

● Eve Salomon
Londres (Reino Unido)

Solicitado: 25-04-08 / Recibido: 30-12-08
Aceptado: 01-02-09 / Publicado: 15-03-09

DOI:10.3916/c32-2009-02-013

El papel de la autoridad reguladora en la alfabetización mediática

The Role of Broadcasting Regulation in Media Literacy

RESUMEN

La autora presenta una perspectiva global sobre las razones por las que la televisión está regulada, los mecanismos utilizados para la regulación, y qué es lo que abarca esa regulación, particularmente en sus propósitos culturales. La autora concluye con sugerencias acerca de cómo se podría tender en las naciones hacia un futuro digital convergente, incluyendo un papel más preponderante de los consejos reguladores en la promoción de la alfabetización mediática. OFCOM, el regulador del Reino Unido es un ejemplo de cómo una autoridad reguladora puede tener un papel destacado en la alfabetización mediática y la información, agregando éstas a sus actuales objetivos de adjudicación y regulación del espectro, en preparación de la convergencia digital. La regulación y auto-regulación, para ser efectivas, tendrán que apoyarse sobre una integral educación en medios.

ABSTRACT

The author presents a global perspective on the reasons why television is regulated, the mechanisms used for regulation, and what regulation covers, particularly its cultural purposes. The author concludes with suggestions about how this might change as nations move towards a converged, digital future, including an increased role for the regulator in the promotion of media literacy. The UK's regulator, OFCOM, is used as an example of how a regulatory authority can take a leading role in media and information literacy, adding to its existing missions of allocating and regulating spectrum, in preparation for the digital switchover. Regulation and self-regulation, to be truly effective, will need to rely on extensive media literacy.

PALABRAS CLAVE / KEY WORDS

Televisión, regulación, regulador independiente, convergencia, alfabetización mediática.
Television, regulation, independent regulator, convergence, media literacy.

◆ Eve Salomon es directora del Salomon Whittle Ltd. y
Commissioner of the Press Complaints Commission en
Londres (Reino Unido) (eve.salomon@btopenworld.com).

1. Derechos de los medios y libertades

En todo el mundo, la televisión está sujeta a algún tipo de regulación. El alcance de la regulación y cómo se hace ésta varía, aunque los temas generales son prácticamente universales. Pero mientras las naciones se mueven hacia un futuro digital convergente, permanecen preguntas cruciales: ¿por qué la televisión debe ser regulada? Y si es regulada, entonces, ¿quién debe hacerlo y cómo debe hacerlo?, ¿se debe regular únicamente la protección?, ¿debe la regulación jugar también un papel en la educación? Y realmente, ¿puede la regulación ser verdaderamente efectiva sin educación?

Estas preguntas son esenciales, y la razón por la que interesan es porque la televisión es importante, independientemente de cómo se transmita: por aire, cable, satélite o Internet. En todo el mundo desarrollado, casi todos los hogares tienen por lo menos un aparato de televisión. De hecho, un sondeo en 184 países en todo el mundo reveló que más del 65% de los hogares tenían un aparato de televisión, y que en la mayoría de las familias, en los países desarrollados, hay un promedio de dos televisores por casa¹. La gente ve la televisión durante muchas horas cada día; después de dormir y trabajar, se emplea más tiempo en ver televisión que en cualquier otra tarea en la vida de las personas en el mundo desarrollado, tanto del Este como del Oeste.

Mientras nadie regula los hábitos de la gente para dormir –por lo menos no todavía– existen muchas leyes que las protegen en el trabajo: leyes laborales, legislaciones en salud y seguridad, etcétera. Dado que la gente emplea mucho tiempo en ver televisión, tal vez reconforta pensar que ésta también está sujeta a un cierto grado de supervisión protectora. Después de todo, la televisión es importante, así como interesante. Como el humorista británico Alan Coren dijo, «la televisión es más interesante que la gente. Si no fuera así, tendríamos gente parada en las esquinas de nuestros cuartos».

La televisión ha sido, y continúa siendo, el medio masivo más poderoso de la época moderna. Es más poderoso que la radio porque le agrega imágenes al sonido. Se convirtió en más poderosa que los diarios porque es en gran medida gratis. Y sigue siendo más poderosa que Internet por el simple hecho de que está transmitiendo y alcanza una audiencia masiva: no es un medio de uno a uno, sino de uno a muchos y por consiguiente tiene la capacidad de influenciar y cambiar a millones de personas a la vez. Los políticos rápidamente entendieron el potencial de la televisión y la han usado como su principal medio para hablarle al

electorado. Y así lo han hecho los anunciantes, quienes entienden que, como un medio de comunicación con un amplio grupo de consumidores, la televisión no tiene parangón.

