

# Discusión y propuesta metodológica para el análisis comparado de legislaciones audiovisuales generales de carácter nacional

*Discussion and methodological proposal for comparative analysis of general audiovisual legislation at national level*

*Discussão e metodologia para a análise comparativa da legislações audiovisuais gerais de alcance nacional*

DOI: 10.1590/1809-5844201833

**Marina Hernández Prieto<sup>1</sup>**

<http://orcid.org/0000-0001-9674-6883>

**Ángel Badillo Matos<sup>1</sup>**

<https://orcid.org/0000-0002-4865-0462>

**María de la Peña Pérez Alaejos<sup>1</sup>**

<http://orcid.org/0000-0001-9022-9922>

<sup>1</sup>(Universidad de Salamanca, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología y Comunicación. Salamanca, Espanha).

## Resumen

A pesar de la abundante literatura sobre las políticas públicas de comunicación y la necesidad de la regulación en el sector audiovisual para favorecer el desarrollo de sociedades plurales y democráticas, se hace evidente cierta imprecisión desde el punto de vista metodológico. Con el fin de contribuir a la mejora de los procesos de elaboración de nuevas políticas públicas en el campo, y partiendo de modelos previos de otros autores, este texto tiene por objetivo proponer una herramienta metodológica válida que permita estudiar las legislaciones audiovisuales generales de alcance nacional de forma sistemática.

**Palabras clave:** regulación audiovisual. políticas públicas de comunicación. Metodología. análisis comparado.

## Abstract

Despite plenty of literature on public communication policies and the need for regulation in the audiovisual sector to promote the development of pluralistic and democratic societies, it becomes evident that there is a certain lack of precision from the methodological point of view. For the purpose of contributing to the improvement of the elaboration processes of new public policies in

this field, and starting on the basis of other authors' previous models, this paper aims to propose a valid methodological tool in order to analyze general audiovisual legislation at national level in a compared and systematic manner.

**Keywords:** audiovisual regulation. public communication policies. Methodology. comparative analysis.

### **Resumo**

Apesar da abundante literatura sobre políticas públicas de comunicação e a necessidade de regulamentação no setor audiovisual para promover o desenvolvimento de sociedades democráticas e pluralistas, certa imprecisão é evidente a partir do ponto de vista metodológico. A fim de contribuir para a melhoria dos processos de criação de novas políticas públicas no campo e com base nos modelos anteriores de outros autores, este artigo tem por objetivo propor uma ferramenta metodológica válida que permita estudar as legislações audiovisuais gerais de alcance nacional de forma comparada e sistemática.

**Palabras-chave:** regulação audiovisual. políticas públicas de comunicação. metodologia. análise comparativa.

### **Introducción**

La consideración de que la comunicación constituye un lugar estratégico desde el que estudiar la reconfiguración del mundo, en general, y las transformaciones sociales, en particular, catapultó inicialmente a las políticas de comunicación desde los escenarios macro de la economía y la ciencia política, para reubicarse posteriormente en la esfera cultural bajo la influencia de los estudios culturales. Con una visión tal vez excesivamente mediocéntrica, se ha destacado desde estos campos la necesidad de la intervención pública como garante de la democratización de los sistemas de comunicación y la participación de los actores sociales.

Sin embargo, en contraste con este interés general y creciente, la determinación sobre cómo estudiar las políticas públicas de comunicación se ha mantenido imprecisa, variando de autor en autor, dificultando en consecuencia la evaluación de las políticas públicas ya aplicadas en el campo y el hallazgo de factores que puedan influir en su evolución. Resulta imprescindible, por tanto, tratar de diseñar herramientas metodológicas que nos permitan estudiar las mismas de una forma sistemática. El objetivo de este texto es proponer una metodología válida para el estudio sistemático de las legislaciones audiovisuales generales de carácter nacional.

### **Políticas públicas de comunicación y *policy making***

Debido a la complejidad del concepto, para abordar este tema es preciso señalar primero las diferencias existentes en inglés entre los vocablos *politics* y *policy*, inexistente en la lengua castellana. El primero se refiere a la acción pública ordinaria (*politics*, en español “la política”), es decir, aquella centrada en la competencia electoral y en las

dinámicas clásicas de la representación; mientras que el segundo alude a la acción pública concreta (*policies*, en español “las políticas”), entendida como el conjunto de actores y de mecanismos que presiden la definición y la puesta en práctica de políticas públicas y de diferentes procesos de regulación social (SUBIRATS; KNOEPFEL; LARRUE; VARONE, 2008). De este modo, cuando se pretende estudiar “la política” (en el sentido de *politics*), el objeto de estudio son las fuerzas políticas y las instituciones gubernamentales y parlamentarias; mientras que el análisis de las “políticas públicas” (*policies*) se centra en el aspecto programático de la acción gubernamental en un área concreta de la acción pública (KAUFFER, 2002), en este caso, la comunicación.

El análisis de políticas públicas ha crecido como disciplina de las ciencias sociales avanzando en dos campos de investigación. Uno de carácter instrumental o prescriptivo y otro más analítico, centrado en las causas y consecuencias de las políticas públicas, más que en la búsqueda de las mejores opciones y formulación de políticas. El primero tiene dos dimensiones: (a) la descriptiva orientada básicamente al estudio del comportamiento de los actores y organizaciones; y (b) la prescriptiva encaminada, no sólo a la búsqueda de buenas alternativas de acción pública, sino también al análisis de su factibilidad política de modo que el decisor se decante por la mejor política pública posible (DROR, 1971; LASSWELL, 1951; MELTSNER, 1972). Se trata, en palabras de Meltsner (1972), de “unir lo deseable con lo posible”, no sólo ayudar a determinar cuál es la mejor alternativa sino también asegurarse de que el gobierno adopte e implante esta alternativa.

El segundo campo de investigación, más cercano a los fines de este trabajo, ha buscado – mediante la utilización de enfoques teóricos provenientes de las ciencias sociales – entender y explicar la actividad de los actores públicos y privados. Desde esta perspectiva, las políticas públicas se entienden predominantemente como variables dependientes, como resultado del acomodo y equilibrio de fuerzas que se configuran al interior del sistema (DUNN, 1994; DYE, 1976; MAJONE, 2001). Es indudable que las características distintivas de los regímenes y sistemas políticos se convierten en un elemento de central importancia porque, de su configuración, depende la conformación de las reglas formales e informales, el acceso a los recursos de los distintos grupos, sus intereses y lealtades, sus relaciones simétricas o asimétricas, así como su papel e influencia en la formulación e implementación de las políticas.

