



Revista Latina de Comunicación Social

E-ISSN: 1138-5820

jpablos@ull.es

Laboratorio de Tecnologías de la Información

y Nuevos Análisis de Comunicación Social

España

Segovia Alonso, Ana I.

Organismos de regulación y control de las comunicaciones: el caso de la FCC

Revista Latina de Comunicación Social, vol. 12, núm. 64, 2009, pp. 526-539

Laboratorio de Tecnologías de la Información y Nuevos Análisis de Comunicación Social

Canarias, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81911786043>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

 redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Edita: LABoratorio de Tecnologías de la Información y Nuevos Análisis de Comunicación Social

Depósito Legal: TF-135-98 / ISSN: 1138-5820

Año 12º – 3ª época - Director: [Dr. José Manuel de Pablos Coello](#), catedrático de Periodismo

Facultad y Departamento de Ciencias de la Información: Pirámide del Campus de Guajara - [Universidad de La Laguna](#)

38071 La Laguna (Tenerife, Canarias; España)

Teléfonos: (34) 922 31 72 31 / 41 - Fax: (34) 922 31 72 54

Investigación – [forma de citar](#) – [informe revisores](#) – [agenda](#) – [metadatos](#) – [PDF](#) – [Creative Commons](#) – [ULEPICC](#)
DOI: 10.4185/RLCS-64-2009-842-526-539

Organismos de regulación y control de las comunicaciones: el caso de la FCC

Communication government agencies: the case of FCC

Dra. Ana I. Segovia Alonso [\[C.V.\]](#) Profesora del Departamento de Periodismo III de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) - asegovia@ccinf.ucm.es

Resumen: La Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) es uno de los organismos pioneros en el control y regulación del sistema comunicativo en el modelo capitalista. Desde una mirada general a partir de su composición, formas de actuación, y decisiones normativas, se realiza un estudio de los condicionamientos históricos, políticos y económicos bajo los cuales se crea y desarrolla su labor esta Comisión. El objetivo fundamental es delinear las razones de los errores y negligencias de la FCC, acusada desde sus inicios de actuar en defensa de los intereses de la industria a la que pretende regular, y no en interés del público; y de ser una criatura del Congreso sin independencia del poder político, ni económico, ni judicial. El propósito final del presente artículo es plantear la necesaria democratización del espacio comunicativo, que pasa por una transformación de estos organismos y su defensa del status quo existente.

Palabras clave: regulación comunicativa; organismos de control; Comisión Federal de Comunicaciones; Estados Unidos; democratización.

Abstract: The Federal Communications Commission (FCC) is one of the pioneering regulatory agencies in relation to the communication system within the capitalist model. From a general perspective, beginning with its constitution, plan of action, and regulatory decisions, we carry out a research of the historical, political and economic conditions under which this commission operates and was created. The main objective is to outline the reasons for the failures and mistakes of the FCC, that has been accused –since its origins- of acting in defence of the industry interests it seemingly regulates, and not in the public interest; and of being a creature of Congress, with no real independence from the politic, economic, and judiciary power. The final purpose of this essay is to suggest the necessary democratization of the communicative space, which needs an agency transformation that could change the current defence of the existing status quo.

Keywords: communication regulation; government agencies; Federal Communications Commission; United States; democratization.

Sumario: 1. Introducción: La FCC en breve. 2. Razones de los errores y negligencias de la FCC. 2.1: Contexto de nacimiento de la FCC. 2.2: Presiones desde distintos niveles. 2.2.1: Poder ejecutivo. 2.2.2: Poder legislativo. 2.2.3: Poder judicial. 2.2.4: Poder económico (industria regulada). 2.2.5: Grupos ciudadanos. 2.3: Burocratización de la FCC. 2.4: Puertas giratorias entre el ámbito privado y el público. 3: Conclusiones. 4: Referencias bibliográficas. 5: Notas.

Summary: 1. Introduction: The FCC in brief. 2: Reasons for the failures and mistakes of the FCC. 2.1: Origins of the FCC. 2.2: Pressures from different levels. 2.2.1: Executive Power. 2.2.2: Legislative power. 2.2.3: Judicial power. 2.2.4: Economic power (regulated industry). 2.2.5: Citizen groups. 2.3: The FCC as a bureaucracy. 2.4: Revolving door relationships between the public and the private sphere. 3. Conclusions. 4: Bibliography. 5: Notes.

1. Introducción: la FCC en breve

La Comisión Federal de Comunicaciones (*Federal Communications Commission*, FCC), agencia federal en la que el Congreso de Estados Unidos delega sus poderes en lo que respecta a las comunicaciones, es uno de los organismos pioneros en el control y regulación del sistema audiovisual dentro del modelo capitalista. Su función es la de regular las comunicaciones, interestatales e internacionales, por radio, televisión, hilo, satélite y cable [1]

Como agencia reguladora independiente sus poderes son tanto legislativo como ejecutivo y judicial: establece políticas y normas aplicables al sector industrial que regula, así como juzga y sanciona su incumplimiento.

