

# Políticas de comunicación. De sus orígenes a los desafíos de las tecnologías digitales

Communication Policies. From Its Origins to the Challenges of Digital Technologies

Bernadette Califano<sup>1</sup>

Recibido el 18 de febrero de 2018.

Aceptado el 3 de abril de 2018.

## Resumen

El objetivo de este artículo es trazar un recorrido histórico a través de las políticas de comunicación, desde sus orígenes en el siglo XIX hasta los desafíos que se presentan actualmente con el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación. A partir de las tres fases paradigmáticas que proponen los investigadores Jan van Cuilemburg y Denis McQuail (una primera etapa emergente, una segunda etapa de servicio público y una tercera fase de búsqueda de un nuevo paradigma), este artículo se propone un doble objetivo: en primer lugar, indagar sobre los rasgos históricos de cada etapa, teniendo en cuenta una mirada global que pone el acento en los casos estadounidense y europeo, y con referencias a las políticas de comunicación en América Latina y, en particular, en la Argentina. En segundo lugar, profundizar en la caracterización de la etapa actual —que los autores no terminan de delinear—, haciendo hincapié en los desafíos de las tecnologías digitales, el ecosistema de internet y los procesos de convergencia entre las industrias del audiovisual y las telecomunicaciones para la definición de políticas de comunicación en el siglo XXI.

## Palabras clave

Medios de comunicación, historia, políticas de comunicación, regulación, tecnologías de la información y comunicación.

## Abstract

The aim of this article is to trace a historical description through communication policies, from its origins in the nineteenth century to the challenges that currently arise with the development of information and communication technologies. From the three paradigmatic phases distinguished by researchers Jan van Cuilemburg and Denis McQuail (an emerging first stage, a second public service media policy stage, and a third phase in which a new policy paradigm is searched for), this article proposes a double objective. First, to investigate the historical features of each stage, taking into account a global perspective that puts the accent on the United States and European cases, with references to media policies in Latin America and, in particular, in Argentina. Secondly, to delve into the characterization of the current stage —which the authors do not finish delineating—, emphasizing the challenges that digital technologies, the internet ecosystem and the processes of convergence between the audiovisual and telecommunications industries present for the definition of communication policies in the 21st century.

<sup>1</sup> Profesora en la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina, e investigadora de la Universidad de Quilmes y de la Universidad Maimónides. Doctora en ciencias sociales por la UBA. bernacali@gmail.com.

**Keywords**

Media, history, communication policies, regulation, information and communication technologies.

**1. Introducción**

La noción de políticas de comunicación se refiere al conjunto de principios, objetivos, acciones y normas aplicados por las autoridades para regular diversas aristas vinculadas con el funcionamiento de los medios de comunicación. Dichas regulaciones pueden relacionarse con la estructura del mercado de medios, con sus contenidos, formas de financiamiento, modos de adjudicación de licencias, infraestructura técnica y desarrollos tecnológicos, entre otras.

La regulación en esta materia se remonta a los orígenes de la prensa y al surgimiento de las tecnologías de la comunicación, como el telégrafo y la telefonía. A partir del siglo xx, las normativas se extendieron al cine y la radiodifusión. Desde aquellos orígenes, diversas transformaciones e innovaciones en los ámbitos político, económico, social y tecnológico causaron reconfiguraciones en los mapas mediáticos, tanto en el nivel nacional como en el global, lo que generó cada vez mayores desafíos para el diseño de estas políticas públicas.

Los investigadores Jan van Cuilemburg y Denis McQuail<sup>2</sup> han distinguido tres fases paradigmáticas en el desarrollo de las políticas de comunicación: una primera fase de la industria de la comunicación emergente, una segunda etapa de política de servicio público, y una tercera que supone la búsqueda de un nuevo paradigma. Los autores señalan que los orígenes de las políticas de comunicación descansan en las interacciones establecidas entre los Estados y las empresas industriales y comerciales en la búsqueda de ventajas mutuas. Sostienen que estas políticas se refieren generalmente a proyectos públicos que se proponen alcanzar alguna meta, pero cuyos contenidos específicos "reflejan el trato hecho en un momento y lugar particular, y un equilibrio de poder y beneficios entre el gobierno y la industria".<sup>3</sup>

A partir de las tres fases paradigmáticas propuestas por estos autores, el presente artículo se propone un doble objetivo. En primer lugar, indagar sobre los rasgos históricos de cada etapa, teniendo en cuenta una mirada global que pone el acento en los casos estadounidense y europeo, y con referencias a las políticas de comunicación en América Latina y, en particular, en la Argentina. En segundo lugar, profundizar en la caracterización de la etapa actual —que los autores no terminan de delinear—, haciendo hincapié en los desafíos de las tecnologías digitales, el ecosistema de internet y los procesos de convergencia entre las industrias del audiovisual y las telecomunicaciones para la definición de políticas de comunicación en el siglo xxi.

El trabajo se estructura en cuatro partes. En la primera, analizamos los rasgos centrales que caracterizaron la etapa emergente de las políticas de comunicación. En la segunda, profundizamos en la fase que se extiende desde 1945 hasta 1980 con referencias al devenir de las políticas en los Estados Unidos de América, Europa y América Latina. En un tercer apartado examinamos las características de las políticas desde 1980, con hincapié en los cambios que se produjeron a partir de la digitalización y los procesos de convergencia tecnológica y hasta la primera década del siglo

2 Jan van Cuilemburg y Denis McQuail, "Media Policy Paradigm Shifts. Towards a New Communications Policy Paradigm", *European Journal of Communication*, vol. 18, núm. 2, SAGE, Londres, 2003, pp. 181-207.

3 *Ibidem*, p. 182.

xxi. Finalmente, brindamos una serie de conclusiones. A lo largo de todo el trabajo buscamos las invariantes en la forma de regular sobre los medios de comunicación en cada una de las etapas.

## 2. Los orígenes de las políticas de comunicación

La primera fase de políticas de comunicación se remonta a mediados del siglo XIX y se extiende hasta la Segunda Guerra Mundial. En este curso, los Estados comenzaron a dictar una serie de normativas *ad hoc* para reglamentar las tecnologías entonces emergentes —como el telégrafo (con cables primero e inalámbrico después) y la telefonía— a las que se sumaría el cine a partir del cambio de siglo y posteriormente, la radiodifusión. Por este motivo, Van Cuilemburg y McQuail<sup>4</sup> señalan que éste es un periodo de transición desde el tiempo de la “no-política”, en el cual se sentaron los lineamientos para las futuras políticas y leyes de comunicación.

Esta etapa inicial se caracterizó por la separación de regímenes para diferentes tecnologías (medios gráficos, transportadores comunes —telegrafía y telefonía— y radiodifusión). Los autores señalan que esto no fue consecuencia de la tecnología, sino el resultado de no haber planificado con antelación la estructura regulatoria.

En esta fase histórica, los procesos de industrialización y modernización crearon nuevas demandas, necesidades y desafíos sociales, producto de lo cual surgieron los sistemas de comunicaciones.<sup>5</sup> Su objetivo principal residía en proteger los intereses del gobierno y promover el desarrollo de un sistema global de comunicaciones, por lo que “las funciones políticas de las comunicaciones pasaron en gran medida desapercibidas y no fueron reguladas”.<sup>6</sup> Así, el tema se mantuvo fuera de la esfera del debate público y de la contienda política.

El criterio principal seguido por la política de medios fue el “interés público”, definido en esta etapa como un servicio público eficiente, es decir, bajo el control o regulación del Estado, acompañado por el desarrollo económico y tecnológico de las redes de infraestructura y distribución, y por el beneficio financiero de las corporaciones.

En esta época se creó, en los Estados Unidos de América, en el contexto del llamado New Deal, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés). La nueva agencia, establecida tras la promulgación de la Ley de Comunicaciones de 1934, asimiló autoridades anteriores que se encargaban de regular separadamente la radio, las compañías telefónicas, telegráficas y de cable, las tasas de telégrafo, y los derechos de aterrizaje por cable del Departamento de Estado. El objetivo era crear un organismo independiente para regular todas las comunicaciones interestatales y extranjeras por cable y radio, telegrafía, telefonía y difusión.

