectiva se encuentra todavía vinculada a aspectos técnicos y económicos más que a los sociales y culturales, con la posible excepción de la libertad de comunicación. No obstante, se identifican signos dispersos de una creciente internacionalización y, posiblemente, de la necesidad de un marco de análisis más adecuado del que ofrecen los estados nacionales.

El crecimiento de los medios internacionales plantea nuevos temas sobre el control de los medios. Mientras que los mensajes de los medios ya no son fáciles de contener dentro de las fronteras nacionales, existen muchos obstáculos prácticos sobre el flujo global.

## **10 Tendencias y fuerzas dinámicas que afectan a la regulación**

### **10.1 Fuerzas para el cambio**

Dado que los principales modelos de regulación están estrechamente vinculados a diferencias entre las tecnologías de comunicación, los continuos cambios tecnológicos tienen consecuencias en la regulación. El cambio tecnológico puede causar que ciertas regulaciones dejen de tener racionalidad y crear la necesidad de nuevas formas de regulación. Hay otras causas para el cambio, que incluyen transiciones políticas de regímenes bajo el control del Estado hacia formas liberales de libre mercado (como el caso de la ex Unión Soviética y Europa central y oriental), y también cambios ideológicos y culturales en los países. Actualmente la tendencia que impulsa al cambio conlleva a una mayor comercialización de los medios y el declive del apoyo público para las políticas culturales que regulan los contenidos de medios. La tercera fuente de cambio (aunque ésta puede ser considerada como la primera fuerza para el desarrollo tecnológico) es económica. Los empresarios e inversores han percibido potenciales mercados que solo se pueden abrir a través del relajamiento de las viejas formas de regulación y del control estatal, mediante un marco regulatorio más generoso. El cuarto factor es el desarrollo permanente de la globalización que tiene un amplio impacto, en particular por el debilitamiento del control estatal sobre el flujo de los medios. Por todas estas razones, el marco teórico y normativo empleado para guiar e interpretar tales cambios también debe adaptarse a las nuevas circunstancias.

### **10.2 Tendencias de las políticas y la regulación**

La continua multiplicación de los canales de distribución de todo tipo provoca que una regulación efectiva (nacional o internacional) sea más difícil de aplicar, como así también menos necesaria, en la medida que la misma es diseñada para garantizar un servicio universal, salvaguardar la diversidad y el acceso y limitar el crecimiento del monopolio. Los defensores del libre mercado sostienen que el mercado puede lograr muchos objetivos de “interés público” sin necesidad de una regulación. Esta perspectiva es impugnada por los críticos que observan a los resultados del mercado en términos de excesiva comercialización, homogeneización, declinación estándares culturales, limitaciones sobre el acceso y concentración del poder sobre las noticias e información en pocas corporaciones, que tienen vínculos con la elite política.

Las diferentes fuerzas impactan sobre las formas tradicionales de regulación. El sector de la radiodifusión pública, principalmente en Europa pero no solo allí, ha sido muy afectado. El mismo perdió el status de monopolio hace ya un tiempo y ha enfrentado la competencia de los canales comerciales y las reducciones relativas o absolutas de financiamiento. Aunque su status está protegido en la UE, los efectos de los actuales cambios llevan a una marginalización de la radiodifusión pública y el foco sobre funciones sociales y culturales que el mercado no podría suministrar. Otra consecuencia es la aversión a regular sobre la prensa gráfica por propósitos de política pública. En el actual complejo sistema de medios tal apoyo es considerado menos necesario y factible, dejando a un lado la voluntad política. Correctamente

o no, se sostiene que existen demasiados medios alternativos, que incluyen a aquellos en Internet, por lo cual no hay peligro de perder la diversidad informacional siempre que se promueva la libertad de mercado y la innovación. En general, se observa que las regulaciones que restringen los medios (en nombre del interés público) están siendo desmanteladas o debilitadas. En el foro económico internacional de la OMC se ha convertido más difícil argumentar sobre cualquier excepción o límites al libre comercio por razones nacionales o de política cultural. Los temas normativos y sobre derechos humanos adquieren un papel secundario sobre las consideraciones técnicas y económicas. En algunos países, las limitaciones tradicionales sobre contenido (por ejemplo, sexo o violencia) se están flexibilizando, en parte también por considerarse impracticables en un entorno de multiprogramación.