La FCC comenzó su andadura precedida por la Comisión Federal de Radio (FRC, *Federal Radio Commission*), creada a instancias de la Ley de Radio de 1927 (*Radio Act*). Este organismo, previsto inicialmente para un solo año, tenía el objetivo de distribuir frecuencias, conceder licencias de emisión y reducir el número de emisoras operativas por el caos e interferencias existentes. Durante el primer año surgieron problemas presupuestarios y de personal, por lo que el Congreso renovó su actividad para 1928 y en 1929 lo hizo de forma indefinida (McChesney, 1993: 225).

Esta Ley de Radio es también clave para el desarrollo posterior del sistema de radiodifusión norteamericano porque establecerá uno de sus principios fundamentales: "el interés público, la conveniencia o la necesidad". En el momento de la concesión y renovación de licencias, a la hora de establecer restricciones en la distribución de contenidos, o límites en la propiedad de emisoras de radio o televisión, este principio se convierte en la piedra de toque para fundamentar la intervención de la FCC (entonces FRC) e incluso su misma existencia. Esta idea se vio apoyada por decisiones judiciales tan tempranas como la de *Great Lakes Broadcasting Co. v. FRC* (1929), en la que tres emisoras competían por la misma licencia y en la que se tuvo en cuenta cuál de ellas cumplía mejor su obligación de servicio público (Carter, Franklin y Wright, 2003: 75-76). También en las primeras ocasiones en las que su autoridad fue puesta en duda al ser cuestionado su poder para denegar la renovación de una licencia (*KFKB Broadcasting v. Federal Radio Commission*, 1931, y *Trinity Methodist Church v. Federal Radio Commission*, 1932) la Corte dio la razón a la FRC por tratarse de emisoras que primaban otros intereses por encima del público, contraviniendo lo establecido en la ley. [2]

La Ley de Comunicaciones de 1934 (*Communication Act*) se hizo a imagen y semejanza de la Ley de Radio de 1927, con la única diferencia de que ésta ampliaba su cobertura a todas las comunicaciones –y lo mismo va a ocurrir con las funciones de la recién creada FCC, que sustituirá a la FRC-. La ley, que fija la organización de la FCC, sus funciones y procedimientos administrativos, se divide en siete títulos, y ha sido enmendada por el Congreso en numerosas ocasiones [3] De esta forma se establece que la FCC está formada por siete comisionados, [4] nombrados por el presidente de EE.UU. con el consentimiento del Senado por períodos de cinco años, no pudiendo nunca ser más de cuatro del mismo partido (ahora tres). La renovación progresiva de sus miembros (sus mandatos se superponen) evita que la llegada de un nuevo inquilino a la Casa Blanca signifique una reforma de toda la FCC, aunque al tomar posesión de su cargo sí puede nombrar a un nuevo presidente de la Comisión (que es quien fija la agenda política y elige a los altos cargos de la agencia). Algunos de los elegidos dejan su puesto antes de cumplirse el plazo; otros permanecen durante varios quinquenios, llegando a estar décadas en la agencia.

Los comisionados han de ser ciudadanos estadounidenses, no tener intereses en la industria de la comunicación y dedicarse a tiempo completo a su trabajo en la agencia. Dado el habitual cambio de comisionados, hay quien señala que en ocasiones son, en cierto sentido, "criaturas de sus propios subordinados" (Head y Sterling, 1987: 467). Pero sin lugar a dudas son ellos los que imprimen la política e ideología en sentido más amplio de la agencia, y los que marcan la agenda de asuntos a tratar, independientemente de que sean otros los que se encarguen de la redacción de borradores, renovación de licencias o respuestas a las quejas del público.

La FCC está organizada en la actualidad en torno a siete departamentos y diez secciones [5] (con otras divisiones y departamentos a su vez), y cuenta entre sus filas con casi 2.000 empleados. Estos departamentos han sufrido muchos cambios y reorganizaciones a lo largo de su historia, siendo la transformación más reciente la inclusión de un nuevo departamento en 2006: el *Public Safety &*

Homeland Security Bureau (para asegurar y coordinar las comunicaciones en caso de pandemias, desastres naturales o ataques terroristas). Los otros seis departamentos son: *Consumer & Governmental Affairs Bureau*, *Enforcement Bureau*, *International Bureau*, *Wireless Telecommunications*, *Wireline Competition Bureau*, y por supuesto el *Media Bureau* (unión de los antiguos *Mass Media Bureau* y *Cable Services Bureau* y el más importante para nuestro estudio, ya que es el encargado de regular los sectores de la radio, la televisión, la televisión por cable y satélite).