Como resultado de esta primera fase, se produjo una separación entre tres esferas de los medios de comunicación en función del régimen regulatorio, la cual ha seguido un patrón similar en la mayoría de los países:

---

4 *Ibidem*.

5 Véase Raymond Williams, “Tecnologías de la comunicación e instituciones sociales”, en Raymond Williams (ed.), *Historia de la comunicación*, vol. 2, De la imprenta a nuestros días, Bosch, Barcelona, 1992, pp. 181-209.

6 Jan van Cuilemburg y Denis McQuail, *op. cit.*, p. 187.

- Medios gráficos: sector caracterizado principalmente por la iniciativa privada, y las garantías de libertad de expresión y libertad de prensa en las democracias occidentales, con un papel gubernamental limitado.<sup>7</sup>
- Transportadores comunes (*common carriers*): se refiere principalmente a la telegrafía y a la telefonía, servicios de comunicación "punto a punto" que han contado con una fuerte regulación estatal en materia de estructura e infraestructura, pero no sobre los contenidos transportados. Las normativas también han incluido cuestiones de competencia de mercado, obligaciones de servicio universal y protecciones a la privacidad, entre otras.
- Radiodifusión (*broadcasting*): con este término se hizo referencia a la radiofonía en un principio y más tarde se incluyó la televisión. Ambos medios han sido fuertemente regulados en materia de asignación de frecuencias, estructura de mercado, acceso, contenidos, mecanismos de financiamiento y garantías para la libertad de expresión, entre otros.

Es preciso señalar que la radiodifusión, a diferencia de los medios gráficos y de los transportadores comunes, ha utilizado históricamente el espectro radioeléctrico para su distribución. Esto ha justificado una mayor intervención estatal en el área, a fin de administrar un recurso que se caracterizaba por ser natural y finito, y desde un punto de vista económico, por ser un bien escaso y de uso excluyente.<sup>8</sup> La necesidad de administrar este recurso común pero limitado promovió incluso que los primeros radiodifusores privados reclamasen la intervención estatal para garantizar un orden que facilitara el desarrollo del mercado.<sup>9</sup> En Europa, además, dicha necesidad se esgrimió como justificación oficial para instaurar en varios países un régimen de monopolio público.

La radio, en particular, constituyó un puente hacia la segunda fase de políticas de comunicación. Las transmisiones regulares de este medio se originaron el 27 de agosto de 1920 en la Argentina, cuando se produjo la primera emisión por iniciativa de una serie de radioaficionados.<sup>10</sup> Apenas el 2 de noviembre de aquel año apareció la primera emisora en los Estados Unidos de América, la estación KDKA de Pittsburg, perteneciente a la Westinghouse Electric Company.<sup>11</sup> No obstante, algunos autores afirman que existieron emisiones radiales con anterioridad en otros países, como los Estados Unidos de América en 1906, Gran Bretaña en 1916 y Holanda en 1919,<sup>12</sup> aunque no

7 Si bien la prensa gráfica ha sido objeto de regulaciones (impositivas, límites a la concentración de medios, apoyos económicos para fomentar la diversidad de voces, entre otras), en general no ha estado sujeta a tantas normativas como la radiodifusión y las telecomunicaciones. Por este motivo, algunos autores la identifican dentro de un modelo de "no regulación" en materia de políticas de comunicación (cfr. Philip Napoli, *Foundations of Communications Policy: Principles and Process in the Regulation of Electronic Media*, Hampton Press, Cresskill, Nueva Jersey, 2001).

8 María Trinidad García Leiva, "El futuro del espectro radioeléctrico: entre las políticas de comunicación y el mercado", en Guillermo Mastrini, Ana Bizberge y Diego de Charras (eds.), *Las políticas de comunicación en el siglo XXI. Nuevos y viejos desafíos*, La Crujía, Buenos Aires, 2013, pp. 111-138.

9 Bernadette Califano, Diego Rossi y Guillermo Mastrini, "Introducción", en Guillermo Mastrini, Ana Bizberge y Diego de Charras (eds.), *ibidem*, pp. 11-24.

10 La primera radio local se denominó "LOR Radio Argentina" (posteriormente LR2) y fue la única en el éter hasta 1922. Fue inaugurada por un grupo de radioaficionados, Enrique Susini, César Guerrico, Luis Romero Carranza y Miguel Mujica, conocidos popularmente como los "locos de la azotea" por haber comenzado experimentando con la colocación de antenas de hilo largo en las terrazas de altos edificios. El 27 de agosto realizaron desde el Teatro Coliseo de la ciudad de Buenos Aires la primera transmisión de radio en el país, con la emisión de la ópera Parsifal de Richard Wagner. Recibirón la señal entre 20 y 50 aparatos receptores y la transmisión marcó un hito en la historia de la radiofonía mundial.

11 Jorge Noguez, *La radiodifusión en la Argentina*, Bien Común, Buenos Aires, 1985.

12 Véase Ricardo Horvath, "La televisión en la Argentina: de la historia y la historieta", *Todo es Historia*, ed. Félix Luna, núm. 258, Buenos Aires, 1988, pp. 6-24.

habrían sido transmisiones regulares. El desarrollo temprano de la radio en el país acompañó los comienzos mundiales del medio y la estructuración de su modelo organizativo coincidió con el ascenso de la influencia norteamericana en América Latina.<sup>13</sup>

Los inicios de la radio en la Argentina revelaron una falta de intervención del Estado y de definición del modelo económico para el nuevo medio. Las emisoras pronto se desvincularon del negocio de la venta de receptores y radio partes, y se instaló con fuerza el modelo de explotación comercial por publicidad. En un principio la radio fue considerada por el Estado como un medio de radiocomunicación más, por lo que se la encuadró dentro del marco regulatorio del telégrafo. Apenas en 1924 se emitió el primer decreto presidencial que la designaba con la palabra *broadcasting* y se establecieron previsiones acerca de la entrega de licencias anuales para las emisoras, lo que revelaba un primer indicio de voluntad gubernamental para regular el espectro.

A lo largo de las décadas siguientes, la radiodifusión en la Argentina adoptó definitivamente el modelo comercial norteamericano, caracterizado por emisoras en manos privadas, organizadas en cadenas y financiadas por publicidad, con un Estado que no intervino más que para establecer el marco regulatorio. El modelo europeo, por el contrario, se distinguió esencialmente por la presencia de corporaciones públicas, financiadas por la aplicación de un canon a los propietarios de aparatos receptores y/o por los aportes voluntarios de los oyentes.

### 3. Las políticas de comunicación entre 1945 y 1980

La segunda fase que describen los investigadores Jan van Cuilemburg y Denis McQuail se desarrolló entre 1945 y la década de 1980, en el contexto de la Guerra Fría. Esta etapa se caracterizó por la preeminencia de un paradigma de servicio público en medios de comunicación, particularmente en Europa. Se diferenció de la anterior por perseguir consideraciones normativas y sociopolíticas —antes que tecnológicas o de estrategias nacionales—, y por la búsqueda de una coherencia y estabilidad en pos de objetivos derivados de las necesidades de las democracias de masas. Así, se legitimó la intervención gubernamental en el mercado comunicacional para fines sociales, y se requirió la elaboración y revisión continua de políticas, que se caracterizaron por perseguir intereses nacionales fronteras adentro.

Según Bustamante,<sup>14</sup> el concepto de políticas de comunicación en su sentido moderno aparece en este momento en el marco de las prácticas keynesianas, puesto que el Estado benefactor, además de intervenir en la economía y en la protección social, tenía una presencia activa en terrenos culturales como la educación y los medios de comunicación, que incluía la promoción de un acceso igualitario a las redes (de telecomunicaciones, ferrocarriles y correos).