A lo largo del desarrollo de los estudios en políticas públicas se han elaborado múltiples propuestas de definición para el concepto. En 1951, Lasswell precisó el término *policy* para designar “las opciones más importantes hechas tanto en la vida organizada como en la privada”, afirmando que podríamos hablar de la “política gubernamental”, de la “política empresarial” o de “mi propia política” (LASSWELL, 1951, p.8). Otras dos definiciones clásicas usualmente citadas son las de Dye (1976, p.1), quien define a las políticas públicas como “cualquier cosa que los gobiernos decidan hacer o no hacer”, cuyo estudio busca “describir y explicar las causas y las consecuencias de la actividad del gobierno”; y la de Thoening (1985), quien afirma que se trata de “lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar” (cit. en KAUFFER, 2002, p.3). Estas dos definiciones nos

colocan ante un problema, porque las políticas públicas no se restringen a las regulaciones (explícitas) sino que también incluirán la inacción gubernamental en algún área.

Tal y como afirma Lindblom (1991) además cada toma de posición por parte del Estado con relación a una cuestión no puede ser explicada prescindiendo de las políticas que lleven adelante otros actores. En otras palabras, aunque el Estado inicie de manera autónoma una cuestión, sus decisiones posteriores, con relación a su implementación o cambios en su contenido, estarán influidas por un cálculo de la reacción probable de otros actores y por las posiciones que estos adopten en el curso de la acción. Así, a lo largo de este proceso social, distintos actores implicados en la cuestión tomarán posición frente a ella, modificando el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas de la arena política en un momento histórico dado (OSZLAK; O'DONNELL, 1981).

En su influyente trabajo sobre el tema, Freedman (2006) concluye que la amenaza más grande a la transparencia en la elaboración de políticas deriva de la continua e íntima relación entre intereses corporativos y diseñadores de políticas del gobierno. La idea de que la elaboración de la política contemporánea de medios es un modelo de transparencia y responsabilidad es errónea, afirma. La participación pública y el debate parlamentario son marginados por una relación entre la industria y el gobierno que está marcada por su intimidad, falta de transparencia y objetivos compartidos. Podemos pensar entonces que la estructuración de las políticas públicas aparece determinada por los siguientes factores: la manera en que los gobernantes disponen de los recursos y las prácticas culturales de gobierno para obtener los resultados deseados; el grado en que la distribución del poder se distorsiona en la dimensión burocrática; y el grado en que las relaciones gubernamentales se constituyen o no en una correa de transmisión de las decisiones y acciones de gobernantes y gobernados (MARINO, sd).

Dentro del debate sobre las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) acaecido en América Latina a partir de la década del setenta, existen algunos aportes que podrían señalarse como más significativos en relación con la revisión del sector audiovisual (BOLAÑO; MASTRINI, 2001; CAPRILES, 1996; GRIFEU, 1986). En primer lugar, se plantea la necesidad de la intervención estatal y la sociedad civil en la definición de las políticas audiovisuales para perseguir la democratización de los sistemas comunicacional, lo que implica una relación directa entre acción política y acción comunicativa. En un segundo lugar, se señala como central el propio concepto de “sistema de comunicación” integrando así en el objeto de unas PNC todos los procesos y circuitos relativos a la producción y reproducción simbólica en una sociedad histórica concreta. La discusión permitió también aprender a valorar los procesos de comunicación social como capitales para la identidad cultural de los pueblos y los distintos grupos sociales; y además fue capaz de integrar el concepto de desarrollo nacional de la información y la comunicación en el marco de una problemática internacional definida por las reivindicaciones en torno al NOMIC. El debate dejó también como saldo teórico la discusión sobre conceptos tan importantes como el acceso, la participación y el servicio público, pero además fue capaz de poner el foco en la investigación en comunicación como una función política imprescindible en el proceso de formulación/adopción de las políticas y de

la planificación de la comunicación, especialmente ante la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Es precisamente por esta última puesta en valor de la investigación por lo que este trabajo cobra sentido.

Surge así entonces la cuestión acerca de cómo se están transformando las viejas políticas públicas de comunicación, y con qué lógica. ¿Debe aplicarse el mismo modelo de regulación a los nuevos medios? Son muchas las voces que hablan hoy de que las políticas de comunicación tradicionales sobre el sector audiovisual no son necesarias, porque ha desaparecido la condición de escasez del espectro que las justificó hasta ahora, y que de hecho la multiplicación de la oferta hará incluso innecesarios los medios públicos como garantes de la diversidad (GOLDBERG et al, 1998, p.16). La globalización del capitalismo (CHAKRAVARTTY; SARIKAKIS, 2006) o el ascenso del neoliberalismo (MCCHESENEY, 1999) son identificados por los autores más relevantes del campo como fuerzas motrices de los cambios contemporáneos en las políticas públicas de comunicación (FREEDMAN, 2008). En este contexto, fuertemente desregulatorio, se están produciendo cambios en la concepción del papel de las políticas públicas de comunicación en algunos países de América Latina. El objetivo es, por tanto, diseñar un aparato metodológico que permita analizar de manera sistemática las diferentes legislaciones generales de alcance nacional con el fin de identificar en cada caso una lógica de acción, discutir su coherencia y su puesta en práctica. Se pretende así contribuir a mejorar el diseño de las legislaciones generales que en materia audiovisual se elaboran en el marco de los Estados Nación.

## **Una aproximación metodológica al estudio de las políticas de comunicación**

Como se ha explicado al inicio, esta propuesta pretende contribuir al diseño de un modelo operativo de análisis de legislación audiovisual sobre la base de indicadores que permitan la evaluación comparada de diversos marcos regulatorios. Se expone a continuación el diseño metodológico propuesto para tal fin partiendo de propuestas y recomendaciones realizadas con anterioridad por otros autores y adaptándolas al objeto de estudio, entendiendo por tal las legislaciones audiovisuales generales de carácter nacional.