Dado el poder de la televisión, es entendible que los gobiernos hayan deseado ejercer un grado de control sobre ella. En regímenes autoritarios, eso tiene un significado de censura a la información y de restricción al debate. En gobiernos democráticos, esto significa asegurar que la televisión se use para que el público promueva expresiones democráticas y el patrimonio cultural, y que los televidentes se protejan de daños potenciales. En el propósito de este artículo, la regulación como herramienta de censura y represión no se considera. Más bien, se analizará lo que se conoce como el «modelo europeo», en el que la regulación se usa para proteger los derechos básicos, incluyendo la libertad de expresión.

La libertad de expresión e información constituye uno de los derechos humanos esenciales y es importante en sociedades democráticas para que exista una amplia variedad de medios de comunicación independientes y autónomos. El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que «cada persona tiene el derecho a la libertad de expresión y opinión; este derecho incluye libertad para sostener opiniones sin interferencias y buscar, recibir e impartir información e ideas a través de cualquier medio e independientemente de fronteras». Pero éste no es un derecho sin restricción y viene con responsabilidades.

En Europa, el respeto a la libertad de expresión está sujeto a ciertas condiciones y limitaciones las cuales están establecidas en la ley. Generalmente –y como está indicado en el artículo 10 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos, por ejemplo–, las exclusiones cubren: la prevención del desorden y el crimen, la protección de la salud y la moral, la protección de la intimidad y derechos de los demás (incluyendo el derecho a la privacidad), la prevención de la divulgación de la información recibida confidencialmente, y mantener la autoridad e imparcialidad de lo judicial². Por lo tanto, uno de los temas clave para los legisladores es determinar en dónde radica el equilibrio entre derechos potencialmente en conflicto: los derechos comerciales del difusor, los derechos de la sociedad representada por el Estado, y los derechos individuales.

Los Estados totalitarios generalmente rechazan los contenidos transmitidos que pudieran ser una crítica a sus gobiernos. Desafortunadamente, aún existen muchos Estados como éstos, incluso en Europa, como la República de Bielorrusia, por ejemplo. Aunque éstos

podieran representar una posición extrema, la mayoría de los países no tolerarían transmisiones que promovieran revueltas. Se debe buscar un equilibrio que, por un lado, permita la libertad de expresión de opinión, pero que por otro no vaya tan lejos que incite al crimen o a la insurgencia política. Dondequiera que el se establezcan los límites, es vital que las reglas sean codificadas para permitir a los anunciantes, televidentes, y legisladores conocer hasta dónde llegan las fronteras de lo aceptable y lo deseable. Y para que esas reglas sean verdaderamente efectivas y reflejo de la sociedad que las elabora, los televidentes –esto es, los ciudadanos– deben también entenderlas y aceptarlas.

2. ¿Por qué se regula la televisión?

Históricamente, la justificación legal para la regulación de la televisión ha estado apoyada en el hecho de que la televisión usa un recurso público escaso: el dial. El espectro que es usado por los difusores es adjudicado a cada país por una agencia de las Naciones Unidas, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU), y cada país individualmente divide ese espectro en canales separados que asigna a los difusores. Sólo hay un cierto espectro disponible para cada país y, consecuentemente, es un recurso escaso y potencialmente muy valioso.

Por ejemplo, en el Reino Unido, todo el espectro de televisión ha sido ya adjudicado y el regulador OFCOM está introduciendo una tarificación del dial; esto significará que cada difusor tendrá que pagar por el dial que utiliza, el precio comercial del mercado. Es poco frecuente que un país no tenga un método para controlar el uso del espectro de televisión. Incluso países en guerra como Irak y Afganistán licencian su espectro de transmisión y hasta tienen reguladores en el lugar para otorgar las licencias.

Como dijo Lord Reith, fundador de la BBC, la televisión está ahí para informar, educar, y entretener y, discutiblemente, puede hacer esto más efectivamente que cualquier otro medio único. Así que, el uso de los recursos públicos valiosos y escasos para informar, educar y entretener a la sociedad justifica su regulación.

3. ¿Quién debe regular?

Si va a haber regulación, entonces se necesita alguien con la autoridad legal para hacerlo: el regulador. Hay tres opciones: regulación llevada a cabo por un regulador independiente, regulación llevada a cabo a través de un ministerio gubernamental y su departamento, y regulación por las Cortes.

3.1. Reguladores independientes

Está generalmente reconocido como la mejor práctica internacional que un elemento importante para preservar la difusión como parte de un proceso democrático, sea el establecimiento de un regulador de difu-

La libertad de expresión e información constituye uno de los derechos humanos esenciales y es importante en sociedades democráticas para que exista una amplia variedad de medios de comunicación independientes y autónomos. El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que «cada persona tiene el derecho a la libertad de expresión y opinión; este derecho incluye libertad para sostener opiniones sin interferencias y buscar, recibir e impartir información e ideas a través de cualquier medio e independientemente de fronteras». Pero éste no es un derecho sin restricción y viene con responsabilidades.

sión independiente. Para que sea independiente, la autoridad reguladora debe ser capaz de funcionar libre de cualquier interferencia o presión de fuerzas políticas o económicas. Una autoridad reguladora independiente debe tener sus deberes y responsabilidades definidas en la ley, y sus decisiones deben estar sujetas a apelación en una Corte.