En Europa, después de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países —con la excepción parcial de Gran Bretaña— operó con un régimen de monopolio público de radiodifusión, cuya administración estuvo a cargo del Estado por medio de la creación de corporaciones públicas. A fin de que pudieran alcanzar la misión basada en la triada “informar, educar y entretener”

---

13 Rosa María Brenca de Russovich y María Luisa Lacroix, “Radio y poder en la Argentina, 1920-1953. (Notas para una historia de la radio en la Argentina)”, *Cuadernos de periodismo*, vol. 1, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Buenos Aires, 1988, s.p.

14 Enrique Bustamante, “En la transición de la era digital. Políticas de comunicación y cultura: nuevas necesidades estratégicas”, *Questiones Publicitarias. Revista Internacional de Comunicación y Publicidad*, vol. 1, núm. 9, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2004, pp. 9-31.

(mandato que tuvo variaciones según el país), a dichas corporaciones se les otorgó un conjunto de privilegios y se les impuso una serie de obligaciones. Entre los privilegios se encontraban el monopolio de los servicios de radio y televisión con el objetivo de alejar el peligro de la competencia y la posibilidad de financiarse a través de un canon o licencia abonado por los poseedores de aparatos receptores, lo que les permitía no estar sometidos a la influencia económica de la publicidad. Entre las obligaciones se hallaban la de proveer un servicio universal que cubriera todo el territorio, brindar una programación balanceada que resguardara los intereses de los distintos sectores poblacionales, promover la cultura nacional y ceder su antena cuando así lo requiriesen cuestiones de Estado.<sup>15</sup>

En los Estados Unidos de América, un respaldo adicional para la política de medios fue provisto en esta época por la Comisión Americana sobre Libertad de Prensa de 1947, que estableció por primera vez un claro vínculo entre la libertad de prensa y la responsabilidad social. La Comisión instituía la obligación de los medios de proporcionar información y noticias fidedignas y relevantes, así como oportunidades para hacer posible que diversas voces pudieran ser oídas en la arena pública. Sostenía que la intervención del gobierno podría ser necesaria para asegurar la calidad de las noticias y de la información, en caso de que la prensa no resultase exitosa en dicha tarea.<sup>16</sup>

En esta época también comenzaron a adoptarse políticas públicas más estrictas para la radio y la televisión. La agencia reguladora de los Estados Unidos de América, la FCC, buscó fomentar la diversidad de puntos de vista disponibles en función del interés público. En este sentido, se promovieron reglas que limitaron la cantidad de licencias de radiodifusión que podía tener una misma empresa, y se desalentó la integración vertical y la propiedad cruzada de medios.

No obstante, el mandato de la FCC de promulgar reglas que sirviesen al "interés público, la conveniencia y la necesidad" fue interpretado de diversas maneras a lo largo de su historia, por lo que sus críticos han señalado que la agencia fue cooptada desde un principio por la industria que regulaba. Hacia las décadas de los años sesenta y setenta, el sistema de "mutuos compromisos y beneficios hacia las principales corporaciones, el trabajo organizado y los consumidores"<sup>17</sup> empezó a debilitarse de la mano de las nuevas posibilidades tecnológicas. Dicha inestabilidad fue acompañada y facilitada por un fermento ideológico en el que comenzó a revisarse la noción de "regulación".<sup>18</sup>

En América Latina, los servicios de radiodifusión tuvieron desde su origen una orientación marcadamente comercial en consonancia con el modelo norteamericano. Dicha influencia se

15 Véase Jay Blumler, *Televisión e interés público*, Bosch, Barcelona, 1993; Guillermo Mastrini, "Medios públicos y derecho a la comunicación: una aproximación desde América Latina", *Lecciones del Portal de la Comunicación InCom-UAB*, Institut de la Comunicació, Universidad Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2011.

16 La teoría de la responsabilidad social de la prensa parte de la premisa básica de que la libertad implica obligaciones. Así, la prensa estaría obligada a ser responsable frente a la sociedad debido a que lleva adelante funciones esenciales para la comunicación de masas. Si la prensa cumple con sus responsabilidades y las convierte en la base de sus políticas de funcionamiento, podría satisfacer las necesidades sociales. Si no lo hace, algún otro organismo debería ocuparse de ello. (Theodore Peterson, "La teoría de la responsabilidad social de la prensa", en Fred Siebert y Theodore Peterson (eds.), *Tres teorías sobre la prensa en el mundo capitalista*, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 1967, pp. 87-123.

17 Robert Horwitz, *The Irony of Regulatory Reform. The Deregulation of American Telecommunications*, Oxford University Press, Nueva York, 1989, p. 17.

18 Cfr. Patricia Aufderheide, *Communications Policy and the Public Interest. The Telecommunications Act of 1996*, The Guilford Press, Nueva York y Londres, 1999; Robert McChesney, *The Problem of the Media. U.S. Communication Politics in the Twenty-First Century*, Nueva York University Press-Monthly Review Press, Nueva York, 2004; Chris Paterson, "Federal Communications Commission (fcc)", en Wolfgang Donsbach (ed.), *The International Encyclopedia of Communication*, Blackwell Publishing, Malden, Massachusetts, 2008, pp. 1751-1755.

expresó desde 1945 con la creación de la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR), que actuó como uno de los principales promotores de dicho modelo, el cual se complementó con la existencia de tempranos pactos informales entre los Estados nacionales y los propietarios de medios, a través de los cuales los gobiernos garantizaron el desarrollo económico de los mercados, y los empresarios mediáticos colaboraron en otorgarle legitimidad al sistema político.<sup>19</sup> En esta línea, Fox y Waisbord afirman que, paradójicamente, “el modelo latinoamericano de radiodifusión comercial fue en muchos casos no regulado y fuertemente controlado al mismo tiempo”.<sup>20</sup>

En esta fase histórica se produjo el nacimiento de la televisión en varios países de América Latina. Las primeras emisiones se realizaron en México en 1946, aunque las transmisiones regulares comerciales comenzaron recién en agosto de 1950, con algunos años de retraso con respecto a otros países como Alemania (1935), Inglaterra (1936), Francia (1937) y Estados Unidos de América (1938). Con pocas semanas de diferencia, siguieron las transmisiones en Brasil y en Cuba, en septiembre y octubre de 1950 respectivamente, y en la Argentina al año siguiente. En este último caso, las transmisiones del canal estatal comenzaron el 17 de octubre de 1951, día de la “Lealtad Peronista”, con la televisación de los discursos de Juan y Eva Perón en un acto político realizado en la Plaza de Mayo.

Como explica Muraro,<sup>21</sup> la televisión en América Latina fue encuadrada legalmente dentro del esquema que regulaba la radio, de carácter privatista y comercial, en línea con la tradición norteamericana. El papel del Estado se limitó, en un principio, a la firma de acuerdos internacionales en materia de distribución de frecuencias, a concesionar licencias y a controlar aspectos técnicos, con una participación marginal como emisor y productor de mensajes.

La consolidación de la televisión ocurrió a partir de los años sesenta, con las inversiones de las cadenas de televisión norteamericanas ABC, NBC y CBS en casi todos los países de la región. En la Argentina, estas cadenas se vincularon con los licenciatarios de las principales emisoras capitales que habían sido entregadas a manos privadas en 1958. Esta asociación entre licenciatarios locales y productoras internacionales resultó clave para aportar capitales, proveer contenidos y colocar los canales en funcionamiento.

Con el nacimiento y la consolidación de la televisión privada, se sentaron las bases de un modelo televisivo que perduró en la historia de la región, el cual se ha caracterizado por la explotación comercial dependiente de la publicidad, la iniciativa privada y la ausencia de equilibrio federal. A principios de la década de 1970, las cadenas estadounidenses comenzaron a retirarse y a redirigir sus inversiones hacia las nuevas tecnologías que se estaban gestando, pero su influencia perduraría por muchos años en materia de formatos televisivos y contenidos culturales.

