

# Estudio de reguladores de la comunicación: panorama comparativo

Iván Gustavo Lello

Universidad Nacional de Jujuy  
iglello@gmail.com

¿Cómo citar este artículo en Norma APA 7ma Edición?: Lello, I. G. (2025). Estudio de reguladores de la comunicación: Panorama comparativo. *Pluriversos de la Comunicación*, 3(3), 181-199. Universidad Nacional de Salta.

Recepción: 31/03/2025. Aceptación: 30/06/2025

## Resumen

Los reguladores de la comunicación como objeto de estudio en el campo comunicacional han tenido escasos cultores. Esto se evidencia en la literatura académica sobre el tema. Este trabajo se propone revisar los enfoques disciplinares, teóricos y metodológicos a partir de los cuáles se abordó a los entes reguladores de la comunicación en estudios recientes, tanto en América Latina como en Europa.

La convergencia y el despliegue de las plataformas globales han reabierto viejos debates e introducido nuevos tópicos, que están siendo considerados -especialmente- desde el derecho y la ingeniería.

El repaso de artículos publicados en revistas y documentos producidos por o para organismos internacionales, muestra la diversidad de perspectivas y enfoques, como así también trasluce las posiciones adoptadas en torno a dimensiones como el Estado, el mercado, los derechos humanos, y la misma función de la regulación.

Con la intención de tener un estado de la cuestión, este trabajo también muestra la necesidad de ampliar el estudio sobre una cuestión que tiene indudable centralidad en el campo político, la vida diaria de la ciudadanía y la comunicología.

## Palabras claves

*regulación de la comunicación - teleradiodifusión - telecomunicaciones*

## **Introducción**

---

¿Cómo se ha problematizado la cuestión de los reguladores de la comunicación en los últimos diez años en América Latina y Europa? ¿Cuáles fueron las principales directrices de esa reflexión en el campo comunicacional?

El proceso de convergencia inauguró una etapa de cambios en el sector de las comunicaciones, profundizando viejos problemas -concentración empresarial y los derechos culturales, entre otros- al tiempo que se abrieron nuevos desafíos para las políticas de comunicación.

Encuadrados en el paradigma de los derechos humanos internacionalmente reconocidos y/o en los compromisos comerciales supranacionales adoptados por los Estados -OCDE, Tratados de Libre Comercio de las Américas, Organización Internacional de Telecomunicaciones- los debates muestran la complejidad del tema y una variedad de perspectivas de análisis.

En este trabajo presentamos diferentes perspectivas de estudio de los reguladores de la comunicación predominantes en los análisis contemporáneos de habla hispana a partir de un estudio bibliográfico y documental. En la ponencia se utiliza de forma indistinta los términos entes reguladores, reguladores o agencias reguladoras, para aludir a la misma institución.

## **Método**

---

El trabajo se realizó a partir de fuentes documentales. Recurriendo a los buscadores académicos Redalyc, SciELO y Academia.edu, se recopilaron trabajos publicados en revistas científicas y documentos de organismos internacionales de relevancia publicados entre 2011 y 2021. Este recorte temporal apuntó a obtener resultados de búsqueda actualizados, que reflejaran los abordajes contemporáneos.

La muestra está constituida por nueve artículos publicados en revistas especializadas y cinco documentos elaborados por encargo de organismos internacionales. El material se obtuvo de buscadores académicos como resultado de palabras claves: reguladores de la comunicación y variantes. Un dato interesante es la escasa literatura que, sobre esta problemática, existe en Argentina.

El criterio de análisis del corpus fue identificar las principales perspectivas adoptadas para abordar la cuestión, y sus principales principios. Se realizó una síntesis de cada texto tamizando los datos pertinentes para el presente estudio.

## **Resultados**

---

El primer resultado es la dispersión de perspectivas teóricas y metodológicas aplicadas al estudio de los reguladores de la comunicación. Sobresalen los análisis normativos, los encuadrados en políticas nacionales de comunicación, los jurídicos-administrativos, los estructural-organizacional, los funcional-institucionalistas. Pero hay estudios sincrónicos y diacrónicos; macropolíticos y los circunscritos al regulador; los enfocados en el diseño institucional y los que reflexionan sobre la naturaleza de estos organismos en la estructura del Estado. En cuanto a la metodología, la estrategia comparativa es predominante.

Los estudios también tienen anclaje en categorías centrales diferentes: la convergencia es tal vez una transversal en los estudios más recientes; el mercado para los que se basan en los acuerdos comerciales supranacionales suscritos por diferentes países; los tratados de derechos humanos y las políticas nacionales de comunicación como condición para garantizar ciertos valores de la vida democrática.