Internacionalmente, hay un incremento en el número de organismos reguladores «convergentes» ejerciendo más de una función reguladora. Por ejemplo, en el Reino Unido, OFCOM regula la difusión, telecomunicaciones y el control del dial, además de tener ciertas funciones de competencia. En Malasia, el regulador es también responsable de la Oficina de Correos.

La Autoridad Reguladora de Gibraltar agrega apuestas a la lista. Pero cualesquiera que sean las funciones reguladoras que se contemplan, si el regulador

es independiente de presión política e interferencias, el resultado –para los ciudadanos– será una televisión que también sea más independiente. Esto es particularmente importante en democracias, donde la disponibilidad de un medio independiente es vital para un electorado participativo, informado.

Para que un regulador independiente cumpla con el proceso de nominación, debe ser transparente y ajustarse a un estatuto. En muchas sociedades, puede ser un reto mayor para los políticos gobernantes estar de acuerdo en un proceso que generará una autoridad reguladora constituida por individuos independientes; no existe un método «correcto». Cada país debe considerar la mejor forma de nombrar hombres y mujeres

De hecho, la regulación se ejerce mejor cuando todos los implicados están trabajando en el mismo sentido: los televisivos le dicen al regulador lo que quieren ver, el regulador codifica esas expectativas en regulación, y los difusores, siguiendo las reglas, le dan al público lo que desea ver. Cuando este ciclo fluye efectivamente, una ciudadanía mediáticamente alfabetizada es capaz de asegurar que la calidad y normas de la televisión –vigiladas por el regulador– permanezcan altas.

que sean representantes de un amplio espectro de la sociedad, que estén cualificados para tomar decisiones complejas como tarea de un regulador audiovisual, y que tengan la fortaleza de carácter para resistir presiones políticas y financieras.

Una de las más aborrecibles formas en que una autoridad reguladora puede estar sujeta a influencias y presiones políticas es a través de la amenaza de despido de su presidente o de sus miembros. Por consiguiente, la ley debe establecer claramente los factores por los cuales se puede llegar a un despido, por ejemplo, incapacidad física o mental, o una clara violación a las leyes de conveniencia.

La financiación puede usarse también como un medio de aplicación de presión política; si la autoridad no actúa en conformidad con los deseos del gobierno, la financiación podría ser retirada. Los términos de ésta deben ser establecidos en la ley, y, dondequiera que sea posible, mantenerse separados de toda interferencia política posible.

3.2. Reguladores gubernamentales

En donde no hay un regulador independiente, las decisiones sobre licencias o autorización de transmisiones por televisión, son usualmente tomadas directamente por un departamento gubernamental. Esto por supuesto puede llevar a una intervención política directa en la determinación de quién puede o no transmitir. Mientras que esto puede parecer superficialmente atractivo para los gobiernos, se hace menos atractivo si el gobierno en el futuro se encuentra a sí mismo sin poder y en la oposición, con medios de transmisión antagonistas y trabajando en contra de sus intereses.

Por ejemplo, en la República Checa, los miembros del Consejo de Transmisión de Radio y Televisión son designados por el Parlamento.

En el momento de su designación en 2000, el gobierno estaba formado por dos partidos principales, el ODS y el CSSD. Una elección en 2002 alteró el equilibrio de fuerzas a una nueva coalición formada por el CSSD con el respaldo de otros dos partidos. El ODS está ahora en la oposición. Esto no sólo ha causado tensión entre el gobierno y el regulador, sino también entre el gobierno y el más popular de los canales de televisión, el cual es de ideas pro-ODS y en contra de los socios de la nueva coalición. Es-

te canal de televisión fue, por supuesto, autorizado por el Consejo de Difusión.

3.3. Regulación por las Cortes

El tercer instrumento de regulación es el ejercicio directo de la ley por las Cortes. En un buen número de países, aún cuando una autoridad reguladora establece las normas que deben ser aplicadas a todos los contenidos de los programas (usualmente a través de la publicación de un código designado)³ cualquier violación de estas normas es considerada por las Cortes, no por la autoridad reguladora. Esto significa que cualquier sanción –tales como multas o la revocación de una licencia– son determinadas por medio de un proceso judicial, más que por uno administrativo.