Los medios públicos quedaron en la órbita de los gobiernos de turno en la mayoría de los países latinoamericanos, en lugar de instituciones públicas creadas para tal fin. Han seguido tradicionalmente una lógica comercial, sin niveles significativos de audiencia y sin misiones de servicio público, a diferencia de los medios europeos. Por el contrario, tendieron a funcionar como

---

19 John Sinclair, *Latin American Television. A Global View*, Oxford University Press, Nueva York, 1999.

20 Elizabeth Fox y Silvio Waisbord, *Latin Politics, Global Media*, University of Texas Press, Austin, 2002, p. 1.

21 Heriberto Muraro, “El ‘modelo’ latinoamericano de televisión”, Fundesco (ahora integrada en la Fundación Telefónica), Madrid, *Cuadernos de Comunicación e Innovación*, núm. 3, julio-septiembre, 1985, p. 78.

órganos de propaganda de los gobiernos, situación que se agravó particularmente en el contexto de las dictaduras que azotaron la región en las décadas de 1970 y 1980.<sup>22</sup>

#### 4. Las políticas de comunicación a partir de 1980

La transición hacia la tercera fase de políticas de comunicación se produjo a mediados de la década de los ochenta, con el auge del neoliberalismo y las políticas de desregulación y apertura de los mercados que alcanzaron la esfera de las comunicaciones.

En esta tercera fase, las políticas se encuentran guiadas por una lógica económica y tecnológica, que conserva ciertos elementos normativos, aunque menos apoyados en principios democráticos que la fase anterior. Van Cuilemburg y McQuail explican que esto se debe, entre otras causas, a que existen nuevas tecnologías con un potencial aún incierto para el desarrollo, numerosos intereses comerciales e industriales en juego, y gobiernos que buscan mantenerse al tanto de los cambios, que retroceden en la regulación cuando ésta interviene con el desarrollo del mercado, y le otorgan prioridad a la economía por sobre el bienestar sociocultural.

Al comienzo de esta tercera etapa se observaron dos tendencias políticas principales: una que buscaba desarrollar el potencial de las nuevas tecnologías y medios a través de la inversión y el proteccionismo público, con el propósito de aplicar el modelo de servicio público al nuevo contexto, y otra que proponía romper con los monopolios públicos y privatizar todo lo que fuera posible, bajo el estandarte de la desregulación.

Sin embargo, la crisis fiscal e ideológica del Estado de bienestar que se produjo desde fines de los años setenta se proyectó también sobre la cultura y la comunicación, con la crítica a la intervención estatal en estas áreas. Desde entonces el Estado ha ido perdiendo peso como operador, gestor directo e instrumento de fomento de la radiodifusión, a favor de un papel de árbitro o regulador.<sup>23</sup> Esto ha quedado en evidencia en el deterioro del concepto y la puesta en práctica del servicio público en Europa, y en el oligopolio de licencias sobre la base de la "utilidad pública" en los Estados Unidos de América.<sup>24</sup>

La desregulación fue un proceso político que, desde fines de la década de 1970, no sólo afectó a las comunicaciones sino también a otras industrias, entre las que se encontraban aerolíneas, ferrocarriles, transporte, banca, y petróleo y gas natural. Se trataba, en todos los casos, de sectores cruciales para la actividad económica, la circulación del capital y el flujo del comercio. Dyson<sup>25</sup> observa que, si bien la desregulación fue la cara visible que se manifestó en las legislaciones sobre medios de radiodifusión en la década de los ochenta y noventa, detrás de ella existía una "contracara oculta" que contrapesaba esta tendencia: el resurgimiento de modos tradicionales

22 Véase Luis Arroyo, Martín Becerra, Ángel García Castillejo y Óscar Santamaría, *Cajas mágicas. El nacimiento de la televisión pública en América Latina*, Tecnos, Madrid, 2012.

23 Enrique Bustamante, *op. cit.*

24 La noción norteamericana de *public utilities* se vincula con aquellas empresas cuya actividad es definida legalmente como "afectada por un interés público", cuando se las considera de "utilidad pública"; por lo tanto, esta definición es menos abarcadora que la europea de *servicio público*, pues supone que el Estado debe establecer sólo el marco regulatorio general y las condiciones para evitar que se generen abusos en detrimento del interés público. Véase Gaëtan Tremblay, "La noción de servicio público", *Telos. Cuadernos de Comunicación e Innovación*, núm. 14, junio-agosto, Fundesco (ahora integrada a la Fundación Telefónica), Madrid, 1988, pp. 57-63.

25 Keneth Dyson, "Regulating New Media: The Implementation Process", en Keneth Dyson y Peter Humphreys (eds.), *Broadcasting and New Media Policies in Western Europe*, Routledge, Londres, 1988, pp. 251-304.

de “gobierno para el interés privado”. Ello se debe a que dos tipos de prácticas acompañaron las políticas de comunicación: las neo-corporativas, en las que los reguladores intervinieron para organizar y disponer soluciones para el sector privado, y las clientelares, en las cuales las agencias reguladoras aparecieron como voceros de intereses comerciales específicos (“captura de agencia”). Se produjo así un fenómeno en el que se entremezclaron el poder público y el privado en los procesos de regulación.

En este sentido, varios autores han preferido emplear el término “re-regulación” como uno más apropiado para caracterizar los cambios regulatorios que implicaron el establecimiento de nuevas reglas con la finalidad de promover la iniciativa empresarial. Se trataba, en los hechos, de una revisión regulatoria que involucraba un intento por lograr una “liberalización controlada”,<sup>26</sup> con un Estado regulador pero con actores privados clave que retenían el control sobre los términos de la regulación.

Miguel de Bustos<sup>27</sup> enumera una serie de características comunes de los procesos de desregulación en Europa y en los Estados Unidos de América, que pueden fácilmente extrapolarse a lo ocurrido en América Latina:

- la aparición de nuevos actores en el campo de la radiodifusión que proceden de otros sectores económicos;
- la disminución del papel del Estado en la organización del sistema audiovisual;
- la sustitución progresiva de la doctrina basada en el interés general por la ley del mercado.

La desregulación implicó, en la práctica, el paso de una regulación a otra que supuso un redimensionamiento del Estado, en el momento en el que los monopolios de radiodifusión y telecomunicaciones comenzaron a ser cuestionados. Una de sus consecuencias más visibles fue el descubrimiento del valor financiero y bursátil de las empresas de comunicación, así como el aumento de la competencia y de movimientos de concentración horizontal y vertical en los mercados de medios.<sup>28</sup>

Horwitz<sup>29</sup> señala que, particularmente en los Estados Unidos de América, dos lógicas tradicionalmente opuestas confluyeron en defensa de la desregulación: por un lado, conservadores y economistas a favor del libre mercado, quienes veían a las agencias reguladoras creadas durante el New Deal como vastas burocracias cuyas arbitrariedades generaban ineficiencias económicas y proteccionismos artificiales; y, por el otro, liberales y grupos de interés público a favor de la participación política, que denunciaban evidencias de “captura” por parte de las firmas que estas agencias debían regular. En este sentido, una de las ironías del proceso de desregulación es que afectó principalmente a las agencias que históricamente menos molestia habían causado a las empresas, motivo por el cual habían sido acusadas de “captura” por parte de las firmas reguladas.

Como aspectos de este proceso, la FCC introdujo cambios que relajaron los límites a la propiedad de los medios y extendieron los periodos de concesión de licencias de radiodifusión.

---

26 *Ibidem*, p. 296

27 Juan Carlos Miguel de Bustos, *Los grupos multimedia. Estructuras y estrategias en los medios europeos*, Bosch, Barcelona, 1993.

28 *Ibidem*.