Al aprobarse la ley, el trámite de la renovación debía cumplirse cada tres años, pero en 1982 se aumentó el periodo de la concesión a siete para las licencias de radio y cinco para las de televisión. La Ley de Telecomunicaciones de 1996 (*Telecommunications Act*) amplió el plazo a ocho años para ambas. Un 98% de las renovaciones han sido prácticamente automáticas. Si no es así y existen quejas por parte de grupos ciudadanos u otros actores el proceso se puede convertir en largo y proceloso. [6]

En este sentido, y a la hora de analizar las actuaciones y críticas dirigidas a este organismo de regulación y control, hay que tener en cuenta que la Comisión interactúa con otros actores en el proceso. Contentar intereses opuestos -de la industria, del gobierno, del Congreso, de los ciudadanos- no es en absoluto sencillo, y eso es lo que en muchas ocasiones la FCC se ha visto obligada a intentar. No hay que olvidar que además las decisiones de la Comisión pueden ser revocadas por los tribunales, por lo que a la presión del poder ejecutivo (con la designación de sus miembros) y del poder legislativo (el Congreso ha de aprobar anualmente sus presupuestos y existen dos subcomisiones, una del Senado y otra de la Cámara de Representantes ante las que rendir cuentas), se añade la del poder judicial.

Como muestra de esta situación, y a modo de síntesis de lo que plantearemos en el siguiente epígrafe, reproducimos a continuación la exposición de los cargos contra la agencia resultado de dos estudios, el primero de ellos a propósito de las distintas agencias reguladoras independientes encargado por el presidente electo J. F. Kennedy en 1960 [7]

"The Federal Communications Commission presents a somewhat extraordinary spectacle. Despite considerable technical excellence on the part of its staff, the Commission has drifted, vacillated and stalled in almost every major area. It seems incapable of policy planning, of disposing within a reasonable period of time the business before it, of fashioning procedures that are effective to deal with its problems. The available evidence indicates that it, more than any other agency, has been susceptible to ex parte presentations, and that it has been subservient, far too subservient, to the subcommittees on communications of the Congress and their members." [8]

El segundo, realizado a petición del Congreso en 1976, es también sintomático de los problemas que la FCC ha debido afrontar:

"The Commission's principal handicaps have been (1) insufficient public representation to offset the assiduous attention paid by commercial interests, (2) failure to anticipate or keep pace with technical and commercial developments in communications, (3) a deficiency of technical expertise for analysis of complex issues resulting in failure to develop facts basic to regulation of the broadcasting and telephone industries, and (4) inertial acceptance of prevailing patterns." [9]

2. Razones de los errores y negligencias de la FCC

La actuación de la FCC ha sido puesta en entredicho desde prácticamente todos los ámbitos. Las empresas, los políticos, los grupos ciudadanos... todos han elevado sus críticas sobre los errores, faltas y negligencias de la Comisión. Como consecuencia se han elaborado diversas teorías que intentan fundamentar el por qué de la ineficacia de las agencias reguladoras independientes en general, y algunas sobre la Comisión Federal de Comunicaciones en particular, reflejando distintas -e incluso a veces contradictorias- perspectivas. Aunque es difícil explicar el mal funcionamiento de una agencia federal supuestamente independiente basándose en un solo motivo.

Vamos primero a partir de las teorías más generales sobre regulación gubernamental, para llegar después a aquellas más recurrentes entre los estudiosos de la Comisión Federal de Comunicaciones. Son las siguientes (Horwitz, 1989): teoría del "interés público" (las agencias son vistas como la expresión democrática del interés general enfrentado a los intereses privados corporativos); teoría del

“fracaso regulatorio” o “perversión del interés público” (la intención inicial se ve pervertida y la agencia termina siendo un brazo más de la industria a la que regula, bien por problemas instrumentales, estructurales, o porque se ve “capturada”); la teoría “conspirativa” (la propia regulación surge para servir a los intereses de la industria que intenta regular, y no al interés público); teoría de la “conspiración-captura económica” (para los defensores a ultranza del libre mercado la regulación produce deficiencias económicas, ya que genera cárteles de manera artificial); teoría “organizacional” (la agencia se adapta a un modo de operar, se burocratiza y se opone al cambio); y teoría del “estado capitalista” (las agencias reguladoras como bisagra entre las contradicciones generadas por las demandas sistémicas de la acumulación capitalista y la legitimidad política).

El error de estas teorías es que tienden a simplificar la situación, por lo que no se puede tomar como válida al cien por cien ninguna de ellas. Si bien es cierto que algunas de las razones que aportan serían una explicación válida de muchos de los problemas a los que la FCC ha tenido que hacer frente. La crítica más común es que la Comisión no sirve al interés público, sino a los intereses privados de las compañías a las que intenta regular , [10] por lo que las teorías de la captura y la conspirativa aparecen ampliamente reflejadas. El problema es que éstas no explican qué es lo que ocurre cuando son varios los sectores industriales en conflicto (la Ley de Telecomunicaciones puede ser un ejemplo de compromiso entre las varias industrias afectadas, pero en otras ocasiones hay claros ganadores y perdedores), y en un contexto tecnológico tan cambiante como el actual estas perspectivas se ven minadas; o no dan cabida a las ocasiones en las que las preferencias de la industria regulada no se cumplen. También la teoría organizacional ha recibido mucha atención en los estudios sobre la FCC, poniendo de manifiesto cómo los factores organizacionales y estructurales han marcado la inercia y falta de reacción por parte de la agencia, especialmente cuando el *status quo* imperante se ve afectado por nuevas tecnologías (como en el caso de la televisión por cable) [11]

Por último, en las últimas décadas han aparecido también teorías políticas, análisis que enfatizan el papel de los actores políticos (Congreso, presidente) en la actividad seguida por la FCC.