Lo que debe estar equilibrado es la velocidad, facilidad y relativo bajo costo de las sanciones administrativas con la seguridad de un proceso judicial apropiado y justo. Por ejemplo, en Suecia, la Autoridad Audiovisual Sueca (SBA) es el regulador responsable de ase-

gurar que todos los emisores autorizados cumplan con los términos de sus licencias, así como con el Acta de Radio y Televisión. Si una condición de la licencia es violada (por ejemplo, un requerimiento para observar imparcialidad política), la SBA puede ordenar al difusor que anuncie la decisión de la SBA en una emisión. Sin embargo, si una regla establecida en el Acta de Radio y Televisión (publicidad, patrocinio o prominencia indebida) es violada, la SBA debe apelar a las Cortes. Depende entonces de las Cortes determinar la imposición o no de una multa y si es así, su cuantía.

4. ¿Cómo regular?

4.1. Autorización de licencias

El mecanismo usado para poner obligaciones a los productores es generalmente a través de licencias. Es raro en los Estados facilitar o vender espectro de transmisión a perpetuidad; generalmente a los difusores se les permite usar las licencias por períodos limitados determinados bajo licencia. Algunas veces las licencias se venden por el gobierno; a menudo son gratuitas. Dependiendo del nivel de demanda, las licencias se asignan basándose en «el primero que llega», o se realizan concursos. Pero es a través del proceso de licencias que las condiciones reguladoras básicas se aplican e imponen.

4.2. Instrumentos legales

Además, la ley general se aplicará a los transmisores de televisión. Algunas veces se establecen cláusulas en la legislación referentes específicamente al contenido de la televisión; alternativamente, se colocan en códigos separados o en una legislación secundaria. Por ejemplo, el Acta de Difusión Canadiense provee la creación de regulaciones a través de una legislación secundaria. Las Regulaciones de Transmisión de Televisión Canadiense establecen un cierto número de provisiones relacionadas con el contenido que los difusores deben seguir. Para respaldar estas regulaciones, un organismo auto-regulatorio, el Consejo de Normas de Difusión Canadiense, ha desarrollado sus propios códigos los cuales, sus miembros (todos los difusores canadienses), deben cumplir. En Bosnia-Herzegovina, la Agencia Reguladora de Comunicaciones debe escribir, publicar y aplicar su propio código de contenido como está indicado en la Ley de Comunicaciones. Esta agencia adoptó su nuevo código en enero de 2008.

5. ¿Qué es regulado?

5.1. Propósitos culturales

Una de las razones clave específicas del porqué la televisión se regula es la de asegurar que lo que la

gente vea en la pantalla refleje su sociedad y realce sus valores y ética. Esta consideración, regulación de contenido, difiere de censura. Mientras que la censura involucra la aplicación de reglas por una autoridad legítima (usualmente el Estado) previo a la publicación o transmisión, la regulación conlleva la aplicación posterior de reglas por una autoridad legítima a lo que ya ha sido publicado. La regulación no puede directamente prevenir la publicación de contenidos; sólo puede aplicar sanciones por violaciones a las reglas después del hecho. En la práctica, la existencia de regulación inevitablemente lleva a la auto-censura de los difusores, ya que ellos buscan evitar ser sancionados al romper las reglas. Sin embargo, la elección final de publicar o no es del propio medio y no del regulador; el regulador no ejercita el control editorial. Más que cualquier otro aspecto, la regulación efectiva del contenido está inseparablemente ligada a la alfabetización mediática. Si el propósito de la regulación del contenido es asegurar que el contenido de los programas refleje normas y expectativas generalmente aceptadas, entonces los televidentes –así como productores y reguladores– tienen que entender qué es lo que pueden esperar recibir a través de sus aparatos de televisión. De hecho, la regulación se ejerce mejor cuando todos los implicados están trabajando en el mismo sentido: los televidentes le dicen al regulador lo que quieren ver, el regulador codifica esas expectativas en regulación, y los productores, siguiendo las reglas, le dan al público lo que desea ver. Cuando este ciclo fluye efectivamente, una ciudadanía mediáticamente alfabetizada es capaz de asegurar que la calidad y normas de la televisión –vigiladas por el regulador– permanezcan altas.

5.1.1. Protección a los niños

En casi en todo el mundo, los países establecen reglas para asegurar que los niños no se perjudiquen –ya sea, física, psicológica o moralmente– y aplican regulaciones restrictivas en cuanto a la violencia, imágenes sexuales y palabras malsonantes. Muchos países insisten en que precedan advertencias a los programas que no son apropiados para los niños, o que símbolos en la pantalla se usen para «calificar» los programas. En muchos países opera también un sistema de «línea divisoria» para la televisión, de forma que programas que tienen más temas o contenidos para adultos no puedan emitirse cuando es más probable que los niños estén viendo, habitualmente antes de las 21:00 o 22:00 horas.

5.1.2. Protección contra la violencia y la intimidad

Al igual que la protección a los niños, la sociedad está también preocupada por la protección de adultos.

En algunos países, contenidos relacionados con la estética y la moral están sometidos a regulación para asegurar que nadie, aun los adultos, sean ofendidos por lo que ven. Por ejemplo, en la mayoría de los países musulmanes, nada que ofenda la moral y código ético del Islam puede transmitirse. Esto se extenderá desde no permitir el estímulo a las citas –lo cual no está permitido en el Islam– hasta mostrar cualquier desnudo en absoluto.