29 Robert Horwitz, *op. cit.*

Asimismo, se abolieron los requerimientos de programación que cubrieran las necesidades de la comunidad local en función del interés público, y se eliminó la llamada “doctrina de equidad” (*fairness doctrine*) que obligaba a los licenciatarios a presentar puntos de vista ecuanímenes y equilibrados en relación con temas políticos controversiales. Se permitió la expansión de la televisión por cable, se liberalizaron las comunicaciones domésticas vía satélite y los servicios telefónicos de larga distancia. En 1982 se puso fin al monopolio telefónico de la American Telephone and Telegraph Company (AT&T), la que se separó de sus compañías de teléfono locales y entró a competir en el mercado de las tecnologías de la información con las empresas de computación.<sup>30</sup> En 1996 se promulgó la Ley de Telecomunicaciones que reformó la Ley de Comunicaciones de 1934. La norma propuso un esquema desregulatorio favorable a la competencia, a fin de fomentar la innovación y la expansión de las tecnologías de información y comunicación. Sin embargo, su aplicación redundó en una mayor concentración del mercado de medios, una reducción de la programación y de la producción local en radio y televisión, y un incremento en los costos de la televisión por cable con escasa diversidad de contenidos.<sup>31</sup>

En América Latina, las políticas públicas de diversos países siguieron los postulados del llamado Consenso de Washington, que los instaba a realizar reformas estructurales que incluían privatización de empresas estatales, apertura de mercados, desregulación de la economía, flexibilización laboral y modificaciones impositivas —entre otras— y que habrían de redefinir el papel del Estado en la economía. Si bien el neoliberalismo económico de la Escuela de Chicago cobró impulso en las décadas de los años setenta y ochenta, fue en los noventa cuando alcanzó su momento de mayor auge y expansión en la región.

La reorientación de las políticas de comunicación en Latinoamérica estuvo fuertemente vinculada a los principios neoliberales. Como señalan Fox y Waisbord, “al igual que en otros sectores industriales, la privatización, liberalización y desregulación fueron los responsables de dismantelar el viejo orden de medios y fortalecer las fuerzas del mercado”.<sup>32</sup> Bajo la noción de desregulación se intentó camuflar una nueva forma de intervención estatal que consistió en la implementación de una serie de regulaciones para sentar las bases de una estructura de propiedad de medios de comunicación cada vez más concentrada. La relación estrecha entre regulador y regulado se convirtió en un elemento cada vez más presente a la hora de establecer políticas de comunicación. Este proceso comenzó con la entrada, en el mercado de medios, de sectores ajenos a la radiodifusión, con experiencia en la negociación con los gobiernos nacionales y una fuerte capacidad de cabildeo (*lobby*), por lo cual lograron consolidar nuevos sectores oligopólicos imbricados con el capital financiero.<sup>33</sup>

En la Argentina, el puntapié inicial para este proceso se produjo tras la promulgación de la Ley de Reforma del Estado en 1989, que permitió privatizar o entregar en concesión numerosas empresas y activos estatales. En materia de comunicación, esta ley habilitó la propiedad cruzada entre medios gráficos y audiovisuales, prohibida legalmente desde 1980, y la privatización de radios y canales de televisión abierta que se encontraban en manos estatales. En particular, el

30 *Ibidem*.

31 Véase Robert Horwitz, *op. cit.*; Patricia Aufderheide, *op. cit.*; Chris Paterson, *op. cit.*

32 Elizabeth Fox y Silvio Waisbord, *op. cit.*, p. 9.

33 Guillermo Mastrini y Mariano Mestman, “¿Desregulación o re-regulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota”, *Cuadernos de Información y Comunicación*, núm. 2, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1996, pp. 81-88.

proceso de privatización de los canales 11 y 13 de Buenos Aires se caracterizó por las negociaciones entre reguladores y regulados, "cuya consecuencia en el largo plazo sería la generación de conglomerados de medios concentrados, protegidos de la competencia a través de la consolidación de oligopolios".<sup>34</sup>

Estas medidas fueron el desencadenante inicial del proceso de concentración de la propiedad de los medios que sobrevendría en los años noventa. Dicha década se caracterizó por la implementación de políticas orientadas hacia el mercado y por la adopción de medidas re-regulatorias a favor del sector privado que permitieron consolidar la presencia de los grandes conglomerados de medios comerciales que mencionamos anteriormente.

Sin embargo, en el siglo *xxi* las políticas de comunicación de los países latinoamericanos experimentaron un importante cambio de rumbo. Éste se caracterizó por una mayor intervención del Estado sobre el sistema de medios, tras una serie de triunfos electorales de gobiernos de izquierda, centrozquierda y autodenominados "progresistas".<sup>35</sup> Así, se introdujeron reformas regulatorias "orientadas a veces a modificar y otras a dismantelar las dinámicas y los sistemas mediáticos heredados de la etapa neoliberal".<sup>36</sup> Varios países promovieron leyes de medios que buscaban, por lo menos en sus objetivos explícitos, fomentar el pluralismo y la diversidad de voces, limitar los niveles de concentración de la propiedad, repartir más equitativamente el espectro radioeléctrico entre actores privados comerciales, no comerciales y públicos, y promover la producción nacional de contenidos. La sociedad civil organizada tuvo un importante papel en la discusión de las políticas para la democratización de los sistemas de medios. En esta época también se produjo un significativo aumento del debate público en torno al papel de los medios de comunicación en las sociedades. Como afirma Becerra: "la inmaculada concepción de los medios fue puesta en entredicho", lo que permitió "la secularización" del debate sobre su regulación.<sup>37</sup>

Si bien los medios estatales continuaron siendo gubernamentales, a lo largo de la primera década del siglo *xxi* hubo un intento por revertir su papel subsidiario de antaño con respecto al sector privado. Se los dotó de mayores recursos, y se crearon nuevas emisoras de radio y televisión estatales en Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela, y medios gráficos estatales en Bolivia, Ecuador y Venezuela. Si bien todos ellos habilitaron una mayor expresión de voces y puntos de vista anteriormente excluidos de la esfera mediática, también generaron debates acerca de su naturaleza pública o gubernamental, y fracasaron al intentar disputar grandes niveles de audiencia

---

34 Bernadette Califano, *Políticas de comunicación en la Argentina. Estudio del proceso privatizador de los canales de televisión 11 y 13 de la Ciudad de Buenos Aires*, Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2014, pp. 352.

35 Nos referimos a los casos de Argentina, con los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2009-2015); Bolivia, con el gobierno de Evo Morales (desde 2006); Brasil, con los gobiernos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016); Chile, con los gobiernos de Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010); Ecuador, con el gobierno de Rafael Correa (2007-2017); Paraguay, con el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012); Uruguay, con los gobiernos de Tabaré Vázquez (2005-2010) y José Mujica (2010-2015), y Venezuela, con el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013).

36 Ángel Badillo Matos, Guillermo Mastrini y Patricia Marengi, "Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas", *Comunicación y Sociedad*, núm. 24, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2015, p. 96.

37 Martín Becerra, *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2015, p. 10.

a los medios comerciales dominantes.<sup>38</sup> Así, perduraron sus crisis financieras y de legitimidad política, y no lograron alcanzar el mandato de servicio público.<sup>39</sup>

### **Digitalización, convergencia y desafíos del ecosistema de internet para las políticas de comunicación**

Más allá de los postulados desreguladores que abogaban por la no intervención del Estado en materia de comunicación, el rápido desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación y la creciente convergencia de los servicios info-comunicacionales también han sido esgrimidas como las principales causas del cambio de paradigma. Según Van Cuilemburg y McQuail, la naturaleza híbrida e interactiva de las nuevas tecnologías comunicacionales ha dejado al descubierto que la división regulatoria tradicional entre la prensa escrita, la radiodifusión y las telecomunicaciones carece de lógica.<sup>40</sup>

Gracias a los procesos de digitalización (es decir, a la transformación de los distintos formatos en código binario), los sectores de las telecomunicaciones y la radiodifusión, que tradicionalmente contaban con patrones de producción, consumo y regulación divergentes, comenzaron a converger. En otras palabras, la digitalización permitió desdibujar las diferencias tradicionales entre estas industrias, incluida la prensa escrita, al habilitar que distintos servicios, aplicaciones y contenidos puedan ser provistos a través de un mismo soporte.<sup>41</sup>

Estos avances permitieron cuestionar la necesidad de intervención del Estado en la administración del espectro radioeléctrico, ya que el entorno digital habilita condiciones para la presencia de múltiples operadores de radio y televisión. En particular, ello ha afectado el principal argumento esgrimido por la tradición regulatoria de los medios públicos: la escasez de frecuencias. Como señala Mastrini, esto “ha sido aprovechado por el sector privado, que ha procurado que en la transición del entorno analógico al digital se reconozca la supremacía de los servicios comerciales”.<sup>42</sup>

El desarrollo de internet —sobre todo a partir de la década de 1990, cuando comienza la etapa de su comercialización— posibilitó varios de los usos ofrecidos anteriormente por la prensa, la radiodifusión y las telecomunicaciones: comenzó a emplearse como medio para producir y acceder a noticias e información, como soporte para la transmisión de contenidos audiovisuales, y como forma de comunicación entre privados. Además, permitió una multiplicidad de opciones interactivas que habilitaron, entre otros, el comercio electrónico y las operaciones bancarias. Sin embargo, muchas de estas actividades no se encuentran reguladas puesto que internet no posee un régimen regulatorio propio.