La regulación de la comunicación interpela la reflexión sobre el rol del Estado y de la regulación misma; e invita a pensar el vínculo entre comunicación y mercado, entre las instancias supranacionales y el derecho interno; a identificar la relación entre lógica empresarial, competencia y derecho a la comunicación.

Para algunos autores, la regulación debe servir exclusivamente para garantizar ciertas condiciones que no pueden alcanzarse (aún) por el solo juego de los actores en el mercado, con lo cual se introduce una concepción del Estado (Bustillo, 2011; Baptista, 2012; entre ellos). Para otros, debe evitarse la concentración, fomentar la competencia y garantizar el derecho a la comunicación, por lo tanto, el Estado debe hacer uso de su capacidad para fijar políticas regulatorias (Califano, 2018, 2017; Becerra y Mastrini, 2019).

La dinámica de la convergencia es otro anclaje de la discusión. Abrió debates acerca de la conveniencia de unificar entes regula-

dores sectoriales como así también de los marcos jurídicos. Para autores que promueven la desregulación, la tendencia de los actores preponderantes los inclina a fomentar reguladores unificados recomendando una transición en tres etapas sucesivas despojadas de cualquier consideración de las condiciones políticas, regulatorias y culturales internas de cada país. Incluso proponen discernir entre el tipo de marco jurídico (sectorial, multisectorial o convergente) y la naturaleza del regulador (sectorial, regulador único con distintos marcos jurídicos sectoriales, o regulador único con marcos jurídicos convergentes).

A esta concepción se opone la que sostiene que aún no hay evidencias concluyentes a favor de la unificación del regulador. Una advertencia fuerte es la contenida en el artículo de Segovia Alonso (2009) en el que analiza las complejas relaciones que mantiene la Comisión Federal de Comunicaciones norteamericana (FCC) con las empresas bajo su control, como así también los vínculos con otras instancias estatales de las que depende y con organizaciones de la sociedad civil. La investigadora esboza algunas teorías que intentan explicar el porqué de la ineficacia de las agencias reguladoras independientes.

### ***Revisión del corpus***

---

En esta oportunidad realizamos una lectura de los principios de la CEDAW La López Amaris (2021) adopta un enfoque institucionalista al analizar el regulador de las comunicaciones colombiano. Resalta las características que debe reunir para ser eficaz: autonomía e independencia. Además, apela al método comparativo revisando las instituciones regulatorias de Francia e Inglaterra.

Califano y Bizberge (2019) indagan desde una perspectiva histórica en la conformación y en las lógicas de funcionamiento de los organismos reguladores del audiovisual y las telecomunicaciones en Argentina, desde 1990 hasta 2018. Hacen foco en el grado de independencia y autonomía de los reguladores respecto de los gobiernos y el modo en que el proceso de convergencia incidió en su diseño institucional. También examinan los argumentos asociados a los beneficios de un regulador unificado en reemplazo de los organismos sectoriales y su articulación en el contexto argentino.

Desde el enfoque de las políticas de comunicación, Califano (2018) realiza una evaluación sincrónica de los cambios institu-

cionales introducidos por el gobierno de Mauricio Macri en el mercado comunicacional argentino tras las reformas de las leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual y Argentina Digital. Evalúa la creación del Ministerio de Comunicación y la fusión de los reguladores: Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y la Comunicación (AFTIC) en el ENACOM. También analiza los cambios normativos promovidos en función del criterio de convergencia y de qué modo reconfiguraron la competencia y las inversiones en la estructura del mercado.

En otro artículo, Califano (2017) analiza, desde la perspectiva de las políticas de comunicación y con un enfoque histórico y normativo, la emergencia de la Ley Argentina Digital (LAD: 2014) en el marco de las características del mercado de los servicios TIC en el país, con el telón de fondo de la convergencia de los sectores telecomunicaciones y audiovisual pretendida por el gobierno de Macri en 2015. A partir de un repaso histórico-político, describe las instancias de creación de la AFSCA y la AFTIC hasta su fusión en el ENACOM.

Becerra y Mastrini (2019), en un trabajo para la UNESCO sobre los desafíos regulatorios y económicos de la convergencia, adoptan la perspectiva de la economía política de la comunicación y los conceptos de concentración y competencia como vectores del análisis. Como complemento señalan los retos que la convergencia plantea a los reguladores, tanto en lo político como en lo técnico, más aún cuando los principales actores operan a nivel global y desafían a las autoridades nacionales, lo que requiere colaboración y articulación entre reguladores a escala regional.

En 2015, Pacheco realizó una crítica al nivel de independencia respecto del poder ejecutivo colombiano de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y a las garantías institucionales para el ejercicio de sus funciones. Revisó el diseño institucional inspirado en la reforma de la Constitución de Colombia de 1991 que suprimió el carácter constitucional que ostentaban tanto el servicio público de televisión como el órgano encargado de su regulación, como así también las normas derivadas de la reforma constitucional de 2011.