La mayoría de los países europeos también aplican reglas que previenen mostrar el material más ofensivo, particularmente si se considera degradante para la dignidad humana. Lo que se considera ofensivo variará considerablemente de país a país, y es muy específico de cada cultura. Por ejemplo, la desnudez sexual hace fruncir el ceño en los EEUU, en donde la violencia gráfica es moderadamente tolerable. En contraste, en el Reino Unido la violencia es limitada, mientras que un moderado comportamiento sexual gráfico se acepta, por lo menos en horario nocturno. Actitudes de homosexualidad también varían considerablemente, aún dentro de Europa⁴.

Aunque las temáticas de estética varían de una sociedad a otra –y deben ser desarrolladas de forma aceptable para cada cultura– todo aquello relacionado con la violencia es tal vez más universal. En el mejor de los casos, existen generalmente reglas que previenen para que la televisión se use como un instrumento que genere violencia o desorden. En concreto, ningún gobierno tolerará que la televisión pueda usarse para provocar revueltas sociales.

Las reglas contra la violencia pueden incluir el no permitir detalles de un suicidio, o cómo cometer crímenes, o mostrar un comportamiento peligroso que pudiera ser fácilmente imitado por niños.

Considerando el poder de los medios de comunicación, tal vez es especialmente importante aplicar y hacer cumplir reglas para asegurar que los programas no transmitan contenidos –incluyendo las opiniones de entrevistados o invitados a los programas– que discriminen a la gente, por ejemplo en cuanto a raza, nacionalidad, religión o sexo.

En esta línea, muchos consejos reguladores aplican reglas que previenen el estereotipo de minorías étnicas, género y discapacidad.

Las transmisiones religiosas son otra área sensible en donde reglas especiales pueden aplicarse para asegurar que se tenga el debido respeto a todas las creencias religiosas, y no se provoquen intolerancias. De nuevo, esto variará en cada país: en los musulmanes es ilegal alentar la conversión del Islam, mientras que la conversión al Islam se estimula.

5.1.3. Protección contra la falta de respeto

Dado el poder de las transmisiones, los medios generalmente están obligados a ser respetuosos tanto en los temas, como con los participantes en sus programas. En muchas partes del mundo, los productores tienen que permitir el derecho de réplica a cualquier persona u organización cuando un programa ha sido inexacto y como resultado, injusto.

5.1.4. Noticias imparciales

Uno de los requisitos clave para una apropiada aplicación de la democracia es la disponibilidad de noticias veraces. Aunque esto es una norma clave de buen periodismo, es tal vez particularmente importante en los medios de comunicación, considerando su poder persuasivo. Algunos países, por ejemplo muchos dentro de Europa, también requieren que las noticias sean imparciales. Este no es el caso en otros, por ejemplo en los EEUU, en donde el sesgo editorial del dueño de los canales se puede percibir en los mensajes y contenidos de las noticias.

5.1.5. Cobertura de elecciones

Es también vital en el funcionamiento de cualquier democracia asegurar que la cobertura de elecciones se realice de una manera justa y precisa. Muchos países aplican reglas estrictas en la cantidad de anuncios políticos que pueden transmitirse, especialmente durante el período de una elección. La mayoría de los países europeos también aplican reglas que requieren que cada partido político reciba una cobertura justa y equilibrada tanto en noticias como en otros programas.

5.1.6. Protección al consumidor

Otro aspecto de regulación de la televisión es la protección al consumidor. Un método obvio de protección al consumidor es que todos los anuncios de televisión sean correctos y no engañosos. La mayoría de los países tienen métodos para regular los anuncios: algunas veces por el regulador principal de televisión, aunque a menudo se realiza a través de los organismos autorreguladores que tienen la responsabilidad para todos los anuncios, sin importar el medio.

Además, muchos países aplican reglas específicas prohibiendo los anuncios por televisión de ciertos productos (tales como armas o cigarrillos) o restringiendo los horarios en los cuales pueden ser anunciados (por ejemplo, alcohol o anticonceptivos).

Muchos países buscan establecer reglas que limiten la cantidad de anuncios disponibles en los servicios de transmisión. Dentro del área económica de Europa, hay estrictas reglas sobre la cantidad de anuncios por

televisión que se permite, con un promedio de 12 minutos por hora autorizada. También hay reglas que fijan el intervalo de pausas en los anuncios dentro de los programas, y reglas en la planificación de los mismos anuncios. A pesar de que estas reglas tienen un efecto en el mercado publicitario (algunas veces sirviendo para aumentar el costo de los anuncios de televisión por limitar su disponibilidad), el propósito principal es asegurar que el esparcimiento de los televidentes no se estropee por demasiados anuncios o por excesivas pausas durante la programación. De forma similar, la televisión europea está sujeta a estrictas reglas manteniendo una separación entre publicidad y programación, entendiéndose que en la emisión de los programas no pueden proyectarse productos comerciales no se permiten. Estas reglas aseguran que la integridad editorial no se socave por intereses comerciales, de nuevo al menos en parte, para enriquecer la calidad de la televisión para los televidentes.