En este sentido destaca el modelo planteado por Krasnow, Longley y Terry en *The Politics of Broadcast Regulation* (1982), en el que elaboran un marco teórico más inclusivo en el que el proceso de creación de la política comunicativa -y la actuación de la FCC- aparece salpicado por la participación de varios actores. [12] A partir de este trabajo y de otras fuentes de análisis, sintetizamos las razones a nuestro entender principales para comprender la ardua y fallida labor desempeñada por este organismo en sus más de siete décadas de existencia:

1. Su contexto de creación.
2. Las diversas fuerzas que operan presionando desde distintos niveles (económico, político, judicial, ciudadano).
3. Su inmovilismo, consecuencia de su carácter de órgano administrativo.
4. El sistema de puertas giratorias entre el ámbito privado y el público.

2.1. Contexto de nacimiento de la FCC

En primer lugar hay que tener en cuenta el momento y el contexto histórico en el que la FCC comenzó a desarrollar sus funciones. Streeter (1996) dibuja de manera precisa el tejido ideológico, social y económico de las primeras décadas del siglo XX para argumentar cómo el liberalismo corporativo (en el que el interés general y el privado confluyen gracias a la regulación) establece las líneas de desarrollo del sistema radiodifusor estadounidense.

Es cierto que la Comisión se creó con la intención de establecer controles en la participación de un mercado específico, y que su objetivo era facilitar la formación de cárteles estables. También que fueron estas grandes empresas las que solicitaron algún tipo de regulación para poder emitir sin interferencias, lo que supuso que la industria tuviera una gran fuerza antes de que la Comisión existiese. En definitiva, las compañías de comunicaciones comenzaron el juego con una considerable ventaja sobre la FCC.

Al principio la Comisión estaba dominada por la AT&T (*American Telegraph and Telephone*) en lo que respecta a telecomunicaciones y la RCA (*Radio Corporation of America*) [13] en lo referente a medios

de comunicación. Van a ser siempre capaces de presionar con éxito a las autoridades gubernamentales para que el sistema radiodifusor se desarrolle siguiendo el cauce marcado por los intereses de la incipiente industria, que tiene su piedra de toque en las *networks*. De hecho no se puede negar que las decisiones técnicas adoptadas por la FCC estuvieran prácticamente determinadas por sus consejos (adopción del sistema de definición de 525 líneas y el sistema de color propuestos por la RCA), y que se mostrara siempre reacia a aceptar o incentivar las innovaciones que pudieran suponer una amenaza para el *status quo* industrial. Por ejemplo se ha acusado a la Comisión de bloquear el desarrollo de la televisión de pago, del cable, de la televisión no comercial y de los canales UHF.

En ese último caso, por ejemplo, la FCC forzó a las dos frecuencias a competir en los mismos mercados, mientras que la industria mostró siempre su preferencia por la frecuencia VHF. De esta forma los programas de las *networks*, los que más audiencia atraían, se retransmitían por esta frecuencia, condenando a la UHF al atraso (los aparatos de televisión fabricados no estaban obligados a captar las dos señales, y muy poca gente podía permitirse dos televisores). La aprobación de la *All-Channel Receiver Act* no se produce hasta 1962, momento en el que empiezan a escasear los canales de televisión en VHF, por lo que la frecuencia UHF no comienza a desarrollarse de forma plena hasta 1965. Además, una de sus decisiones más típicas a la hora de asignar canales a cadenas de programación educativa o no comercial era congelarlos en la banda UHF, y reservar la VHF a los comerciales (Sterling, 1979; Baugham, 1985)

2.2. Presiones desde distintos niveles

La Comisión ha de capear sus propias contradicciones internas, las posibles coacciones de las corporaciones, las presiones por parte de una posible revisión judicial, del público, y las imposiciones del Congreso y del poder ejecutivo, de los que depende su presupuesto y su legitimidad política. Es una posición débil por naturaleza. En palabras de Krasnow, Longley y Terry (1982: 48),

"The problem for a regulatory commission is how to respond to these pressures while maintaining some integrity of purpose and freedom of decision. The dilemma is sharp: if a regulatory commission is content to respond to dominant interests, it may lose its meaning, whereas if it defies major forces in its environment, it may risk its existence." [14]

Nos encontramos pues con diversas fuentes de influencia sobre la FCC, que interactúan a la vez en un sistema dinámico en el que no todos tienen los mismos intereses ni la misma fuerza de presión. Serían las siguientes:

2.2.1. Poder ejecutivo

En primer término el poder del presidente de la nación para designar a los comisionados y al presidente de la FCC (además de a distintos cargos de la Comisión, tanto de alto como más bajo nivel, ya que aunque esta última es una labor del presidente de la agencia federal, no suele hacerlo sin antes consultar al inquilino de la Casa Blanca sobre la conveniencia de sus elecciones). Como ya hemos señalado, estas asignaciones de cargos sólo pueden producirse después de que los comisionados cumplan sus cinco años de mandato –a no ser que dimitan antes, lo cual no suele ser extraño–.