En el marco de las transformaciones estatales, el gobierno creó varias agencias, entre ellas la ANTV, una entidad pública con naturaleza jurídica de “agencia estatal”. Entre las razones expuestas

por los impulsores de estas reformas estuvieron la necesidad de adaptar el sector del servicio público de televisión a los cambios tecnológicos y, en segundo lugar, basándose en las experiencias de países como Estados Unidos y Reino Unido, la idoneidad que mostraban las “agencias estatales” para cumplir con esta necesidad de adaptación; idoneidad que se reputaba por el carácter técnico de estas agencias y por su independencia del ejecutivo.

Mendel, García Castillejo y Gómez (2017) estudian cómo la concentración afecta el derecho a la comunicación, adoptando la perspectiva del derecho internacional y, en ese marco, afirman que los estados para resguardar esos derechos deben crear autoridades regulatorias independientes del poder gubernamental y de los actores privados. Agrega que también deben realizar un “monitoreo activo” del mercado para evitar su concentración.

La situación de la autoridad audiovisual en España, ejercida por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, fue abordada por López Olano (2016), quién centró la mirada en el caso particular de Valencia donde las condiciones políticas retrasaron el avance regulatorio. El autor repasa las experiencias de las autoridades regulatorias de países europeos y de EEUU. Adopta una metodología histórico-organizacional, comparativa entre diferentes tipos de organismos de control; estudio cualitativo del marco legal y de las circunstancias sociales y políticas. Es una metodología descriptiva basada en el estudio de casos análogos. Los organismos que estudió surgieron de un muestreo no probabilístico de conveniencia. Aborda los marcos normativos y su aplicación, para asumir un estudio de caso local.

El académico español realiza una crítica a la política regulatoria de su país, que implicó la creación de la Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia (CNMC) que aglutinó varios entes reguladores de la comunicación, entre ellos el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA). En el seno de la CNMC se creó la Dirección de Instrucción de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual. A esta última corresponde, a través de la Subdirección del Audiovisual, las tareas de supervisión y control de los mercados de comunicación audiovisual. López Olano menciona que, para algunos especialistas, este esquema hace que España se aleje nuevamente de los postulados de la UE.

Las previsiones del Título V de la LGCA, donde se creaba un Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, nunca llegaron a cumplirse.

La falta de compromiso de los distintos gobiernos para cumplir con la ley, la presión ejercida por los propios medios para evitar a toda costa su puesta en marcha y la crisis económica que se traduce en recortes en todas las administraciones, han hecho imposible la creación del CEMA como órgano clave para la organización de sectores radiotelevisivos cuya regulación implica la conexión de distintos ámbitos jurídicos con dimensiones técnicas que pese a su gran complejidad, son necesarias para asegurar una comunicación audiovisual que no esté emancipada de las sociedades donde se desarrolla.

McQuail (2014) repasa la génesis y evolución de la regulación. Hace hincapié en la tensión entre libertad y regulación afirmando que las razones para regular deben ser claras y convincentes. Propone seis razones para regular y reconoce tres niveles jerárquicos para concebir las regulaciones de medios: teorías, políticas y regulación. Los asuntos que se regulan son: la estructura de los medios; conducta y contenidos; y varias cuestiones técnicas y organizacionales.

Identifica cinco variantes relevantes de la teoría normativa de los medios: a) teoría autoritaria; b) teoría de la libertad de prensa; c) teoría de la responsabilidad social; d) teoría desarrollista; e) teoría alternativa. Respecto de los principios, observa que hay acuerdo respecto de ellos, pero no en los mecanismos para materializarlos: independencia, diversidad, pluralismo, calidad informativa, orden social y cultural.

Por otra parte, McQuail identifica seis áreas de regulación en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. Arguye que la regulación debe revisarse a la luz de la convergencia, ya que debido a su avance la separación regulatoria es cada vez más artificial y arbitraria.

Santander (2014) estudia los cambios regulatorios que gobiernos latinoamericanos adoptaron entre 2000 y 2015 en el marco del Informe McBride considerando el cambio de las tendencias ideológicas predominantes, las relaciones entre medios y gobiernos, y las tensiones en torno al capitalismo. Con críticas al neoliberalismo, los gobiernos surgidos a partir de 2000 en América Latina promovieron leyes antimonopólicas, la desmercantilización del ecosistema mediático, el reconocimiento de distintos tipos de operadores (privados, públicos y comunitarios), la minimización de las barreras de entrada, introdujeron cuotas de pantalla, participación ciudadana en la formulación de políticas de comunica-



ción. Para el autor, las legislaciones de la región tienen un factor común: crean Consejos de Regulación integrados por representantes de los tres sectores que, entre otras atribuciones, fiscalizan y regulan la asignación y renovación de las licencias.