Uno de los problemas metodológicos del campo de las ciencias sociales es que confronta dilemas diversos en este terreno como consecuencia de las peculiaridades de su objeto de estudio. Los fenómenos sociales no pueden construirse a modo de experimento por los investigadores, sino que debe partirse de los momentos históricos reales en los que han tenido lugar los fenómenos que quieren estudiarse. En este sentido, el análisis comparativo es una herramienta más en el campo de la investigación social que permite establecer sensibilidades en torno a las diferencias y similitudes y que contribuye así a la formación de conceptos.

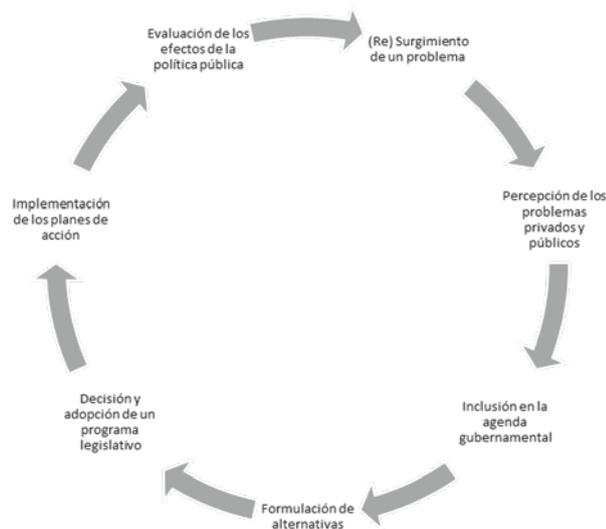
Existen algunos aspectos importantes en los sistemas mediáticos de cada país, que muchas veces se dan por “naturales” o en algunos casos son tan familiares para el investigador que no los percibe y no les presta la atención suficiente. Tal y como apuntan

Blumler y Gurevitch (1975, p.76), el análisis comparado tiene “la capacidad de hacer visible lo invisible”, de atraer nuestra atención sobre los aspectos de cualquier sistema de medios de comunicación que podrían darse por supuestos y ser difíciles de detectar cuando se está focalizando un único caso nacional.

Esta herramienta metodológica es ahora muy utilizada en el campo de las ciencias sociales, sobre todo en aquellas investigaciones en las cuales interesa analizar los fenómenos sociales a nivel de sistemas, donde las diferencias en muchos casos no existirían en un estudio limitado a un solo país. Investigaciones como las de Hallin y Mancini (2008, 2012), Humphrey (1996) o Levy (1999), ponen de manifiesto la utilidad de dicho método para aclarar y despejar las relaciones existentes entre los sistemas de medios de comunicación y su marco social y político.

Por otra parte, parece ser oportuno operativizar el análisis partiendo de una concepción de las políticas públicas como un proceso, viéndolas por tanto como un conjunto de decisiones tomadas y de acciones emprendidas por una serie de actores, públicos y privados, orientadas hacia la solución de un problema público claramente delimitado. La perspectiva se centra así en el análisis de la actuación de los actores implicados en las diferentes etapas de una política pública. El Gráfico 1 ilustra este ciclo de las políticas públicas, desde el momento en el que surge el problema sobre el que la acción pública tendrá que actuar, hasta el momento de la evaluación de los efectos de la propia política pública. Se entiende por tanto que el contenido y las características institucionales de una acción pública (variable dependiente) son el resultado de las interacciones entre las autoridades político-administrativas y los grupos sociales que causan y/o padecen los efectos negativos de un determinado problema colectivo (variable independiente).

**Gráfico 01** – Ciclo de las políticas públicas



Fuente: adaptación libre del libro de Parsons (1995, p.78-79 apud SUBIRATS et al, 2008).

Es necesario matizar que este proceso cíclico no se diseña como una rígida organización secuencial de las diferentes fases que atraviesa en la realidad cada política, sino como un marco indicativo en el cual organizar el conocimiento y la reflexión para el análisis. De este modo, la primera cuestión que se plantea es la inclusión de un problema o potencial problema en la agenda política. Es el primer momento de la vida de una política pública. Se trata, pues, del momento de una primera selección de aquellas cuestiones o situaciones problemáticas — ahora o potencialmente — sobre las que plantearse la posibilidad o la necesidad de actuar sobre ellas, de definir una política en relación a ellas. Pero, ¿qué razones son las que determinan que una cuestión entre o no en la agenda gubernamental? Existe un común acuerdo entre los especialistas en que “la capacidad de los ciudadanos o grupos para introducir cuestiones en la agenda política está desigualmente distribuida” (PALLARÉS, 1988, p.152). Las agendas políticas son, por tanto, más el resultado de la movilización de demandas y presiones que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos. Por ello, un conocimiento más profundo de esta cuestión deberá obtenerse a través del estudio de las actividades y la influencia de los grupos de interés, los partidos políticos, los altos cargos políticos y los responsables de los medios de comunicación en cada uno de los casos planteados para después establecer un análisis comparado entre ellos.

Además, el analista deberá estudiar el contexto en el que se producen las políticas públicas, entendido como “aquel conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación (“políticas estatales”) que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables” (OSZLAK; O’DONNELL, 1981, p.21). De esta forma, los autores distinguen tres niveles de contexto cuyo análisis resulta fundamental: un primer nivel constituido por el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de la cuestión; un segundo nivel que incluye la “agenda de cuestiones”, es decir, el conjunto de asuntos socialmente problematizado por la sociedad en un momento histórico dado; y un tercer nivel que supone el conocimiento de la estructura social, lo que permitirá al analista poder determinar de antemano, por ejemplo, quiénes son los potenciales actores respecto de una cuestión y qué recursos podrían llegar a movilizar.

## **Contextos políticos, sociales y mediáticos**

Hallin y Mancini (2008) concluyen su investigación sobre sistemas mediáticos con la propuesta de tres modelos teóricos que explican la relación existente entre los medios de comunicación y las fuerzas políticas. Para enmarcar a cada uno de los 18 países objeto de estudio dentro de uno de los tres modelos, emplean indicadores obtenidos a partir de la combinación de teorías de estudios de política y medios con observaciones empíricas. Introducen cuatro principales variables para describir un sistema mediático: el desarrollo del mercado de medios, centrándose en el desarrollo de la circulación de la prensa masiva; el paralelismo político, en el sentido amplio del grado en el cual los medios de comunicación

son partidistas y reflejan las principales posiciones políticas; el desarrollo del profesionalismo periodístico y el grado de intervención estatal en el sistema de medios. De este modo elaboran su propuesta con tres modelos de sistemas mediáticos: el modelo mediterráneo o “pluralista polarizado”, el modelo “Democrático Corporativo” y el “Liberal”.