En los Estados Unidos de América, por ejemplo, el acceso a internet fue clasificado durante varios años como un “servicio de información”, bajo el Título I de la Ley de Telecomunicaciones. Esto implicaba que la FCC no contaba con demasiadas potestades para regular la red de redes. Recién

38 Philip Kitzberger, “The Media Politics of Latin America’s Leftist Governments”, *Journal of Politics in Latin America*, vol. 4, núm. 3, German Institute of Global Area Studies, Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institute of African Affairs, Hamburgo, 2012, pp. 123-139.

39 Véase Luis Arroyo *et al.*, *op. cit.*

40 Jan van Cuilemburg y Denis McQuail, *op. cit.*

41 Uno de los autores pioneros en concebir esta idea fue Ithiel de Sola Pool, quien denominó “convergencia de modos” al proceso que tiende a borrar las líneas entre las telecomunicaciones y los medios masivos de comunicación. Véase Ithiel de Sola Pool, *Technologies of Freedom*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1983.

42 Guillermo Mastrini, *op. cit.*, p. 5.

en el año 2015 se reclasificó como un “servicio de comunicación”, bajo el Título II de la norma mencionada, al entender se trataba de una infraestructura fundamental para el funcionamiento de la sociedad. Ello habilitó permitió a la FCC contar con un abanico de herramientas regulatorias pese a que, en los hechos, se abstuvo de regular numerosas cuestiones. Sin embargo, hacia fines de 2017, bajo una nueva administración gubernamental, se restituyó la clasificación de acceso a internet como un servicio de información, con el argumento de que ello permitiría promover las inversiones y la innovación. Así, se eximió a las empresas de cumplir con obligaciones de servicio público, tales como la cobertura universal.

Si bien a lo largo de las últimas décadas se han registrado importantes avances en materia de integración de los distintos soportes de las industrias del audiovisual, las telecomunicaciones y la informática (convergencia tecnológica), y numerosas fusiones y alianzas entre empresas que comparten recursos y trazan sinergias en la producción y distribución de productos y servicios (convergencia económica, de actores o estructural), no ha ocurrido en paralelo una convergencia regulatoria. En este sentido, en muchos países se mantienen normas separadas para regular las telecomunicaciones, por un lado, y el sector audiovisual, por el otro.

Las regulaciones transversales u horizontales que apuntan a que los mismos servicios estén sometidos a las mismas reglas —como reclaman, en general, las empresas de telecomunicaciones— están lejos de ser la norma. Aun en los casos en que se cuenta con leyes y organismos unificados, tales como los Estados Unidos de América, persisten las divisiones internas por sector. Por ejemplo, la mencionada Ley de Telecomunicaciones encuadra los distintos sectores bajo diferentes títulos (transportadores comunes, radiodifusión, cable, etcétera) y el organismo regulador, la FCC, cuenta con siete oficinas internas dedicadas, cada una de ellas, a diferentes tareas regulatorias: una para transportadores comunes, otra para telecomunicaciones inalámbricas, otra para medios audiovisuales —radio y televisión por aire, cable y satélite—, entre las más destacadas.

El ecosistema de internet conlleva numerosos desafíos para la elaboración de políticas de comunicación. Uno de ellos reside en la armonización de los intereses de múltiples actores, que además actúan a una escala global. Entre estos actores se encuentran grandes empresas que operan a nivel mundial (proveedores de servicios, proveedores de contenidos, plataformas, buscadores, aplicaciones, operadores de telecomunicaciones, etc.); compañías e intermediarios locales; usuarios, y consumidores, que a su vez se han convertido en creadores, emisores y redistribuidores de contenidos.

El que exista una gran cantidad de entidades que facilitan transacciones entre terceros en internet conlleva cierto efecto paradójico: según desarrolla Becerra, se promete acercar a los ciudadanos a las fuentes de conocimiento pero se habilita el ingreso de diversos intermediarios entre la producción de la cultura industrializada y su acceso. Éstos establecen “peajes” que consisten en el pago o en el almacenamiento de datos personales para su explotación con fines publicitarios, datos que también podrían ser utilizados con fines de control político.<sup>43</sup>

Los relatores especiales para la libertad de expresión de las Américas, Europa, África y Naciones Unidas firmaron una declaración conjunta en el año 2011,<sup>44</sup> donde sentaron principios a favor del ejercicio de este derecho en internet. Entre otros, sostuvieron que los Estados tienen

---

43 Martín Becerra, *op. cit.*

44 *Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet* [en línea], Washington DC, junio de 2011. Disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=848&IID=2>>, [fecha de consulta: 14 de febrero, 2018].

la obligación de promover el acceso universal a internet, y que los intermediarios no deberían ser responsables de los contenidos generados por terceros, siempre y cuando no intervengan específicamente en dichos contenidos ni se nieguen a cumplir una orden judicial que exija su eliminación. No obstante, en muchos países, la falta de regulación específica sobre este tema ha generado diversos conflictos judiciales a raíz de que se subiera a las redes contenidos que dañan el honor o la privacidad de las personas, lo que ha conducido al dictado de sentencias judiciales disímiles que priorizan determinados derechos sobre otros en función de la normativa local y de la interpretación jurídica otorgada a cada caso.<sup>45</sup>

Los relatores también sentaron principios a favor de la neutralidad de la red, con la idea básica de que las redes de telecomunicaciones deberían ser vehículos neutrales en la transmisión de datos, sin que se produzca ningún tipo de discriminación con respecto a los contenidos, usos o aplicaciones a los que los usuarios deseen acceder.<sup>46</sup> Entre aquellos países que cuentan con leyes específicas sobre este tema se destacan Chile y los Países Bajos. Algunos Estados introdujeron provisiones específicas sobre neutralidad dentro de sus respectivas normas de telecomunicaciones, como es el caso de Eslovenia, Israel y la Argentina. Brasil, por su parte, cuenta con un Marco Civil de Internet, que incluye un conjunto de principios, garantías, derechos y obligaciones para el uso de la red de redes. En otros casos, los organismos reguladores nacionales han establecido una serie de reglas a raíz de controversias puntuales surgidas con empresas proveedoras de servicios de internet. Estas discusiones tienen como principal referencia lo ocurrido en los Estados Unidos de América, donde inició el debate sobre el tema durante la primera década del siglo XXI, después de intervenciones puntuales de la FCC en casos aislados de discriminación. Hacia fines de 2017 se dio marcha atrás con las llamadas Open Internet Rules, en vigencia desde 2015, que prohibían a los proveedores de banda ancha bloquear el acceso a contenidos o aplicaciones legales, degradar el tráfico lícito de un usuario, o favorecer cierto tráfico sobre otro en internet. Aún es temprano para prever las consecuencias que ello tendrá sobre otros países, pero, sin lugar a dudas, generará repercusiones en diversas latitudes, que pueden llegar a implicar la creación de carriles “rápidos” y “lentos” para la circulación del tráfico en internet, según el nivel de pago de los usuarios.