Culebro y González Laporte (2013) optan por una perspectiva funcional e institucionalista con enfoque comparativo de estudio de casos, construyendo datos a partir de técnicas como la revisión documental, los marcos normativos y entrevistas. Analizan las formas de aproximación a la cuestión de la regulación, señalando que implica concepciones del Estado, del mercado, de la sociedad y del derecho.

Desde una perspectiva jurídico-administrativa, la regulación se enfoca en el diseño normativo y de las instancias reguladoras de los servicios públicos en redes, rescatando la importancia de las variables económicas y del papel del mercado como vector de distribución. La dimensión institucional de la regulación es parte estructural de esta visión. Para esta perspectiva, la regulación “es un conjunto de técnicas articuladas entre sí para organizar o mantener los equilibrios económicos en sectores que no disponen por el momento, o por su naturaleza, de la capacidad y los recursos para producirlos ellos mismos” (Frison-Roche, 2000, 49; Culebro y González Laporte, 2013: 51-52).

Esta definición de la regulación retoma elementos propuestos por teóricos anglosajones: supone que en el mediano plazo estos mecanismos permitirán el equilibrio de mercado y que una vez asegurada la madurez del mercado liberado, el órgano diseñado para ese fin, encargado de implantar la competencia, podría desaparecer, dejando su lugar y función a una regulación por el mercado y el derecho de la competencia. Es una posición contraria a la lógica administrativa clásica.

Los investigadores destacan el paso de un Estado intervencionista a un Estado regulador; este último, centrado en compensar las fallas del mercado. Al especializar las actividades de regulación, se crean autoridades autónomas e independientes en las que el Estado delega facultades de carácter tecnocrático específicas.

Plantean una hipótesis: existe una relación causal entre los elementos que componen la política regulatoria (noción de regulación) y los instrumentos organizacionales que se establecen para ejecutarla. Para la OCDE, estas organizaciones “representan una



característica dominante del gobierno regulador moderno. Son parte de la construcción de un Estado regulador donde está claramente diferenciada la función reguladora de la función de la propiedad y de la formulación de normas” (Culebro y González Laporte, 2013: 54-55).

Definen las telecomunicaciones como “servicios públicos en redes”, concibiendo a las mismas como una “actividad de interés general llevada a cabo por uno o varios actores económicos que permiten la interconexión y el acceso a un servicio determinado” (Stoffaës, Matheu, citado por Culebro y González Laporte, 2013: 55). Intervienen los poderes públicos en el control de los servicios prestados y organismos regidos por normas específicas propias del sector y del servicio, cuya intervención procura instaurar la competencia allí donde no existe, restringiendo las elecciones del sector privado.

Resulta interesante el planteo respecto del Estado en calidad de regulador de un mercado y, a su vez, la función de prestador de un servicio público mediante organismos especializados con el fin de influir en el comportamiento de actores en un mercado específico. En este caso, el Estado interviene generando normas, aplicando a través de algún regulador y como competidor en el mercado.

Los investigadores proponen dos enfoques teóricos para el estudio de los organismos reguladores en México y Francia. Por un lado, el estructural-organizacional y, por otro, el organizacional-cultural.

El primero enfatiza las instituciones formales de la organización, en las que prima la racionalidad instrumental en tanto los funcionarios son capaces de establecer objetivos y disponer los recursos para lograrlos. Se enfoca, además, en cómo se relacionan las agencias con el sector regulado y con el contexto institucional en el que se desenvuelven. Esto implica poner especial atención a la estructura formal de decisión de estos organismos.

En tanto, el enfoque organizacional-cultural pone atención en el contexto institucional y el sistema político en el cual operan los organismos reguladores. Se enfoca en los procesos por los que ciertas normas y valores dominantes crean expectativas sobre lo deseable y en la existencia de conceptos comunes que aportan significados a las relaciones sociales mediante la socialización o el uso de símbolos y mitos. Este enfoque sostiene que la cultura

nacional influye en la forma que adoptan las relaciones y la conducta de las organizaciones y entre sus miembros a lo largo del tiempo.

Finalmente, Culebro y González Laporte (2013) afirman que las presiones de carácter internacional tienden a incrementar la homogeneidad de las organizaciones gubernamentales, por lo cual pueden adoptar estructuras organizacionales y procedimientos similares. Concluyen que:

Organismos reguladores como la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) [de México] tienden a desarrollar normas e instituciones como resultado de presiones internas y externas no sólo como producto de su evolución histórica, sino también mediante la interacción con su ambiente institucional y de valores y expectativas compartidas, y todas estas variables influyen en su desarrollo y desempeño (p. 61).