Los aspectos en los que Hallin y Mancini (2008) se concentran son: el grado de neutralidad o parcialidad de los medios (“paralelismo político”), el grado de profesionalización (autonomía, ética profesional y conducta, orientación de servicio público) o, a la inversa, el alcance de la instrumentalización de los medios, y el impacto relacionado del grado de intervención estatal sobre el sistema mediático. Indudablemente, estos son temas importantes, pero los estudios comparativos deben incluir también el estudio del grado de libertad y pluralismo mediático presente en los distintos sistemas, explorando cuidadosamente las diferentes condiciones históricas, políticas, legales, regulatorias y económicas para la libertad de los medios de comunicación en cada país (CZEPEK; HELLWIG; NOWAK, 2009).

Siguiendo a Humphrey (2012), “Sistemas mediáticos comparados” proporciona indudablemente una base excelente para la discusión sobre la investigación comparativa futura, sin embargo el modo de inclusión a grandes rasgos del enfoque de Hallin y Mancini (2008) es problemático, dada la heterogeneidad del mercado de sistemas de medios liberal-democráticos (HUMPHREY, 2012, p.164). Este autor realiza una crítica profunda destacando y argumentando algunos errores de la metodología del estudio de Hallin y Mancini (2008) y lanza una propuesta propia sobre las variables que deberían ser evaluadas en el análisis de un sistema mediático determinado y que podría además de algún modo servir como matriz para la elaboración de investigaciones basadas en el análisis comparado. Humphrey (2012) sostiene, que además de lo ya mencionado, el estudio comparativo también podría extenderse al examen de temas interesantes de política de medios, como los distintos estilos o modelos de regulación nacionales y sus implicaciones para la representatividad democrática y la *accountability*.

**Cuadro 01** – Variables de Política Nacional y Política Económica claves relacionadas con el Sistema de Medios

Variables	Niveles		
Historia Política	Continuidad		Ruptura
Tamaño de mercado	Grande	Intermedio	Pequeño
Concentración (en diferentes mercados: nacional, regional etc. Y en prensa, televisión, <i>cross-media</i> etc.)	Alto	Intermedio	Bajo
Estructura étnico/Lingüística	Homogénea	Regionalizada	Sub-Estados (nacionalismos)

Variables	Niveles		
Polarización Ideológica	Altamente polarizada	Moderadamente polarizada	Escasamente polarizada
Modelo de mayoría o consenso en la dimensión Federal/Unitaria	Unitario (mayoritario)	Descentralizado	Federal (consenso)
Modelo de mayoría o consenso en la dimensión de Partidos/Gobierno	Alternancia en el gobierno/Dualismo del Sistema de Partidos/ Gobiernos de partido único (mayoritario)	Moderada compartición de poder/ Intermedio	Partición del poder Gubernamental/ Multipartidismo/ Grandes coaliciones (consenso)
Modelo de mayoría o consenso en la Intermediación de Intereses	Pluralismo (mayoritario)	Clientelismo	Corporatismo (consenso)
Tradición de Estado	Fuerte (dirigismo)	Intermedio	Débil (liberal)
Influencia sobre la elaboración de leyes judiciales/ Reglas de funcionamiento Constitucionales	Fuerte	Intermedio	Débil
Tradición legal	Derecho anglosajón ( <i>common law</i> )		Derecho continental ( <i>civil law</i> )

Fuente: Humphrey (2012, p.167).

En realidad, lo que sucede con la propuesta de Hallin y Mancini (2008) es que ellos centraron su atención en la relación que se establece entre las políticas y el periodismo, principalmente de prensa escrita, y no tanto en el análisis de las políticas públicas. Este es el motivo por el que si bien puede partirse de la estructura general que éstos utilizaron en su estudio comparativo para el análisis de legislaciones audiovisuales generales de carácter nacional, parece más oportuno utilizar la propuesta de Humphrey (2012) para realizar un análisis completo de los sistemas políticos, sociales y mediáticos de cada caso concreto.

## Caracterización de las políticas

Como requisito previo al análisis comparativo, y con el objetivo de satisfacer la siguiente exigencia: “la comparación no es válida más que entre hechos del mismo tipo, hechos con análoga estructura” (DUVERGER, 1976, p.413), se propone analizar los casos objeto de estudio tomando como referencia y de forma adaptada la tipología multivariable de Exeni (1998) para las Políticas Públicas de Comunicación. El fin es corroborar de este modo la validez del estudio comparativo que se propone.

Para adaptar el análisis a esta caracterización se propone analizar las Políticas con base en los siguientes criterios: identificación del alcance de la política, o nivel de gobierno que emite la política, identificación del ente formulador y del ente implementador, identificación de la denominación expresa de la política si corresponde, identificación del contenido político o técnico que desarrolla la política y expresa su intención o interés sobre el problema en cuestión, identificación de los instrumentos de políticas –todas aquellas normas, organizaciones, mecanismos, planes, programas, proyectos, y sus respectivos presupuestos, que permiten medir la prioridad y esfuerzo institucional del Estado en implementar una política- y el estado de la política, la etapa en la que se encuentra: de diseño, definición, promulgación, implementación, evaluación o ajuste.

## Caracterización de los actores

Siguiendo la propuesta de Oszlak y O'Donnell (1981), un análisis completo de políticas públicas a posteriori supone la reconstrucción de actuación de los poderes públicos. Se trata de examinar relaciones, alianzas y conflictos entre actores presentes en el proceso político objeto de análisis y las vías y formas de representación establecidas. Se trata de ver quién interviene en cada política concreta y con qué resultados. Los actores no son, por tanto, observados o analizados a partir de consideraciones genéricas sobre sus lógicas de actuación o su pertenencia formal a tal o cual corriente, tendencia o posición social, sino en relación a su concreta actuación en el desarrollo y materialización de un programa de acción determinado (LINDBLÖM, 1991).