5.1.7. Obligaciones positivas: transmisiones de servicio público

Además de restringir lo que puede transmitirse, la regulación de la televisión puede también encomendar obligaciones positivas a los emisores, por ejemplo obligándolos a transmitir lo que es conocido como programas de servicio público, típicamente noticias, educativos, religiosos y programas para niños.

Una decisión medular para los gobiernos es si un medio de servicio público se puede mantener independiente del mismo gobierno, pero que esté obligado a emitir cierta programación de interés público a cambio de un apoyo del Estado. Este apoyo se da habitualmente en forma de financiación, como en Kosovo donde la financiación de los anunciantes se obtiene por un cargo en cada factura de electricidad, o por completo, como en el Reino Unido donde la BBC se financia íntegramente por una tasa obligatoria que abonan todos los hogares que tienen televisión. De manera creciente en todo el mundo donde los medios del Estado aún existen, se han tomado medidas con el fin de transferirlos para que sean emisores de servicio público independiente, responsables ante un comité directivo, asignado por el gobierno. Dondequiera que

un emisor de servicio público se haya establecido, los aspectos fundamentales son: determinar el método de autoridad y responsabilidad, decidir cómo va a ser financiado, y cuáles van a ser las obligaciones clave de programación.

Una de las razones del porqué las transmisiones de servicio público son apoyadas por la mayoría de los gobiernos en el mundo, tiene que ver con los imperativos culturales. Muchos gobiernos están crecientemente preocupados respecto a los efectos de la globalización de la cultura local, a menudo citan la propagación de la televisión americana como una causa de la pérdida de identidad local o nacional. La provisión de transmisiones de servicio público contrarresta esta tendencia, ya que es un medio de asegurar que haya por lo menos un servicio cuya función sea reflejar a la sociedad en sí misma.

El consejo regulador desempeña un papel clave no solamente en el desarrollo de respuestas equilibradas y apropiadas a las políticas reguladoras, sino también en el fomento de una comprensión práctica de esas políticas en las audiencias. Porque independientemente del crecimiento en el número de canales o los sistemas de difusión, ha de prevalecer el deseo de garantizar que el más importante medio para la comprensión del mundo de hoy sea, ante todo, justo, honesto, decente y verosímil.

5.2. Otras razones para la regulación de la televisión

La regulación puede tener también objetivos económicos, promover el comercio, y competencia justa, pero estos son menos propensos a solaparse con los intereses de la alfabetización mediática. Sin embargo, los organismos reguladores usualmente tienen responsabilidades para aplicar regulaciones a la propiedad para asegurar una adecuada pluralidad en los medios. A veces, esto puede ser muy restrictivo y honesto, como en Armenia donde a ninguna compañía se le permite poseer más de una licencia de televisión en ninguna localidad. O puede ser más complejo, como en Francia, en donde una compleja estructura se aplica limitando el número de licencias entre televisiones, radios y diarios que cualquier organismo puede tener.

Tales reglas de propiedad van más allá del interés de competencia económica; estas reglas se aplican para asegurar que haya una variedad de fuentes de información disponible para el público. Por esa razón, los ciudadanos deben ser capaces de entender que tener una selección de nuevos proveedores, una variedad de fuentes de información es verdaderamente importante. Pero aun donde los ciudadanos no tienen ese conocimiento, la regulación —en la forma de límites de propiedad— actúa como un apoderado. Obviamente el regulador no puede forzar a los televidentes a comparar y contrastar estaciones de televisión, pero puede por lo menos garantizar que hay una elección disponible.

6. Futuro digital: ¿La alfabetización mediática como parte del proceso de auto-regulación?

Si esto es entonces histórico, cómo y por qué la televisión ha sido regulada, ¿qué hay del futuro? Las razones de la regulación de las transmisiones viene de la premisa básica de que, como la televisión usa un espectro —el cual es un escaso recurso público— es razonable que el Estado aplique restricciones y obligaciones en su uso. Pero este argumento de escasez racionalizada pierde mucha de su fuerza cuando se considera el futuro digital, el cual ofrece una abundancia de canales.