Clovis Baptista (2012) ex secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), en Políticas, legislación y reglamentación de las telecomunicaciones en la era de hiperconectividad, informe elaborado para la OEA, analiza el avance de la sociedad de la información con una evaluación positiva de sus consecuencias. Tras recordar que las naciones asumieron compromisos supranacionales -como el acuerdo de la OMC sobre telecomunicaciones básicas (1997) y el tratado de Libre Comercio de América Central- resalta que la convergencia “ha favorecido la competencia” pero las regulaciones están pensadas por servicios. Por ello postula que “es preciso que evolucione la regulación considerando el fenómeno de la convergencia”.

Cita el estudio Situación actual de la regulación de comunicaciones en Europa, Estados Unidos, Asia Pacífico y América Latina en un ambiente de convergencia tecnológica, de REGULATEL-AHCIET-CEPAL-Unión Europea (2009), donde se destacan como necesarias tres etapas en la regulación de la convergencia:

Reforma legislativa que promueva la inversión;

Establecimiento de un organismo regulador independiente, orientado a la supervisión y que actúe con transparencia, flexibilidad y habilite la participación en las decisiones reglamentarias;

Convergencia institucional, alude a una organización consistente de las instituciones regulatorias, para lo que plantea tres alternativas: 1) la incorporación de las funciones convergentes al regulador de telecomunicaciones; 2) la creación de nuevos reguladores convergentes o 3) la cooperación entre los reguladores existentes en las áreas que se superponen.

Baptista también cita el documento de la UIT Trends in Telecommunication Reform 2009, donde se concibe el “rol tradicional de los reguladores”: regular el acceso a los mercados de telecomunicaciones mediante normativas de licenciamiento, interconexión, asignación de espectro y otros recursos escasos, contribuyendo además al apoyo de programas de acceso universal. Actualmente el foco cambió hacia la creación de “condiciones favorables para la inversión, fomentando el crecimiento del mercado y asegurando la efectiva inclusión digital de todos”. La convergencia de tecnologías y redes enfrentan a los reguladores a nuevas áreas de acción que tradicionalmente eran competencia de otros organismos o no estaban sujetas a dominio alguno (p. 17-18).

La convergencia en redes y servicios, en equipos de recepción y consumo, entre servicios fijos y móviles, como la convergencia regulatoria, es el punto de partida del análisis de Bustillo (2011). Frente a ello propone una revisión regulatoria en los términos que la ha propuesto la UIT, y que sigue Baptista:

1. Reforma legislativa de las leyes de telecomunicaciones para hacer el sector atractivo para los inversionistas.
2. Establecimiento del ente regulador con una nueva filosofía, que reúna las siguientes características:
  - Independencia del gobierno e industria para la toma de decisiones.
  - Amplia capacidad técnica.
  - Formulación de regulación soportada en la participación activa de todos los actores del sector de la infocomunicación.
  - Un estilo de intervención reglamentaria orientado a la supervisión.
  - Transparencia, flexibilidad y participación en la toma

de decisiones reglamentarias.

3. Convergencia institucional: La convergencia de servicios y mercados requiere de la convergencia de distintas leyes, lo que implica que se deben tomar medidas a nivel de los organismos reguladores; dichas medidas pueden ser:

- Incorporación de las funciones convergentes en el organismo regulador de las telecomunicaciones: incluso aquellas que eran jurisdicción de otros reguladores.
- Creación de nuevos reguladores convergentes: implica eliminar los antiguos entes de regulación y sustituirlos por uno nuevo que concentre todas las funciones afines en el marco del proceso de convergencia.
- Cooperación entre reguladores: en el caso de mantener los reguladores existentes, se debe garantizar la cooperación entre los mismos, a fin de garantizar que todas las áreas de interés sean cubiertas y no existan vacíos legales. Asimismo, debe garantizarse la cooperación necesaria entre áreas que se solapan, a fin de complementarse tanto en los aspectos regulatorios como de supervisión.

Bustillo -con un enfoque formal, comparativo y sincrónico-contemporáneo- observaba en 2011 que el avance en esas etapas regulatorias entre países era desigual y, en algunos, ni siquiera se habían realizado las reformas legislativas necesarias (p. 22). Tras señalar las innovaciones tecnológicas que propician la convergencia, analiza el estado de la regulación en EEUU, la Unión Europea y en países de Asia Pacífico. El autor distingue entre el tipo de marco jurídico (por sectores; multisectorial o convergente) y la naturaleza del regulador (sectorial, regulador único con marcos jurídicos sectoriales y regulador único con marcos jurídicos convergentes).