Resulta pertinente utilizar en esta fase de forma adaptada el Análisis de Políticas de Redes (o *Policy Networks*). Red (*network*) es un concepto que hace referencia a un conjunto de elementos que se organizan para alcanzar un determinado fin. Tal y como señala Díaz Moure (sd),

organizarse implica la institucionalización de una estructura en la que diversos actores —públicos y privados— con recursos desiguales interactúan para alcanzar intereses compartidos. Es decir, el *network* representa un mapa de la estructura del poder en el que se describen quiénes participan en la red y cómo se distribuyen los recursos entre actores.

Para la caracterización de los actores puede resultar oportuno aplicar además la metodología propuesta por Mitchell, Agle y Wood (1997), la cual propone una teoría para la identificación de *stakeholders* basada en la estimación de su importancia relativa, tanto respecto del sistema mediático como respecto a otros actores dentro de las estructuras y relaciones de poder de un contexto social particular. Esta metodología presenta dos ventajas fundamentales: consiste en un análisis político, en tanto las políticas y las acciones de los *stakeholders* son

consideradas como resultantes de la interacción de fuerzas e intereses conflictivos y desiguales, y además es dinámica, no determinante, pues considera la resultante de intereses en conflicto como móvil en el espacio-tiempo social, de acuerdo con la praxis de los actores.

## Por qué y cómo regular los medios de comunicación

McQuail (2010) resume en seis las lógicas de la regulación: (1) la gestión de la sociedad de la información como recurso económico; (2) la protección del orden público y el apoyo a los instrumentos del gobierno y la justicia; (3) la protección de derechos e intereses individuales; (4) la protección de la eficiencia y el desarrollo del sistema de comunicación en términos de estandarización, innovación, conectividad y acceso universal; (5) la promoción del acceso, el derecho a comunicar, la diversidad y la provisión universal y (6) el mantenimiento de condiciones para la operación efectiva de los mercados de medios, en especial competencia, acceso y protección al consumidor.

Pero, una vez tomada la decisión de regulación, ¿cómo se articula? ¿Qué tipo de factores intervienen en el proceso de producción de las políticas públicas? Atendiendo así a los intereses que se generaron durante el productivo periodo de análisis de políticas de comunicación que surgió en América Latina a mediados de los años 70, respetando los principios de la Convención Europea de Derechos del Hombre y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y tomando las características clave que UNESCO (2008) define para que puedan prosperar la libertad de expresión, independencia y pluralismo de los medios, se establece una batería de parámetros que deben ser analizados en este apartado.

En primer lugar, los principios básicos sobre los que debe estructurarse el derecho del audiovisual son las libertades de expresión, información y comunicación, derechos humanos fundamentales, reconocidos por tratados internacionales, que deben ser garantizados como tales por todos los Estados democráticos. Estos derechos, incluido el acceso justo y equitativo a los medios de comunicación, deben protegerse y extenderse en el contexto de los rápidos cambios en las tecnologías de la información y de la comunicación; motivo por el cual una regulación actual deberá contemplar los servicios de comunicación audiovisual en sentido amplio, más allá de la concepción tradicional del espectro radioeléctrico.

Por otra parte, resulta significativo analizar cómo una ley contempla diferentes tipologías de servicios en atención a la diversidad de operadores: los servicios públicos, los servicios comerciales, los servicios comunitarios y los servicios del tercer sector. En principio parece recomendable en términos de pluralismo y diversidad, que una ley del audiovisual contemple tres tipos distintos de operadores y establezca las tareas propias de los operadores públicos y las limitaciones y condiciones relativas a los operadores comerciales. Finalmente, un espacio propio debería ser reservado tanto para los operadores privados sin ánimo de lucro, el tercer sector, como para los operadores comunitarios, aquellos que atienden las necesidades culturales y sociales específicas de determinados grupos sociales.

Es importante también estudiar las condiciones de acceso a la categoría de operador. La obtención previa de una licencia o de una autorización es condición indispensable para el ejercicio de la radiodifusión puesto que es una prerrogativa propia del poder público ordenar el ejercicio privado de la actividad en el supuesto de recursos escasos o limitados. Dado el ámbito sobre el que recae el objeto de la licencia, el ejercicio de libertades esenciales para la democracia, permite entender por qué algunos estados miembros de la Unión Europea han atribuido este poder a autoridades independientes.

La adjudicación de las licencias mediante un sistema que garantice la publicidad y competencia, esto es la transparencia de los criterios de adjudicación y el carácter competitivo del proceso, obliga posteriormente a otorgar relevancia a las ofertas presentadas por los concursantes. Así posteriormente los operadores que hayan obtenido la licencia se encuentran vinculados por las ofertas realizadas y estas adquieren la naturaleza de compromisos u obligaciones. Unas obligaciones que vinculan y que hay que respetar. Consecuentemente deberá atribuirse a la autoridad de regulación el poder de velar y garantizar el cumplimiento de estos compromisos que normalmente suponen más obligaciones de las estipuladas por el legislador, compromisos que afectan tanto a la composición accionarial como a determinados contenidos (desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, programas infantiles, producción propia, tipología de los informativos, contribución a las industrias culturales, tipología de géneros, entre otros). Así mismo, deberá garantizarse el carácter temporalmente limitado de las licencias y las condiciones para su renovación, condición necesaria para preservar el carácter abierto del espacio público.

Una vertiente específica de la garantía efectiva del pluralismo es la limitación de las concentraciones más allá de las reglas propias del derecho de la competencia (MASTRINI; BECERRA, 2006). La garantía de la diversidad cultural suele efectuarse estableciendo obligaciones de producción o financiación de obras regionales, nacionales, locales y de obras independientes. Por otra parte, es importante analizar a quién corresponde la tarea de garantizar el respeto a las reglas, principios y obligaciones que en una democracia ordenan el espacio público de comunicación. En el caso europeo, la emergencia de operadores privados en el momento de la desaparición de los monopolios públicos de radiodifusión ha ido generalmente acompañada de la creación de autoridades desvinculadas del poder de dirección de los gobiernos e independientes de los poderes mediáticos y económicos.