De esta forma un nuevo presidente puede hacer sentir su influencia poco después de jurar su cargo. Por ejemplo el presidente Reagan tuvo la oportunidad de designar a cuatro comisionados tan sólo seis meses después de tomar posesión, [15] y la llegada de Mark Fowler a la presidencia de la FCC se equipara claramente con la corriente desreguladora patente a lo largo de la década de los 80 (con su repunte a principios de siglo con el nombramiento de Michael Powell por parte de Bush), mientras que la de Kennedy se identifica con el propósito más intervencionista de Newton Minow [16] y William Henry. Evidentemente el grado de influencia puede variar entre las distintas administraciones, debido en gran parte a distintos niveles de interés por parte del propio presidente. No obstante, la importancia económica del sector que regula la FCC hace que sea una agencia cada vez más ambicionada. En la actualidad, ya hay muchas especulaciones respecto al cambio de rumbo que el presidente Obama imprimirá a la Comisión, frenando la tendencia desreguladora de los últimos años e incluso –se espera– dando marcha atrás en algunas medidas.

En segundo lugar hemos de tener en cuenta el papel que desempeñan otros organismos gubernamentales (Krasnow *et al.*, 1982), como por ejemplo la Oficina de Dirección y Presupuesto

(encargada de revisar el presupuesto de gran número de agencias y departamentos federales antes de que la proposición sea enviada al Congreso y dar su visto bueno), el Departamento de Justicia (y en especial su División Antitrust), el Departamento de Comercio, el Departamento de Defensa (ya que es uno de los mayores usuarios del espectro radiofónico) y el Departamento de Estado (esencialmente en lo que se refiere a relaciones y tratados internacionales).

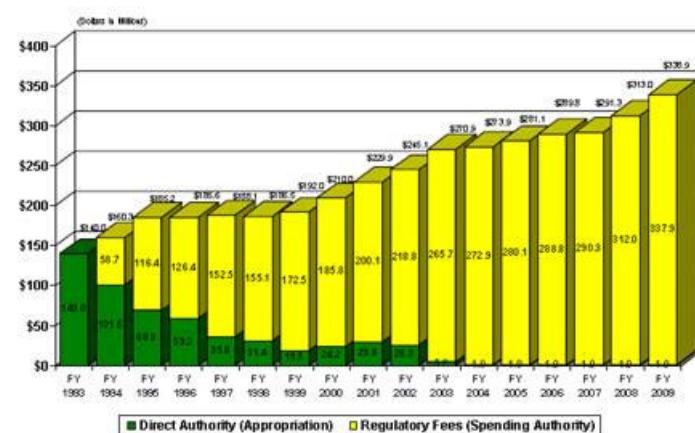
2.2.2. Poder legislativo

Una de las razones del evidente control del Congreso sobre la FCC es que, como ya apuntamos, es una agencia en la que ha delegado parte de su poder. Se la caracteriza como una "criatura del Congreso", uno de los brazos ejecutores de su trabajo. Dos subcomisiones permanentes vigilan sus actuaciones (con sesiones específicas), y sus propuestas suelen verse rápidamente reflejadas en las posteriores acciones de la Comisión (Napoli, 2001: 59). Asimismo el Senado ha de aprobar la designación/renovación de los comisionados (utilizando en ocasiones como medida de presión el retraso de las audiencias de confirmación) (Head *et al.*, 2001: 346). La decisión del Congreso en 1981 de eliminar el estatus de agencia autorizada de forma permanente y la necesidad de reautorización cada dos años para poder seguir desempeñando su labor ha supuesto un considerable aumento de su presión sobre la FCC, y son precisamente estas subcomisiones las encargadas de dar la aprobación (Krasnow *et al.*, 1982: 112). Habría de destacarse además su capacidad legislativa para imponer distintas órdenes y el poder para establecer el presupuesto de la agencia.

Respecto del primer punto, hay que señalar que la aprobación de nuevos procedimientos administrativos así como de medidas adicionales o enmiendas es una amenaza constante –aunque hecha efectiva en muy pocas ocasiones-. Sólo en casos excepcionales se han introducido modificaciones a la ley. En 2004, a propósito de los cambios propuestos por la FCC que fueron parados en los tribunales (ver siguiente punto), el Congreso intervino para aumentar el límite del porcentaje de población al que una misma empresa puede llegar con emisoras de televisión en propiedad al 39% (justo el porcentaje que tanto Viacom como News Corp./Fox necesitaban en ese momento para no tener que vender alguna tras sus recientes compras/fusiones [17]). Es llamativo que en ocasiones haya servido de freno a los propios intentos de intervención de la FCC: durante la presidencia de William Henry se intentó introducir una normativa para limitar la cantidad de anuncios publicitarios en la televisión, medida que fue parada rápidamente en el Congreso. Señala Baughman (1985: 169) al respecto: "The commission was a small, toothless dog kept on a very short leash".