Al estudiar el caso de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) de Estados Unidos, Segovia Alonso (2009) recorre su genealogía y adopta un enfoque sistémico para dar cuenta de las limitaciones de este regulador, tomado como modelo por otros países. Analiza el contexto en que fue creada y su adaptación a los cambios de la industria y detalla las coacciones que ejercen

las industrias de la comunicación, las presiones surgidas de posibles revisiones judiciales de sus decisiones, del control ciudadano del público, como así también la asechanza de las imposiciones del Congreso y del Poder Ejecutivo de quienes depende su presupuesto y legitimidad política. Advierte que no todos tienen los mismos intereses ni la misma fuerza de presión sobre la FCC. Si bien Segovia Alonso se refiere al caso concreto de la agencia reguladora norteamericana, la identificación de los factores de presión y condicionamiento resultan útiles para pensar la cuestión de los reguladores de una manera más general.

A nivel local, se destaca el aporte de Saltor y Luna (2019) que, en el marco de un panorama jurídico de las telecomunicaciones en Argentina, recapitulan la evolución institucional de los organismos de control y regulación desde 1990 en adelante. Especial atención merece la estructura surgida de la Ley 26522 y su posterior modificación por decreto en 2015. Los autores de la Universidad Nacional de Jujuy adoptan una perspectiva histórica con enfoque en la evolución jurídico-normativa.

### ***Discusión***

---

La cuestión de los reguladores de la comunicación no se ha constituido como un tópico específico de relevante atención en los estudios comunicacionales, aunque en la última década se abrió espacio. El fenómeno de la convergencia contribuyó a renovar la reflexión sobre quién y cómo debe regularse el sector comunicacional que, al mismo tiempo, adquiere una mayor centralidad en la vida social.

Si agrupamos los artículos por la procedencia del autor, obtenemos tres tipologías: europeos, americanos y los elaborados para instancias supranacionales. Se observan allí rasgos comunes en el grupo y diferencias con los de otras latitudes.

Los artículos de autores europeos analizados aquí dan cuenta de las reflexiones en España, Inglaterra y Francia. Abordan la situación nacional en el contexto de la Unión Europea, considerando la experiencia norteamericana de la FCC. Despliegan una metodología histórico-organizacional, un enfoque sistémico y el análisis contextual. Abordan el objeto desde el análisis de casos y con enfoques comparativos. Una cuestión que aparece clara -aunque más o menos explicitada- es la concepción de un Estado liberal y la

regulación como limitante de la libertad. Los reguladores se conciben como instrumentos técnicos cuyo campo de actuación son las infraestructuras de funcionamiento de las redes de comunicación, cuyos objetivos políticos son definidos por los gobiernos. En este marco aparece la problematización de la independencia y la autonomía del regulador respecto de otras autoridades estatales y de actores privados del campo comunicacional.

La pertenencia a la Comunidad Europea incluye en los debates el problema de congeniar en la regulación y en los agentes de control los siguientes niveles: transnacional, nacional y el local o regional. La centralidad del mercado organiza los fundamentos de la regulación y qué dimensiones están sujetas a la misma, tal como las explicita el británico McQuail. La concentración de la propiedad no aparece como un tópico estructurador del análisis de las políticas de comunicación de los países europeos, aunque se rescatan principios como la independencia del ente regulador, la apuesta por la diversidad y el pluralismo, la calidad informativa y la garantía del orden social y cultural.

Por otra parte, los abordajes Latinoamericanos resaltan el análisis contextual en que surgen las políticas de comunicación de cada nación, la mirada jurídico-formal acompañada de un marco contextual de las tensiones políticas, sociales y de los principales actores de la industria. El análisis de la naturaleza del regulador, su status jurídico respecto de la estructura estatal, su diseño institucional y las condiciones para garantizar su independencia respecto del poder ejecutivo son vectores comunes.

En Colombia, desde un enfoque institucionalista, el epicentro está puesto en la jerarquía legal y el problema de la autonomía e independencia del regulador.

En Argentina, el hito normativo se dio en 2009 con la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y luego la Ley Argentina Digital. Todo cambió en 2015 con la elección de un presidente de otro signo y orientación política, que disolvió los reguladores sectoriales y creó un regulador convergente sin armonizar la legislación. La mirada de políticas de comunicación, la preocupación por la concentración del mercado y la comunicación como derecho humano son centrales.

México tiene un conjunto de reflexiones más parecidas a la europea. Se concibe un estado regulador, y a la regulación como arti-

culación entre el gobierno, el mercado, la sociedad y el derecho. La regulación debe organizar los equilibrios económicos en sectores que no lo han logrado por sí mismos y alentar la competencia.

El chileno Santander con una perspectiva histórico-política analiza las tendencias ideológicas preponderantes en Sudamérica entre 2010 y 2015, como se han plantado los gobiernos del continente durante ese período frente a las premisas del neoliberalismo y el capitalismo en los medios de comunicación. En ese cruce de tensiones surge la regulación y se conciben los reguladores con el trasfondo de las tradiciones de las culturas políticas nacionales.