En todo el mundo, lo que se conoce como televisión terrestre analógica está llegando a su fin. Esto se debe a que el dial que se asigna actualmente de forma global a la televisión, se va a poner a disposición para otros usos, lo más probable para telecomunicaciones móviles, aunque las discusiones acerca del uso de este «dividendo digital» aún no han terminado (comunidades y asociaciones están buscando reclamar algo de él). En cambio, los servicios de televisión se moverán a otra parte del dial que permitirá que las señales de televisión sean concentradas y enviadas más eficientemente. Muchas importantes decisiones políticas públicas tendrán que tomarse anticipadamente a la puesta en marcha de la televisión digital: ¿se utilizará la nueva tecnología para la transmisión de un gran número de servicios de televisión —como la televisión digital aplicada en Europa— o será usada para hacer posible la televisión de alta definición con mejor calidad de imagen, como lo ha decidido EEUU? Y todo esto está sucediendo rápidamente, con los EEUU moviéndose a digital para 2010, y gran parte de Europa planeando hacer el cambio para 2012. Pero cualesquiera que sean las decisiones que se tomen acerca de cómo será usado el dial de televisión digital, el hecho es que los argumentos de escasez ya no son tan relevantes como

una justificación básica para regular la televisión. Ya sea que se use o no para ese propósito, el espectro digital puede acomodar muchos más servicios de televisión que el actual dial analógico. Aunado a esto está el hecho de que los sistemas de distribución por cable y satélite están también en proceso de ser digitalizados; por esta razón, y efectivamente suprimiendo cualquier argumento relativo a escasez, hay espacio para todos. Adicionalmente, como la penetración de anchos de banda aumenta y las bandas anchas crecen, la accesibilidad a la entrega de televisión a través de Internet se convierte mucho más en una realidad.

Así, en el nuevo mundo digital, ¿hasta qué punto se mantendrán los argumentos para regular la televisión? Si la principal barrera para entrar —espacio insuficiente— ha sido eliminada, ¿hay aún una justificación para asignar licencias a la televisión, restringiendo el contenido o imponiendo obligaciones sobre lo que se debe transmitir? Muchos piensan que sí la hay, aunque el alcance y prioridades de la regulación probablemente cambien. Examinando las razones actuales para regular la televisión, se puede advertir que muchas de ellas pierden muchos de sus fundamentos cuando se aplican al futuro digital convergente de multi-canales. Por ejemplo, con un mercado amplio y pocas barreras para entrar, hay poca razón para regular por los propósitos económicos tradicionales citados anteriormente, más allá de la aplicación de la ley general de competencia.

Sin embargo, el enfoque cambia para asegurar que el acceso a nuevas plataformas y guías de programas electrónicos se ofrezcan en términos justos y no discriminatorios. Donde existe un medio de servicio público, el regulador tiene que considerar si la estructura reguladora y la financiación son adecuados: ¿puede el PSB costear el movimiento hacia lo digital, usar Internet y ofrecer nuevos canales?, ¿es necesario imponer provisiones en nuevas plataformas, y asegurar que el PSB obtenga prioridad en la lista de guías de cualquier programa electrónico, como sucede en el Reino Unido?

Pero si el punto de atención de la regulación económica cambia, ¿qué pasa con las razones culturales para la regulación, garantizando que se apliquen las normas aceptadas de protección? No hay razón para creer que el público, así como los gobiernos, dejará de esperar que los niños sean protegidos, o que deje de haber protección adecuada contra la violencia y la intimidación, ni protección para fines democráticos o protección al consumidor. De la misma manera, habrá una mayor necesidad de educar e informar al público y a los niños acerca de sus derechos y responsabilidades

en línea y fuera de línea. En el futuro, habrá un cambio que ya está empezando. Más que confiar en que las autoridades reguladoras carguen con toda la responsabilidad, el centro de la regulación empezará a derivar hacia una auto-regulación tanto de los proveedores como de los usuarios. Los proveedores de contenidos, ya sean difusores o proveedores y distribuidores de Internet, tendrán que ofrecer a las audiencias más información acerca del contenido, por ejemplo, usando evaluaciones, y herramientas, tales como filtros para facilitar a los usuarios decidir por ellos mismos lo que ven o no.

Sin embargo, las audiencias sólo serán capaces de tomar decisiones acerca de lo que quieren ver si son informadas y entrenadas. Por lo tanto, el papel de la alfabetización y educación mediáticas crecerá; esto es, los medios por los cuales el público aprenda a dirigir este nuevo mundo digital multifuncional enfocado a los medios masivos. No hay duda que el regulador continuará teniendo un importante papel que jugar incluso mientras los países cambian hacia una mayor auto-regulación y responsabilidad individual: tanto poniendo los medios en el lugar para supervisar nuevos métodos regulatorios, como dirigiendo el impulso hacia la alfabetización mediática. Los reguladores en numerosos países se están interesando en la alfabetización mediática, incluyendo Australia, Canadá, Israel, Nueva Zelanda, Chile, Rumania y Turquía. En el Reino Unido, el regulador de comunicaciones OFCOM tiene el encargo específico de promover la alfabetización mediática⁵. Su trabajo tiene como objetivo:

- Dar a la gente la oportunidad y motivación para desarrollar competencia y confianza para participar en la tecnología de comunicaciones y en la sociedad digital.
- Informar y dar poder a la gente para dirigir su propia actividad mediática (tanto consumo como creación).