Hay que considerar que una multiplicidad de jugadores y distintos ámbitos de toma de decisiones inciden ahora en la definición de las políticas de comunicación, con una creciente injerencia por parte de los organismos internacionales y de los acuerdos supranacionales y bilaterales firmados por los países.<sup>47</sup> Además, la superación de las fronteras nacionales, propia del funcionamiento de internet, conlleva problemas de jurisdicción para la elaboración e implementación de regulaciones, pues las transacciones comerciales y disputas legales trascienden los límites territoriales, y

45 Entre los diversos trabajos que abordan este tema, véase Carlos Cortés, “Las llaves del ama de llaves: la estrategia de los intermediarios en Internet y el impacto en el entorno digital”, en Eduardo Bertoni (comp.), *Internet y derechos humanos. Aportes para la discusión en América Latina*, Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información-Universidad de Palermo, Buenos Aires, 2014; Rebecca MacKinnon, Elonnai Hickok, Allon Bar y Hae-in Lim, *Fostering Freedom Online. The Role of Internet Intermediaries*, UNESCO, París, 2014.

46 Sobre este tema pueden consultarse, entre otros, los trabajos de Jon Peha, William Lehr y Simon Wilkie, “The State of the Debate on Network Neutrality”, *International Journal of Communication*, vol. 1, núm. 1, University of Southern California Annenberg Press, Los Ángeles, 2007, pp. 709-716; Tim Wu, “Network Neutrality, Broadband Discrimination”, *Journal of Telecommunications and High Technology Law*, vol. 2, University of Colorado Law School, Boulder, 2003, pp. 141-179.

47 Véase Sandra Braman, “Where Has Media Policy Gone? Defining the Field in the Twenty-First Century”, *Communication Law and Policy*, vol. 9, núm. 2, Taylor and Francis, s. l., 2004, pp. 153-182. Disponible en <[https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1207/s15326926clp0902\\_1](https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1207/s15326926clp0902_1)>, doi: [https://doi.org/10.1207/s15326926clp0902\\_1](https://doi.org/10.1207/s15326926clp0902_1), [fecha de consulta: 14 de febrero, 2014].

las leyes de cada país difieren acerca de lo que es considerado delito en cada uno de ellos. Del mismo modo, la naturaleza descentralizada de la red dificulta determinar dónde se ha infringido determinada conducta, quién es el actor responsable y dónde se producen sus efectos.

## 5. Conclusiones

En este artículo desarrollamos un recorrido que propone una mirada global e histórica sobre la evolución de las políticas de comunicación, siguiendo las etapas paradigmáticas propuestas por los investigadores Jan van Cuilemburg y Denis McQuail. A partir de ello quisieramos destacar algunas invariantes y ciertos desafíos que se presentan para la elaboración de políticas de comunicación en la actualidad.

Un primer rasgo que se repite desde los orígenes de las políticas de comunicación son los constantes vínculos y negociaciones entre los gobiernos y la industria. En este sentido, en una primera etapa los gobiernos buscaron promover el desarrollo de infraestructura para desarrollar los sistemas de comunicaciones de las incipientes sociedades industriales, por lo que precisaban de inversiones empresariales que, en general, no estuvieron sujetas a demasiadas regulaciones. En algunos casos, incluso, se las protegió de la competencia por medio de la instauración de monopolios privados, y se solicitó la regulación del Estado para administrar la distribución del espectro radioeléctrico. En el caso Europeo, por el contrario, imperó una tradición de monopolios públicos que se extendió desde los servicios telegráficos y telefónicos hasta la radiodifusión. En una segunda fase, las prácticas de los Estados benefactores y el desarrollo de las democracias de masas habilitaron una mayor intervención del Estado en términos culturales y comunicacionales, a fin de promover un acceso más igualitario a los sistemas de comunicaciones. El modelo comercial de radiodifusión estadounidense se extendió hacia Latinoamérica, donde predominaron los pactos informales entre los gobiernos y los empresarios mediáticos: los primeros facilitaron el desarrollo de los mercados y los segundos colaboraron en otorgar legitimidad al sistema político. En la tercera etapa, las políticas neoliberales afectaron particularmente las comunicaciones. Las regulaciones se caracterizaron por una estrecha cercanía entre reguladores y regulados, lo que llevó a muchos autores a emplear el término *re-regulación* —en lugar de desregulación— como nombre más apropiado para caracterizar la intervención del Estado a favor del sector privado.

Un segundo rasgo por destacar en todas las etapas es la constante invocación del “interés público” por detrás de la implementación de políticas de comunicación. Según Napoli,<sup>48</sup> esta noción se deriva del derecho a la libertad de expresión —entendido como el principio fundacional que establece los límites de toda política de medios—, y es el “gran paraguas” del que surge el resto de los principios esenciales en esta materia. Sin embargo, no pertenece exclusivamente al ámbito de las comunicaciones, pues proviene de la regulación económica medieval.<sup>49</sup> En la legislación referida a los medios ha adoptado diferentes significados según la época y el país. En una primera fase, en términos generales, se subordinó al interés nacional (económico o militar) y se asoció a la búsqueda del desarrollo tecnológico y de un sistema global de comunicaciones. En una segunda etapa, la noción de interés público se vinculó más con cuestiones de bienestar

---

48 Philip Napoli, *op. cit.*

49 Denis McQuail, *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1998.

social y político —antes que tecnológico— relacionadas con la idea de igualdad de oportunidades en las democracias de masas. En la tercera fase y hasta la actualidad, el concepto se asocia más con valores tecnológicos, económicos y consumistas, envuelto en una retórica que justifica la implementación de regulaciones para promover la innovación y la competencia, de modo que haya un mayor acceso de la población a los servicios info-comunicacionales.

Una diferencia que aparece como destacable a lo largo de este recorrido se relaciona con los actores que intervienen en el proceso de elaboración de las políticas de comunicación. Si en una primera etapa eran entendidas más como un problema técnico que debían resolver los especialistas, a lo largo de su evolución pasaron a ser concebidas como un asunto de disputa política y cultural, en el que intervienen cada vez más actores y ámbitos de toma de decisiones, tanto en el nivel nacional como en el supranacional. Además, la regulación de los medios se convirtió en un tema de debate público, de manera paralela al cambio en la forma de concebir los medios de comunicación: no son simples intermediarios entre los hechos y las audiencias sino actores políticos con intereses económicos.<sup>50</sup> Esto fue particularmente visible en varios países de América Latina en los que se produjeron reformas en materia de comunicación a lo largo de la primera década del siglo XXI.

Por otra parte, pese a la velocidad del desarrollo de las tecnologías digitales que han posibilitado que distintos servicios, contenidos o aplicaciones puedan ser transportados a través de una misma red, sigue predominando una separación de regímenes regulatorios por tecnología. En otras palabras, aunque haya habido avances importantes en términos de confluencia tecnológica y económica, la convergencia regulatoria entre los sectores del audiovisual, las telecomunicaciones y las tecnologías de la información y comunicación, entendida como la aplicación de regulaciones horizontales por servicio, está lejos de alcanzarse aún.

En este sentido, son varios los obstáculos y desafíos para las políticas de comunicación en un contexto de convergencia digital. Éstos incluyen, esencialmente, el delimitar el objeto de la regulación, cambiante a medida que se desarrollan las tecnologías. Por otra parte, es preciso definir el papel, las obligaciones y las responsabilidades de los actores involucrados en el ecosistema de internet, entre los que se incluyen empresas que operan a escala global, proveedores de servicios, proveedores de contenidos, operadores de telecomunicaciones, intermediarios locales y usuarios. Además, se necesitan órganos reguladores idóneos para armonizar los intereses de estos múltiples actores y para elaborar regulaciones que promuevan la innovación y la competencia, con lo cual se garantice, a su vez, el ejercicio de los derechos de libertad de expresión y acceso a la cultura de los usuarios.