Los trabajos para organismos supranacionales se pueden dividir en dos: aquellos basados en tratados internacionales de derechos humanos, que consideran un rasgo negativo la concentración de la propiedad, y entienden que la convergencia incitó desafíos políticos y técnicos para concebir las regulaciones y los reguladores. Además, se preguntan por la necesidad de incentivar una cooperación regional en la materia. Con una impronta diferente están los documentos surgidos en el seno de la CITEC y la CEPAL, que parten del fenómeno de la convergencia y resaltan sus consecuencias supuestamente positivas reclamando abandonar la regulación por servicios y la creación de reguladores convergentes únicos. Los reguladores son vistos como agentes técnicos que intervienen para estimular el despliegue de las redes de nueva generación (NGN) y crear condiciones favorables a la inversión, el crecimiento del mercado y la inclusión digital. Los derechos humanos no figuran como criterio de análisis, y se proponen etapas para la revisión regulatoria y migración a reguladores unificados.

### ***Reflexiones finales***

---

Los resultados obtenidos muestran que el estudio de los reguladores ha sido abordado desde las disciplinas del derecho y las ingenierías, en tanto que la mirada comunicológica se ha constituido más interdisciplinariamente. Esto contribuye a explicar la diversidad de abordajes tanto teóricos como metodológicos. A esto se suma que la problematización de los reguladores de la comunicación se ha estudiado menos que la regulación de la comunicación. Esta última tiene mayor tradición en el campo comunicacional centrado en las políticas de comunicación. Tal vez por esto, la reflexión sobre los reguladores se ha dado con mayor intensidad en el campo del derecho y de la ingeniería.



El fenómeno de la convergencia, con sus expresiones en lo empresarial, comercial, tecnológico, profesional y de las audiencias, introdujo la noción de convergencia normativa y su discusión académica y política. El interés político fue acompañado por un renovado debate académico sobre la naturaleza y características que deben reunir los reguladores para ajustarse a los estándares recomendados por organismos internacionales y a las dinámicas del mercado.

El bloque europeo evidenció una reacción más temprana en su consideración mientras que América Latina -que tuvo una actividad marcada en cuanto a legislación de la comunicación en el inicio de este siglo- mostró distintos niveles de intensidad normativa respecto de la convergencia y una diáspora de posiciones. Es útil recordar que el régimen comunitario europeo constituye un ámbito que define orientaciones y principios a los que deben adecuarse las naciones miembro, armonizando las políticas y los marcos regulatorios. No ocurre lo mismo en el contexto latinoamericano.

En otro trabajo dejamos sentado que la participación de las naciones latinoamericanas en organismos internacionales en los que asumen compromisos los Estados -como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) de las Naciones Unidas o la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (Citel) que opera en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA)-, y en otras donde participan las agencias reguladoras sin que impliquen obligaciones para los Estados, como el Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones (Regulatel), ha dado escasos resultados en cuanto a la construcción y coordinación de una política regional sobre reguladores de la comunicación.

Respecto de los abordajes de autores vinculados a entidades supranacionales, se observan posiciones enmarcadas en los derechos humanos que sostienen valores y principios respecto a la comunicación que estructuran lo que se espera de los reguladores, y aquellos que conciben el mercado como la base sobre la que debe organizarse la acción normativa del Estado y a la que debe responder el ente de control.

Una crítica a estos estudios es que descontextualizan las políticas de comunicación, omiten cualquier referencia a la composición del ecosistema mediático de cada nación y desatienden las ten-

siones políticas internas y las tradiciones normativas de cada país. Así el análisis de las políticas de comunicación está desvinculado de las orientaciones que en otros ámbitos adoptan los gobiernos.

Implícitamente, este tipo de enfoques sobreentiende que el funcionamiento del mercado es independiente de otras dimensiones de la vida social, cuando autores como Becerra y Mastriani demostraron que las políticas de comunicación nacionales se inscriben en el contexto de las orientaciones políticas generales adoptadas por un gobierno y que las desigualdades presentes en otras esferas de la vida social tienden a reproducirse en el campo comunicativo.

Por otro lado, se identifican pilares comunes sobre los que deben reposar las agencias reguladoras: independencia respecto del gobierno y los actores privados, y autonomía en la toma de decisiones. No se registra consenso sobre la forma de llevarlos a la práctica. Tampoco hay unanimidad respecto de la conveniencia de instituir reguladores únicos que reemplacen a las agencias sectoriales.