Como se sintetizó en la sección 3, los temas a regular sobre los medios no han desaparecido y aparecen llamados a la regulación desde lo público o por intereses particulares a medida que surgen nuevos asuntos. En general, la política ha apuntado hacia la autorregulación de los medios y la responsabilidad voluntaria. En los países donde los temas sobre el crimen y el terrorismo son prioritarios ha habido mayor voluntad para cooperar y regular donde fuera factible.

Internet, como un creciente y altamente influyente medio de comunicación, es un caso especial que ha recibido un tratamiento contradictorio y ambivalente. Este se ha desarrollado de forma marginal en relación al rango de las posibilidades de los medios durante la década de 1990 (ver Castells, 2001) y desde sus comienzos fue virtualmente libre de cualquier propiedad o control nacional o internacional. Se benefició del espíritu del *laissez faire* como también por su status de medio de telecomunicaciones basado en un modelo punto a punto. Es difícil de regular de manera efectiva, aunque no imposible (Lessig, 1999). Sin embargo, sus funciones se han extendido en la arena de la comunicación pública y muchos de los temas de regulación de medios ahora también se plantean en referencia a Internet (Hamelink, 2000). La situación actual es que Internet se mantiene formalmente no regulada, pero está sujeta a algunas formas de autorregulación, en particular por los proveedores de servicio y está también sujeta a las leyes generales que aplican sobre la comunicación pública (por ejemplo, copyright, calumnias, injurias) en los países donde éstas se aplican (ver Akdeniz, 2001). Los motivos sobre seguridad comercial y seguridad nacional son los que conducen hacia un control más formal y supervisión. Internet no tiene protecciones sólidas sobre las libertades básicas.

Con atención en los acelerados cambios tecnológicos, se pueden realizar algunos pronósticos sobre la forma que tomará la futura regulación de medios. Resulta improbable que la reciente ola desregulatoria retroceda, pero podría ser imprudente pronosticar la “extinción” de la regulación. Es también improbable que se presente una completa convergencia de reglas y regulaciones para los medios de comunicación, pero la tendencia es aún así en esa dirección.

## 11 Lista de control

- La regulación de medios entra inevitablemente en tensión con la libertad de expresión y la actividad económica.
- Alguna forma de regulación de medios es insoslayable porque los medios de comunicación pública cumplen amplias funciones esenciales en la sociedad moderna.

- Los diferentes tipos de medios todavía son regulados de acuerdo a diferentes modelos de control, en particular en cuanto a la tecnología, pero existe una tendencia hacia la convergencia en ese sentido (especialmente debido a la digitalización).
- En los estudios sobre regulación, es necesario distinguir entre niveles de análisis referidos a: teórico/filosófico, proyectos políticos, reglas específicas y regulaciones y autorregulación.
- La regulación de medios está sujeta a una fuerte influencia de los aspectos históricos locales y nacionales, la cultura y las circunstancias, pero las presiones del comercio y la globalización tienden a reducir tales diferencias.
- Las regulaciones y los controles aplican de manera diferente a la estructura de medios, la organización, la conducta y la performance (por ejemplo, los contenidos y los servicios).
- La actual regulación de medios se tiene que adaptar a las presiones de la globalización, la liberalización de los mercados, así como a la emergencia de nuevas tecnologías. La mayoría de las regulaciones todavía son nacionales más que internacionales: hasta aquí la regulación internacional es débil e incompleta.
- La tendencia general de proceso de elaboración de las políticas en las comunicaciones globales no toma muy en cuenta los asuntos normativos en el campo de la ética y derechos humanos.
- En general, la tendencia es hacia menos regulación.
- Internet plantea nuevos desafíos sobre los proyectos regulatorios debido a la falta de una clara localización nacional, su laxitud en la forma de control, tecnologías elusivas y múltiples funciones. Su posición es muy ambigua.