Partiendo de las especificidades del sector debería configurarse una autoridad en la que todos los poderes de decisión se encomendaran a un órgano colegiado (RALLO LOMBARTE, 2000) formado por personas de reconocida y acreditada experiencia profesional en relación con los medios de comunicación. Un colegio que reúna una diversidad de saberes, un pluralismo político y social y un pluralismo de géneros; un órgano que debería renovarse por partes y con sus miembros sometidos a un riguroso régimen de incompatibilidades y con la duración del mandato estrictamente limitado. Un órgano que funcione necesariamente en pleno cuando de competencias resolutorias se trate, sin perjuicio de la existencia de comisiones para el estudio

y análisis previo de las decisiones a adoptar. Una autoridad con competencias relativas a la garantía del pluralismo, a la supervisión de las misiones de servicio público propias de los operadores públicos y finalmente aquellas competencias necesarias para velar por el respeto a las reglas de juego, para garantizar un espacio público abierto y plural. Esto es, poderes normativos – instrucciones –, poderes relativos a la adjudicación de licencias – establecimiento de los criterios detallados, convocatoria de los concursos y adjudicación – y a su renovación, poderes de supervisión de la actividad privada – órdenes de cesación de actividades prohibidas, potestades de inspección y sanción –, poderes en materia de control de concentraciones, capacidad de coregulación y fomento de la autorregulación.

Por otra parte, el espacio público audiovisual constituye un lugar en el que la libertad de expresión y la libertad de información están en permanente confrontación con otro haz de derechos y libertades. La articulación de estos equilibrios requiere delimitar el ámbito de unos y otros para prevenir y resolver controversias. En este sentido hay algunas cuestiones fundamentales que toda ley del audiovisual debería contemplar como las limitaciones en materia de contenidos, en general, como por ejemplo las prohibiciones de incitación al odio, por razones, de origen racial o étnico, religión o nacionalidad; la obligación de veracidad informativa, la protección de los derechos de privacidad y protección de la propiedad intelectual; la protección de los consumidores mediante la limitación de la publicidad obligando a separar los contenidos editoriales y publicitarios, estableciendo condiciones al emplazamiento de producto, prohibiendo el patrocinio de determinados programas. En cuanto a la protección de los menores debería contemplarse la prohibición expresa y absoluta de la violencia gratuita y la pornografía; o el establecimiento de sistemas de señalización de programas y de franjas horarias para los otros tipos de programas.

Para poder evaluar todas las variables que se han comentado en cada uno de los potenciales casos de estudio, se aconseja utilizar la propuesta de indicadores para la evaluación del desarrollo mediático en los distintos países publicada por UNESCO (2008). Por indicador se entiende un factor, o una variable, cuantitativo o cualitativo, medido en el tiempo, que brinda una base simple y fiable para evaluar los logros, los cambios o el desempeño de los medios de comunicación de un país. Para cada indicador, el marco del Proyecto de Indicadores de Desarrollo Mediático propone diversos medios de verificación, así como posibles fuentes de datos.

En su conjunto, los indicadores proporcionan un mapa completo de la ecología mediática a fin de velar por la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación. Teniendo en cuenta que el objeto de estudio aquí propuesto son legislaciones generales en materia audiovisual de alcance nacional, se estima tomar de esta propuesta tan solo aquellos indicadores que resultaba posible aplicar a las mismas. De este modo, la matriz de análisis utilizada podría contemplar las siguientes variables y dimensiones:

**Cuadro 2** – Matriz propuesta para el análisis comparado de casos

<b>Variable</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Caso 1</b>	<b>Caso 2</b>
Contexto	País		
	Sistema político		
	Fecha de sanción de la Ley		
Generalidades	Objeto de la ley		
	Tipo de actividad (servicio público, interés público, interés general)		
	Objetivos de la actividad que regula		
	Idioma oficial		
Espectro	Requisitos de los posibles prestadores (transparencia y limitaciones a la participación extranjera)		
	Obligaciones de los licenciatarios y autorizados		
	Reserva de espectro		
	Mecanismo de asignación (concurso/subasta/subasta económica/subasta pública económica...)		
	Denominación de las adjudicaciones (licencias, concesiones o autorizaciones)		
	Periodo		
	Renovación		
	Límites de licencias por prestatario		
	Transferencia de licencias		
	Emisión en cadena		
	Sanciones		
	Tipos de sanciones		
Órgano regulador	Denominación		
	Forma de elección		
	Requisitos de los miembros		
	Forma de composición		
	Forma de financiación		
	Competencias y atribuciones		
	Obligaciones (rendición de cuentas)		
Monitoreo	Mecanismos (audiencias públicas, rendiciones de cuentas...)		
	Organismos específicos		

Variable	Dimensiones		Caso 1	Caso 2	
Concentración	Límites legales a la concentración				
	Mecanismos de desinversión				
	Reconocimiento actores por tamaño (pequeños y grandes)				
Contenidos	Regulación de contenidos	Cuotas de programación	Por género		
			Por origen (nacional/ extranjero)		
			Infantil		
		Acceso	Regulación		
		Publicidad	Regulación		
			Límites de tiempo		
			Publicidad oficial		
	Obligaciones				
	Contenidos de interés relevante				
	Restricciones a los contenidos	Clasificación horaria			
		Prohibiciones			
	Medidas de apoyo a la producción (nacional, local, regional, independiente)				
	Sanciones				
Tipos de sanciones					
Medios Comunitarios	Reconocimiento legal				
	Formas de fomento	Capacitación			
		Producción y distribución			
		Financiación directa			
	Limitaciones	Técnicas			
Financieras					

Fuente: elaboración propia.

Los casos señalados en la matriz del cuadro 2 hacen referencia a los países que puedan formar parte del estudio comparado, en el caso de que cada uno cuente con una legislación específica para el sector audiovisual. No obstante, entendemos que la adaptación de la matriz es sencilla si se encontrase más de una ley referente al sector audiovisual en los países objeto de estudio. La metodología del análisis comparado pretende en primer lugar hacer un estudio exploratorio de las normativas audiovisuales de alcance nacional para después comparar los países. De forma añadida se proponen dos matrices de análisis para aplicarla a varios organismos que se consideran fundamentales en la estructura de cualquier sistema mediático: los sistemas públicos de radiotelevisión y los organismos específicos de monitoreo que contemple cada normativa.