Por último, se destaca la mirada que pone en perspectiva histórica el nacimiento y despliegue de los órganos reguladores de la comunicación, como así también las diferencias en los enfoques: estrictamente jurídico-normativos, institucionalistas, organizacionales, políticos, etc. Estimamos que esto muestra la complejidad de la cuestión aquí planteada y la riqueza y diversidad de miradas. Y al mismo tiempo, la necesidad de promover trabajos que procuren sintetizar, armonizar y unificar estos abordajes con la intención de construir un conocimiento sistemático e integral sobre el tema.

Este trabajo no se propuso agotar el tema. Se debe profundizar la reflexión ampliando la procedencia de la base documental y procurar construir un enfoque holístico sobre los reguladores formulando un marco teórico integrador y con una metodología coherente y con valor heurístico.

### **Bibliografía**

Baptista, C. (2012): Políticas, legislación y reglamentación de las telecomunicaciones en la era de la hiperconectividad. *Documento elaborado para la Organización de los Estados Americanos*. Recuperado de [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones\\_digital\\_xxxix\\_curso\\_derecho\\_internacional\\_2012\\_](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_xxxix_curso_derecho_internacional_2012_)

clovis\_baptista.pdf

- Bustillo, R. (2011). *Un modelo institucional para la regulación en materia de convergencia tecnológica en América Latina*. CEPAL – ONU. Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/Socinfo>.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2019). *La convergencia de medios, telecomunicaciones e internet en la perspectiva de la competencia: Hacia un enfoque multicomprendensivo*. Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información N° 13. Uruguay. UNESCO.
- Califano, B., (2018). *La regulación de la comunicación durante el primer año de gobierno de Mauricio Macri en la Argentina*, Intersecciones en Comunicación 12, pp. 49-74.
- Califano, B. (2017): *En nombre de la convergencia: cambios en la política de regulación de las TIC en Argentina*, Revista Estudos em Comunicação N° 24, pp. 1-25.
- Califano, B., y Bizberge, A. (2019). Reguladores de medios en la Argentina (1990-2018). *De las agencias sectoriales a la autoridad convergente*. Question/Cuestión, 1(64). <https://doi.org/10.24215/16696581e212>
- Culebro M, J. E. y González Laporte, Ch. (2013): Regulación y evolución de organismos reguladores en telecomunicaciones. *El caso de México y Francia*, Revista Gestión y Política Pública, Volumen XXII. Número 1, I Semestre de 2013. Pág. 45-83. México.
- López Amaris, E. A. (2021). *Régimen jurídico de la Unidad Administrativa Especial dentro de la organización del Estado y su incidencia en el regulador de las comunicaciones*. (Tesis de Maestría). Universidad Externado de Colombia. Colombia.
- López Olano, C. (2016): *Las autoridades de regulación audiovisual en España. Panorámica y perspectivas del control de la pluralidad*, en Miguel Hernández Communication Journal, N°7, pp. 87-112. Universidad Miguel Hernández, UMH (Elche-Alicante). [https://www.researchgate.net/publication/303389319\\_Las\\_autoridades\\_de\\_regulacion\\_audiovisual\\_en\\_Espana\\_Panoramica\\_y\\_perspectivas\\_del\\_control\\_de\\_la\\_pluralidadg](https://www.researchgate.net/publication/303389319_Las_autoridades_de_regulacion_audiovisual_en_Espana_Panoramica_y_perspectivas_del_control_de_la_pluralidadg)
- Mcquail, D. (2014): *La regulación de los medios*. (Material de uso interno de la cátedra Políticas y Planificación de la Comunicación).
- Mendel, T., García Castillejo, A. y Gómez, G. (2017): *Concentración de medios y libertad de expresión: Normas globales y consecuen-*

*cias para las Américas*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Montevideo.

Pacheco, R. (2015). *La Autoridad Nacional de Televisión, ¿una agencia estatal independiente?* Revista Digital de Derecho Administrativo N° 13, Universidad Externado de Colombia, pp. 63-98.

Saltor, C. y Luna, F. (2019): Telecomunicaciones y radiodifusión. En Carlos Eduardo Saltor. (Comp.), *Ética y legislación de la información - Derecho a la información* (pp. 163-242). San Salvador de Jujuy, Argentina. Ed. EDIUNJU.

Santander, P. (2014): Nuevas leyes de medios en Sudamérica: enfrentando políticamente la concentración mediática. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 21, núm. 66, septiembre-diciembre, pp. 13-37. Universidad Autónoma del Estado de México

Segovia Alonso, A I. (2009): *Organismos de regulación y control de las comunicaciones: el caso de la FCC*, en Revista Latina de Comunicación Social, N° 64. [http://www.revistalatinacs.org/09/art/43\\_842\\_ULEPICC\\_15/RLCS\\_art842.pdf](http://www.revistalatinacs.org/09/art/43_842_ULEPICC_15/RLCS_art842.pdf)