OFCOM logra esto al fijarse la meta de ser el centro líder de la investigación en alfabetización mediática, actuando como un punto de conexión en la red entre una amplia variedad de interesados, e identificando y apoyando proyectos como aquéllos que estimulan a gente de edad avanzada a ganar confianza en el uso de la tecnología digital e Internet, como previsión al cambio digital. Otro aspecto significativo de la implicación de OFCOM en la alfabetización mediática ha sido su apoyo a principios comunes para proveer y etiquetar información para que se utilizada por todos los proveedores de contenido audiovisual (tanto transmisiones como en línea) en relación a material potencialmente ofensivo y/o dañino. Hay una cuestión ineludible sobre hasta qué punto un organismo regula-

dor estatutario debe liderar el movimiento dentro de la alfabetización mediática: ¿seguramente esto es algo que debe involucrar a la industria, educadores, científicos sociales y los ciudadanos mismos? No obstante, la autoridad reguladora está en una posición ideal para actuar como un árbitro neutral como asesor del gobierno en iniciativas de alfabetización mediática. Además, la legitimación del papel del regulador mismo depende en gran medida de la comprensión de los ciudadanos del propósito y maneras de regulación de la entidad.

La alfabetización mediática incluye asegurar que los televidentes entiendan que hay una «línea divisoria» –si es que la hay– y lo que ésta significa; o comprender que ellos tienen el derecho de ser capaces de creer lo que ven en las noticias de su televisión, y reclamar si ven algo que no cumpla con las normas generalmente aceptadas. El consejo regulador desempeña un papel clave no solamente en el desarrollo de respuestas equilibradas y apropiadas a las políticas reguladoras, sino también en el fomento de una comprensión práctica de esas políticas en las audiencias. Porque independientemente del crecimiento en el número de canales o los sistemas de difusión, ha de prevalecer el deseo de garantizar que el más importante medio para la comprensión del mundo de hoy sea, ante todo, justo, honesto, decente y verosímil.

Notas

¹ Ver www.nationmaster.com/graph/med_hou_wit_tel-media-households-with-television#definicion. Base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial, con datos disponibles desde 1987 hasta 2005. Es probable que ahora la cifra sea más alta.

² Los Estados Unidos de América han tomado una ruta diferente. El artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos enumera como limitaciones: respeto a los derechos o reputaciones de otros, y la protección a la seguridad nacional, orden público, o salud pública o moral. En suma, la censura de películas está específicamente permitida, y la incitación al odio en el campo de raza, color, religión, idioma u origen nacional puede ser castigada por la ley. Sin embargo, no hay restricciones sobre la libre expresión contenidas en la Constitución de EEUU o en sus enmiendas. La libertad de expresión está establecida en la Primera Enmienda de la Constitución como un derecho inalienable, las únicas limitaciones a ese derecho son aquéllas que han sido acordadas por la Suprema Corte.

³ Ver por ejemplo, el código de difusión de OFCOM (www.ofcom.org.uk/tv/tf/codes/bcode).

⁴ Por ejemplo, un beso homosexual transmitido antes de las 21:00 horas en la popular telenovela de hospital de la BBC «Casualty», y que no fue considerado como ofensivo por las autoridades reguladoras del Reino Unido; sin embargo, un grupo de reguladores de la televisión rumana, cuando fue mostrado el vídeo por el autor, declararon que era el hecho más repulsivo que habían visto.

⁵ La sección 11 del Acta de Comunicaciones de 2003 establece el «deber de promover la alfabetización mediática».

1) Entre las obligaciones de OFCOM se encuentran:

- a) Estimular o alentar a otros para generar un mejor entendimiento de la naturaleza y características del contenido publicado a través de los medios electrónicos.
- b) Estimular a otros para fomentar una mejor conciencia pública y entendimiento del proceso por el que los contenidos se seleccionan, o se ponen a disposición para la publicación por cualquier medio.
- c) Estimular a otros para desarrollar una mejor conciencia pública de los sistemas disponibles por los cuales se accede a contenidos difundidos por los medios electrónicos y a su regulación.
- d) Alentar a otros para desarrollar una mejor conciencia pública de los sistemas disponibles por los que las personas a quienes van diri-

gidos esos contenidos sean capaces de controlar lo que reciben y sus usos.

e) Fomentar el desarrollo y el uso de las tecnologías y los sistemas para regular el acceso a los contenidos y para facilitar el control sobre la recepción de contenidos.

2) En esta sección, las referencias a la publicación de cualquier tema a través de los medios electrónicos son referencias a su existencia: a) emisión para que sea accesible su recepción por miembros del público o de una sección del público; b) distribuido por medios de una red de comunicaciones electrónicas a miembros del público o de una sección del público.