## Referencias

- ARROYO, Luis, BECERRA, Martín, GARCÍA CASTILLEJO, Ángel y SANTAMARÍA, Óscar, *Cajas mágicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina*, Tecnos, Madrid, 2012.
- AUFDERHEIDE, Patricia, *Communications Policy and the Public Interest. The Telecommunications Act of 1996*, The Gilford Press, Nueva York y Londres, 1999.
- BADILLO MATOS, Ángel, MASTRINI, Guillermo y MARENGHI, Patricia, "Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación:

50 Bernadette Califano, "Los medios de comunicación, las noticias y su influencia sobre el sistema político", *Revista Mexicana de Opinión Pública*, núm. 19, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Ciudad de México, 2015, pp. 61–78.

- el caso de América Latina y los gobiernos progresistas”, *Comunicación y Sociedad*, núm. 24, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2015, pp. 95-126..
- BECERRA, Martín, *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2015.
- BLUMLER, Jay, *Televisión e interés público*, Bosch, Barcelona, 1993.
- BRAMAN, Sandra, “Where Has Media Policy Gone? Defining the Field in the Twenty-First Century”, *Communication Law and Policy*, vol. 9, núm. 2, Taylor and Francis, s. l., Reino Unido, 2004, pp. 153-182. Disponible en <[https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1207/s15326926clp0902\\_1](https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1207/s15326926clp0902_1)>, doi: [https://doi.org/10.1207/s15326926clp0902\\_1](https://doi.org/10.1207/s15326926clp0902_1), [fecha de consulta: 14 de febrero, 2018].
- BRENCA DE RUSSOVICH, Rosa María y LACROIX, María Luisa, “Radio y poder en la Argentina, 1920-1953. (Notas para una historia de la radio en la Argentina)”, *Cuadernos de Periodismo*, vol. 1, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Buenos Aires, 1988, s.p.
- BUSTAMANTE, Enrique, “En la transición de la era digital. Políticas de comunicación y cultura: nuevas necesidades estratégicas”, *Questiones Publicitarias. Revista Internacional de Comunicación y Publicidad*, vol. 1, núm. 9, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2004, pp. 9-31.
- CALIFANO, Bernadette, Rossi, Diego y Mastrini, Guillermo, “Introducción”, en Guillermo Mastrini, Ana Bizberge y Diego de Charras (eds.), *Las políticas de comunicación en el siglo XXI. Nuevos y viejos desafíos*, La Crujía, Buenos Aires, 2013, pp. 11-24.
- CALIFANO, Bernadette, “Los medios de comunicación, las noticias y su influencia sobre el sistema político” [en línea], *Revista Mexicana de Opinión Pública*, núm. 19, 2015, pp. 61-78, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México. Disponible en <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmop/article/view/50203>>, doi: <http://doi.org/10.1016/j.rmop.2015.02.001>, [fecha de consulta: 14 de febrero, 2018].
- CALIFANO, Bernadette, *Políticas de comunicación en la Argentina. Estudio del proceso privatizador de los canales de televisión 11 y 13 de la Ciudad de Buenos Aires*, Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2014, pp. 352.
- CORTÉS, Carlos, “Las llaves del ama de llaves: la estrategia de los intermediarios en Internet y el impacto en el entorno digital”, en Eduardo Bertoni (comp.), *Internet y derechos humanos. Aportes para la discusión en América Latina*, Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información-Universidad de Palermo, Buenos Aires, 2014.
- CUILEMBURG, Jan VAN y MCQUAIL, Denis, “Media Policy Paradigm Shifts. Towards a New Communications Policy Paradigm”, *European Journal of Communication*, vol. 18, núm. 2, SAGE, Londres, 2003, pp. 181-207.
- Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet* [en línea], Washington D.C., junio de 2011. Disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=848&IID=2>>, [fecha de consulta: 14 de febrero, 2018].
- DYSON, Keneth, “Regulating New Media: The Implementation Process”, en Keneth Dyson y Peter Humphreys (eds.), *Broadcasting and New Media Policies in Western Europe*, Routledge, Londres, 1988, pp. 251-304.
- FOX, Elizabeth y Silvio Waisbord, *Latin Politics, Global Media*, University of Texas Press, Austin, 2002.
- GARCÍA LEIVA, María Trinidad, “El futuro del espectro radioeléctrico: entre las políticas de comunicación y el mercado”, en Guillermo Mastrini, Ana Bizberge y Diego de Charras (eds.), *Las políticas de comunicación en el siglo XXI. Nuevos y viejos desafíos*, La Crujía, Buenos Aires, 2013, pp. 111-138.
- HORVATH, Ricardo, “La televisión en la Argentina: de la historia y la historieta”, *Todo es Historia*, ed. Félix Luna, núm. 258, Buenos Aires, 1988, pp. 6-24.
- HORWITZ, Robert, *The Irony of Regulatory Reform. The Deregulation of American Telecommunications*, Oxford University Press, Nueva York, 1989.
- KITZBERGER, Philip, “The Media Politics of Latin America’s Leftist Governments”, *Journal of Politics in Latin America*, vol. 4, núm. 3, German Institute of Global Area Studies, Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institute of African Affairs, Hamburgo, 2012, pp. 123-139.
- MACKINNON, Rebecca, HICKOK, Elonnai, Bar, Allon y HAE-IN, Lim, *Fostering Freedom Online. The Role of Internet Intermediaries*, unesco, París, 2014.
- MASTRINI, Guillermo, “Medios públicos y derecho a la comunicación: una aproximación desde América Latina”, *Lecciones del Portal de la Comunicación InCom-uab*, Institut de la Comunicació, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2011.
- MASTRINI, Guillermo y MESTMAN, Mariano, “¿Desregulación o re-regulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota”, *Cuadernos de Información y Comunicación*, núm. 2, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1996, pp. 81-88.
- MCCHESENEY, Robert, *The Problem of the Media. U.S. Communication Politics in the Twenty-First Century*, New York University

- Press - Monthly Review Press, Nueva York, 2004.
- MCQUAIL, Denis, *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1998.
- MIGUEL DE BUSTOS, Juan Carlos, *Los grupos multimedia. Estructuras y estrategias en los medios europeos*, Bosch, Barcelona, 1993.
- MURARO, Heriberto, "El 'modelo' latinoamericano de televisión", *Telos. Cuadernos de Comunicación e Innovación*, núm. 3, julio-septiembre, Fundesco, Madrid, 1985.
- NAPOLI, Philip, *Foundations of Communications Policy. Principles and Process in the Regulation of Electronic Media*, Hampton Press, Cresskill, Nueva Jersey, 2001.
- NOGUER, Jorge, *La radiodifusión en la Argentina*, Bien Común, Buenos Aires, 1985.
- PATERSON, Chris, "Federal Communications Commission (fcc)", en Wolfgang Donsbach (ed.), *The International Encyclopedia of Communication*, Blackwell Publishing, Malden, Massachusetts, 2008, pp. 1751-1755.
- PEHA, Jon, LEHR, William y WILKIE, Simon, "The State of the Debate on Network Neutrality", *International Journal of Communication*, vol. 1, núm. 1, University of Southern California Annenberg Press, Los Ángeles, 2007, pp. 709-716.
- PETERSON, Theodore, "La teoría de la responsabilidad social de la prensa", en Fred Siebert y Theodore Peterson (eds.), *Tres teorías sobre la prensa en el mundo capitalista*, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 1967, pp. 87-123.
- SINCLAIR, John, *Latin American Television. A Global View*, Oxford University Press, Nueva York, 1999.
- SOLA POOL, Ithiel De, *Technologies of Freedom*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1983.
- TREMBLAY, Gaëtan, "La noción de servicio público", *Telos. Cuadernos de Comunicación e Innovación*, núm. 14, junio-agosto, Fundesco, Madrid, 1988, pp. 57-63.
- WILLIAMS, Raymond, "Tecnologías de la comunicación e instituciones sociales", en Raymond Williams (ed.), *Historia de la comunicación*, vol. 2, *De la imprenta a nuestros días*, Bosch, Barcelona, 1992, pp. 181-209.
- WU, Tim, "Network Neutrality, Broadband Discrimination", *Journal of Telecommunications and High Technology Law*, vol. 2, University of Colorado Law School, Boulder, 2003, pp. 141-179.