**Cuadro 3** – Matrices propuestas para el análisis de diferentes organismos

		Caso 1	Caso 2
Organismos públicos de radiotelevisión	Reconocimiento legal		
	Objetivos		
	Obligaciones		
	Forma de financiación		

		Caso 1	Caso 2
Organismos específicos de monitoreo	Denominación		
	Forma de elección		
	Requisitos de los miembros		
	Forma de composición		
	Forma de financiación		
	Competencias y atribuciones		
	Obligaciones		
	Duración del mandato		

Fuente: elaboración propia.

Posteriormente resulta conveniente realizar una aproximación al proceso de implementación de las distintas legislaciones para obtener, en la medida de lo posible, una comprensión más profunda y una visión de conjunto del ciclo de las políticas públicas. El objetivo general de este apartado no debe ser otro que el de establecer conclusiones sobre el análisis realizado y formular una serie de recomendaciones con objeto de contribuir a la mejora del diseño y la implementación de políticas públicas de comunicación.

En definitiva, lo que se propone por tanto es un estudio pormenorizado de cada caso que permita, mediante la aplicación de un protocolo sistematizado de análisis, la posterior comparación. Para ello se aconseja realizar un estudio en seis fases: (1) análisis de los sistemas políticos y sociales de los países objeto de estudio, así como estudio pormenorizado de los sistemas mediáticos atendiendo a la propuesta de Humphrey (2012); (2) identificación en los distintos casos de factores influyentes en el surgimiento de formulación de una nueva Ley; (3) caracterización de las leyes; (4) caracterización y ponderación de actores implicados en los proceso de *policy making* de las normativas; (5) análisis jurídico del articulado de

las leyes generales del audiovisual, tomando una adaptación de las variables fundamentales señaladas por la UNESCO (2008) en su propuesta de Indicadores de Desarrollo Mediático y (6) evaluación del proceso de implementación de las legislaciones e implicaciones de las mismas sobre los sistemas mediáticos de los distintos países. La propuesta desarrollada en este artículo pretende servir como guía para los investigadores que deseen emprender análisis de corte comparativo en el campo y estudiar además el modo en que se articula la intervención estatal, materializada en un conjunto de acciones, en una dimensión clave del espacio público. Entendemos que avanzar en este sentido de la investigación en comunicación resulta imprescindible para el desarrollo de nuevas políticas públicas en el medio plazo.

Los cambios tecnológicos, la multiplicación de los canales de distribución, la propiedad intelectual y la constitución de instituciones de gobernanza aparecen en el escenario actual como las principales claves que podrían estar condicionando el establecimiento de políticas públicas en el campo del audiovisual. Una de las más evidentes consecuencias es la creciente aversión a regular bajo la argumentación de que existen en este momento medios alternativos para muchos, incluidos los de *Internet*; que ya no hay peligro de pérdida de la diversidad de información, siempre y cuando la libertad de mercado y la innovación sean compatibles. Se aprecia que las normas que restringen los medios de comunicación (por razones de interés público) se están desmantelando o debilitado. En general, desde mediados de los años ochenta, la política ha tenido como objetivo alentar a los medios a la autorregulación y la rendición de cuentas voluntaria. Esto entronca directamente con el recurso sistemático que los grandes conglomerados mediáticos hacen del derecho a la libertad de expresión y el derecho a la comunicación, utilizándolo como refuerzo del concepto de libertad de empresa, para tratar de evitar por todos los medios cualquier regulación del sector que pueda comprometer sus intereses. Por este motivo es necesario reivindicar una vez más la importancia del papel del Estado como garante —una vez establecidos los mecanismos que garanticen la transparencia de la toma de decisiones— del derecho a la comunicación y el equilibrio entre el interés comercial y el de los ciudadanos, que no siempre coinciden.

## Referencias

BLUMLER, J. G.; GUREVITCH, M. Towards a comparative framework for political communication research. In: CHAFEE, Steven H. (ed.). **Political communication**. London/Beverly Hills: Sage, 1975.

BOLAÑO, C.; MASTRINI, G. Economía Política de la Comunicación: un aporte marxista a la constitución del campo comunicacional. **Eptic. Revista de Economia Política das Tecnologias da Informação e Comunicação**, v.III, n.3, p.58-78, 2001.

CAPRILES, O. **Poder político y Comunicación**. Caracas: Anauco Ediciones, 1996.

CHAKRAVARTTY, P.; SARIKAKIS, K. **Media policy and globalization**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

CZEPEK, A.; HELLWIG, M.; NOWAK, E. (eds.). **Press Freedom and Pluralism in Europe: concepts and conditions**. Bristol/Chicago: Intellect, 2009.