En referencia al "poder del dinero", el Congreso tiene en sus manos la aprobación anual del presupuesto de la agencia y del diseño de las prioridades y objetivos en los que éste debe emplearse. Además, desde finales de los años 80 se ha dejado en manos de la agencia la tarea de recolectar la mayor parte del dinero solicitado a través de las industrias reguladas. [18] De los más de 338 millones de dólares pedidos para 2009, sólo uno no proviene de los fondos recaudados por la propia agencia (ver Tabla 1). Incluso ha sufrido varias auditorías del *General Accounting Office* a lo largo de su historia.

Tabla 1: Presupuesto de la FCC (estimación para 2009)



Fuente: *FY 2009 Budget Estimates*, disponible a través de www.fcc.gov/ftp/Reports/fccbudget.html. Consultada el 11 de noviembre de 2008.

Respecto de la presión ejercida por algunos congresistas o personal de las Cámaras, su capacidad de influencia y relaciones con los propietarios de medios de comunicación no puede desdeñarse. Teniendo esto en cuenta no es de extrañar que mucha de la presión corporativa se efectúe sobre este órgano de gobierno, una forma muy efectiva de llegar a la FCC.

2.2.3. Poder judicial

Uno de los problemas fundamentales que ha tenido que enfrentar la FCC es la posibilidad de que alguna de las partes implicadas considerara injusta su resolución y llevara el asunto ante los tribunales [19] Tan sólo la eventualidad de que esto pueda ocurrir ejerce una presión añadida sobre la Comisión a la hora de la toma de decisiones –una espada de Damocles recordándoles de forma constante que deben estudiar y ponderar detenidamente sus medidas si no quieren terminar en el laberinto de las audiencias y los juicios–. Como consecuencia se ha producido un incremento del formulismo entre las agencias (es decir, un aumento de la burocratización) para evitar en lo posible el calvario judicial, que se puede alargar durante años antes de llegar a una sentencia firme.

Dentro de la historia judicial se encuentra *Red Lion Broadcasting Company v. FCC* (1969). En ella el Tribunal Supremo reconoció la injerencia reglamentaria de la agencia para asegurar la existencia de la diversidad de ideas y puntos de vista al tratar la información.[20] También *Office of Communications of United Church of Christ v. FCC* (1966) supuso un punto de inflexión para la participación ciudadana, ya que la Corte de Apelaciones del distrito de Columbia permitió que una asociación demandara a una emisora por no cumplir con el principio de servicio a la comunidad. [21] De esta forma asociaciones cívicas, profesionales, sindicatos... podían personarse en el proceso de renovación de licencias –y no sólo aquellos con intereses económicos directos en el asunto, como hasta entonces–.

La situación se hizo más acuciante a partir de la Ley de Telecomunicaciones de 1996. Señala J. C. Miguel (2007:120):

"Hasta esta ley, se presuponía que las normas propuestas por la FCC eran correctas. A partir de esta fecha se establece la necesidad de revisión bianual de las normas e incumbe a la FCC demostrar que lo son. Estas revisiones dan lugar a que los Tribunales recojan las argumentaciones de los demandantes –en general grupos de comunicación– y que paralicen las nuevas reglas o demanden mayor justificación mediante la presentación de evidencias. Esta peculiaridad de la regulación norteamericana es un mecanismo perverso, en tanto en cuanto los Tribunales únicamente demandan cambios, ya que ellos mismos no aportan argumentaciones nuevas y colocan a la FCC en una continua búsqueda de evidencias y de argumentos empíricos, para satisfacer las demandas de los tribunales."

Determinar si las limitaciones existentes siguen siendo necesarias para la competitividad y el interés público no es tarea fácil cuando no se cuentan con definiciones establecidas de conceptos como "pluralismo" y "diversidad".

En definitiva estas revisiones suponen una puerta abierta a la desaparición de toda restricción, como demuestran las modificaciones de 1999 (tras el periodo de revisión abordado en 1998), haciendo además que las decisiones de la FCC se enfrenten de forma sistemática a demandas ante los tribunales. [22] Buen ejemplo de ello es el resultado del *2002 Biennial Review Order*. En ese documento la Comisión relajaba hasta casi hacerlas desaparecer las normas de propiedad cruzada de prensa y radiodifusión, y aumentaba el tope de emisoras de televisión en propiedad al 45%. [23] Muchas asociaciones y ciudadanos se movilizaron en contra de esta decisión, que fue llevada a los tribunales (*Prometheus Radio Project v. FCC*, 2004) y paralizada por decisión judicial –pidiendo a la FCC nuevos informes que justificaran el cambio–. El proceso se reabrió en junio de 2006, y finalizó en 2007 con la aprobación de una normativa más favorable aún a la propiedad cruzada (se permite la posesión de varias radios o televisiones junto con prensa en el mismo mercado). [24] En los días siguientes se presentaron más de dos decenas de demandas contra esta medida, algunas de grupos de comunicación, alegando que la relajación de las normas no era suficiente, otras del movimiento de reforma de los medios (ver más adelante), en contra de una mayor desregulación. [25]