- DÍAZ MOURE, L. **Nuevos temas en el análisis de políticas públicas**. Disponible en: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.3.nuevasperspectivas.pdf>. Acceso en: 13 mayo 2013.
- DROR, Y. **Design for Policy Sciences**. Nueva York: Elsevier, 1971.
- DUNN, W. **Public Policy Analysis. An introduction**. New Jersey: Prentice Hall, 1994.
- DUVERGER, M. **Métodos de las ciencias sociales**. (9 ed.), Barcelona: Ariel, 1976.
- DYE, T. R. **Policy analysis: what governments do, why they do it and what difference it makes**. Alabama: University of Alabama Press, 1976.
- EXENI, J. L. **Políticas de comunicación. Andares y señales para no renunciar a la utopía**. La Paz: Plural editores, 1998.
- FREEDMAN, D. Dynamics of power in contemporary media policy-making. **Media Culture & Society**, v.28, p.907-923, 2006.
- \_\_\_\_\_. **The Politics of Media Policy**. Cambridge: Polity, 2008.
- GOLDBERG, D.; PROSSER, T.; VERHULST, S. **Regulating the changing media a comparative study**. Oxford/New York: Clarendon Press, Oxford University Press, 1998.
- GRIFEU, J. **El debate internacional de la comunicación**. Barcelona: Ariel, 1986
- HALLIN, D. C.; MANCINI, P. **Sistemas mediáticos comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política**. Barcelona: Hacer, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Comparing media systems beyond the Western World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- HUMPHREY, P. **Mass Media and Media Policy in Western Europe**. Manchester: Manchester University Press, 1996.
- \_\_\_\_\_. A Political Scientist's Contribution to the Comparative Study of Media Systems in Europe: A Response to Hallin and Mancini. In: JUST, N.; PUPPIS, M. (eds.), **Trend in Communication Policy Research: New Theories, Methods and Subjects**. Bristol: Intellect, 2012.
- KAUFFER, E. Las políticas públicas: algunos apuntes generales. **Ecofronteras**, v.16, México: Colegio de la Frontera Sur, 2002.
- LASSWELL, H. D. The policy orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. (eds.). **The policy sciences. Recent developments in scope and methods**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951.
- LEVY, D. A.. **Europe's Digital Revolution: Broadcasting Regulation, the EU and the Nation State**. Londond and New York: Roatledge, 1999.
- LINDBLOM, C. E.. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1991.
- MAJONE, G. Políticas Públicas y Administración: Ideas, Intereses e Instituciones. In: GOODIN, R. E.; KLINGEMANN, H. (eds.). **Nuevo Manual de Ciencia Política**. Madrid: Akal, 2001.
- MARINO, Santiago. **Estado, Políticas Públicas y Políticas Públicas de Comunicación**. Disponible en: <http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/>. Acceso en: 13 feb. 2015.
- MASTRINI, G.; BECERRA, M. **Periodistas y magnates: estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina**. Buenos Aires: Prometeo Libros/Instituto de Prensa y Sociedad (IPyS), 2006.
- MCCHESENEY, R. **Rich media, poor democracy: communications politics in dubious times**. Urbana/Champaign, III.: University of Illinois Press, 1999.
- MCQUAIL, D. **Media regulation** (module 2, unit 11). Manuscrito inédito, 2010.
- MELTSNER, A. J. Political Feasibility and Policy Analysis. In: **Public Administration Review**, 32 (6), 1972.

MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J. Toward a theory of stakeholders identification and salience: defining the principle of who and what really counts. **Academy of Management Review**, 22, 1997.

OSZLAK, O.; O'DONELL, G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. **Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)**, Documento G.E. CLACSO (v.4). Buenos Aires, 1981.

PALLARÉS, F. Las Políticas Públicas: el sistema político en acción. **Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)**, 62, 1988.

RALLO LOMBARTE, A. **Pluralismo informativo y constitución**. Barcelona: Tirant lo Blanch, 2000.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

THOENING, J. C. Présentation. In: LECA, J.; GRAWITZ, M. (eds.). **Traité de Science Politique. Les politiques publiques**, v.4, París: PUF, 1985.

UNESCO. (2008). **Indicadores de Desarrollo Mediático**: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102S.pdf>. Acceso en: 18 sep. 2015.

### **Marina Hernández Prieto**

Doctora en Comunicación Audiovisual por la Universidad de Salamanca en el año 2015 y profesora del Departamento de Sociología y Comunicación de la misma Universidad desde el año 2013. Licenciada en Comunicación Audiovisual por la Universidad de Salamanca en 2006 y Premio Grado de Salamanca del curso 2008-2009. Entre los años 2009 y 2013 ha sido beneficiaria del Programa de Formación de Profesorado de la Universidad de Salamanca, financiado por el Grupo Santander. Ha participado como investigadora en diversos proyectos de investigación competitivos: “Diversidad de la industria audiovisual en la era digital” desarrollado durante el bienio 2015-2017 en el marco del Programa Estatal de I+D+i de España, “Industria cinematográfica latinoamericana: políticas públicas y su impacto en un mercado digital” (AECID Código A/020846/08) e “Industria cinematográfica latinoamericana: políticas públicas y su impacto en un mercado digital II” (AECID Código A/024079/09). Actualmente forma parte del equipo de trabajo del proyecto “Diversidad audiovisual y plataformas en línea: el caso Netflix”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España (ref. CSO2017-83539-R). Su principal línea de investigación se centra en el estudio de las políticas públicas de la comunicación desde la perspectiva de la economía política. E-mail: [marinahp@usal.es](mailto:marinahp@usal.es).

### **Ángel Badillo Matos**

Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor titular del Departamento de Sociología y Comunicación de la Universidad de Salamanca. Doctor y Máster en Comunicación por la Universidad Autónoma de Barcelona, ha sido además profesor de Syracuse University, impartido docencia en varios programas de Máster y Doctorado en España y en otros países y dirigió el Master en Instituciones y Empresas Culturales del Grupo Santillana y la Universidad de Salamanca durante

cinco años, además de crear y dirigir el Grupo Interdisciplinario de Investigación en Industrias Creativas, Culturales y de la Comunicación (GRIC) radicado en la Universidad de Salamanca. Ha sido investigador visitante en las universidades de París, Southern California, UNAM de México, o Quilmes de Argentina, entre otras, y ha trabajado como consultor en industrias culturales para instituciones públicas y privadas. Entre 2013 y 2015, fue presidente de la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (ULEPICC), la organización científica más importante del campo de la investigación de política y economía de la cultura en Iberoamérica, que reúne a más de doscientos investigadores. E-mail: abadillo@usal.es.

### **María de la Peña Pérez Alaejos**

Se incorpora en el año 1999 al Departamento de Sociología y Comunicación de la Universidad de Salamanca, tras haberse licenciado en ambas titulaciones. Se doctoró por la Universidad de Salamanca en el año 2007 y desde entonces ha fraguado una dilatada experiencia docente tanto en Grado como en Posgrado impartiendo, entre otras, las asignaturas vinculadas con la radio en los diferentes planes de estudios de la titulación. En la actualidad ocupa una plaza de profesora contratada doctora en el área de Comunicación Audiovisual y Publicidad. Investigadora en el campo de la producción de contenidos sonoros y de las industrias culturales es especialista en radio, además de contar con una amplia y dilatada experiencia profesional en los medios. Cuenta con una dilatada trayectoria en gestión, habiendo ocupado cargos unipersonales como la secretaria del Departamento del que ahora es Subdirectora o un Vicedecanato en la Facultad de Ciencias Sociales. E-mail: alaejos@usal.es.

Recibido en: 31.10.2016

Aprobado en: 16.11.2018