2.2.4 Poder económico (industria regulada)

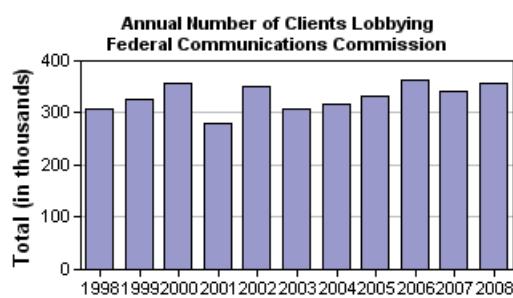
La supervisión de una actividad por parte de un organismo gubernamental es una especie de camino de doble vía en el que la agencia reguladora intenta controlar a la industria y viceversa. La línea divisoria entre conocer los problemas y necesidades de una industria (mientras se le imponen una serie de obligaciones) y confraternizar inconscientemente con ella es muy delgada. Hay quien señala que no es que los reguladores hayan sido "capturados" por la industria, sino más bien por la propia regulación.

Para ello hay que recordar una serie de circunstancias, como la escasez de presupuestos y personal que más de una vez le han hecho supeditarse a las recomendaciones de expertos y técnicos de la propia industria o sus asociaciones profesionales. [26] La industria, en definitiva, participa mucho más activamente en la toma de decisiones que otros agentes. En segundo lugar hay que tener en cuenta las fuertes presiones ejercidas por los *lobbies* de la comunicación, ya que son capaces de orquestar campañas en las que implican al poder ejecutivo, el legislativo y los medios de comunicación. Aquí cabría destacar a las *networks*, que mantienen oficinas en Washington; a la *National Association of Broadcasters* (NAB), cuyo edificio se encuentra a unas pocas manzanas de la sede de la Comisión; y a otras de menor entidad que van cobrando fuerza con el paso de los años y los avances tecnológicos como la *National Cable Television Association*. [27]

Por ejemplo, en lo referente a la televisión digital, podríamos añadir, siguiendo los argumentos de Galperin (2004), que en la transición se ha privilegiado el continuismo sobre las reformas, y que la implantación ha buscado provocar las mínimas disruptpciones a los arreglos político-económicos de la industria. Las demandas de la NAB han triunfado sistemáticamente: a finales de 1996 se hizo público que las nuevas frecuencias para los canales de televisión de alta definición (HDTV) se les concedían a los radiodifusores que ya poseían una licencia –es decir, diversificación cero– lo que fue interpretado como el mayor regalo de una porción del espectro radiofónico. [28]

La época en la que los PAC (*Political Action Committees*) de la industria de las comunicaciones y sus *lobbies* se muestran más activos es durante los años en los que se están redactando nuevas leyes, o en los que la FCC revisa la normativa sobre propiedad existente. Los datos recogidos por el *Center for Responsible Politics* (www.opensecrets.org) presentan unas aportaciones de los PAC del sector comunicaciones/electrónica de más de 20 millones de dólares a demócratas y republicanos en las elecciones presidenciales de 2008. Además, el número de clientes (en su mayoría empresas de comunicación y telecomunicaciones) de las compañías o agentes especializados en *lobbying* a la FCC este año supera los 350 (ver Tabla 2).

Tabla 2: Lobbying sobre la FCC por número de clientes (1998-2008)



Fuente: Center for Responsive Politics [29]

También sus demandas en los tribunales son habituales cada vez que la FCC toma una decisión contraria a sus intereses. Por ejemplo tras la aprobación de las *Chain Broadcasting Rules* a principios de los 40, normativa que se adopta para intentar frenar el poder de las *networks*, NBC debía separarse de una de sus redes (en ese momento disponía de dos, NBC Blue y NBC Red). El caso fue llevado a los tribunales, que dictaminó a favor de la legalidad de las normas (*NBC v. United States*, 1943).

Este sería pues un problema basado en las relaciones institucionales que se establecen entre la industria regulada y la agencia reguladora, de tal forma que la primera puede influir y presionar a la segunda. Es una simbiosis que se pone de manifiesto de forma clara en el ámbito personal (ver punto 2.4).

2.2.5. Grupos ciudadanos

Tras *Office of Communications of United Church of Christ v. FCC* (1966) y el interés del comisionado Nicholas Johnson por implicar a amplios sectores del público en las actuaciones de la FCC (publicó en 1970 una especie de “manual” de cómo enviar quejas a la Comisión e interponer demandas para cuestionar la renovación de licencias de radio o televisión si éstas no cumplían con su deber de servir el interés público), llegó una década bastante activa en cuanto a participación ciudadana en la cuestión comunicativa. Se dotó a los ciudadanos de un considerable poder negociador, ya que los radiodifusores preferían escuchar las quejas de los radioyentes/telespectadores descontentos antes que enfrentarse a un largo y costoso pleito.

A finales de los 70 y principios de los 80 estos movimientos perdieron fuerza [30] pero parece que nos encontramos ante un nuevo renacer. Los comisionados demócratas Adelstein y Cops se han mostrado muy activos participando en actos públicos a lo largo y ancho del país enfrentándose a la última propuesta de revisión de las normas ya mencionada. Incluso una organización, Media Access Project, ha hecho accesible a través de su web un documento, *Tell the FCC What You Think About Local Media*, similar al editado por Johnson en 1970 (Brown y Blevis, 2008: 448). De hecho, se habla ya en Estados Unidos de un Movimiento por la Reforma de los Medios impulsado por la revisión de las normas sobre propiedad de 2002 [31] Señala Tucho (2006: 301-302):

“Este proceso de creciente concienciación por parte de grupos de la sociedad civil, con la consiguiente presión sobre los legisladores, fue dando pequeñas victorias parciales, como en la aprobación y posterior modificación de la *Cable Act* (1984 y 1992, respectivamente), donde entre otros beneficios para el consumidor/ciudadano se obligó a los operadores de cable a dar espacio a las programaciones locales, o en la batalla por legalizar las emisoras de FM de baja potencia. El resultado final de esta última campaña no fue el inicialmente esperado [...]. Pero en todo caso, como señala McChesney, por primera vez en mucho tiempo la elaboración de una norma que afectaba al sistema de medios de comunicación salía de la oscuridad de los círculos de poder y, lo que era aún más importante, los activistas pro-reforma de los medios aprendían que organizándose en torno a propuestas tangibles de reforma podían generar apoyo popular y una atención mantenida por parte de los legisladores.”

De todas formas es conveniente no olvidar que de las fuerzas que interactúan con la FCC en el proceso legislativo ésta ha sido siempre la más débil, especialmente por las dificultades de participación real en el proceso de toma de decisiones y porque ha sido ampliamente ignorada por la propia Comisión (es decir, se hace un trabajo en ocasiones ímparo solicitando y revisando las opiniones y comentarios del público pero rara vez se han tenido muy en cuenta). Como plantearemos en las conclusiones, las esperanzas de que esto cambie se vislumbran en el horizonte.

2.3. Burocratización de la FCC [32]

La burocratización significa, entre otras cosas, que existe una jerarquía, un conservadurismo institucional, una supuesta racionalidad en sus actuaciones y una intrincada red de intereses personales. Las consecuencias de estos clásicos síntomas de la burocracia se pueden traducir en luchas internas en el ámbito intermedio por conseguir mayores cuotas de poder, inmovilismo y oposición al cambio.

Esto quiere decir que una vez que la Comisión da forma a un procedimiento burocrático se resiste a introducir cambios en su sistema. Se considera que su modo de actuar, establecido tras muchas deliberaciones y procesos, es el adecuado, e introducir modificaciones sólo crearía nuevos problemas. De esta forma buscan reducir críticas y conflictos, cayendo en la rutina organizacional. Es la salida más fácil en un entorno cambiante y conflictivo, una tendencia que protege a los grupos más fuertes de la industria y también a la propia FCC, ya que arriesgándose en proyectos innovadores puede no satisfacer las expectativas creadas.

La burocratización inherente a estas agencias gubernamentales, y su debilidad real a la hora de operar (con respecto a su papel en la Administración y a la fuerza ya adquirida por la industria a la que pretenden regular) ha hecho que se caracterice a la FCC como un foro en el que las industrias oligopólicas se dedican a controlarse a sí mismas. Se ha señalado en numerosas ocasiones que una labor insuficiente de recogida y análisis de información puede provocar que la agencia reguladora

confíe en los estudios de las industrias reguladas a la hora de tomar sus decisiones (como ocurrió con la televisión por cable). La creación de la *Office of Plans and Policy* en 1973 pudo subsanar este problema en cierta medida (Napoli, 2001), si bien es cierto que no sólo depende de si los informes son encargados o no por la FCC, sino del enfoque que éstos tengan. Como demuestran Blevins y Brown (2007) los estudios elaborados para la revisión de la normativa sobre propiedad de 2002 tenían un enfoque predominantemente económico (dejando fuera otras preocupaciones no desdeñables en cuestiones relacionadas con el interés público o la diversidad). Sin olvidarnos de que el entonces presidente de la FCC Michael Powell fue acusado de bloquear el desarrollo de dos trabajos que hubieran mostrado una perspectiva mucho más negativa de los cambios propuestos. [33]

2.4. Puertas giratorias entre el ámbito privado y el público

A las ya vistas posibles imposiciones por parte de la industria hay que añadir otro revelador argumento: la FCC ha dispuesto una especie de “puertas giratorias” entre la industria y la agencia para expertos y administrativos de alto nivel. Los nombres se repiten, y aquellos que conocen las leyes que deben hacerse cumplir se convierten más tarde en trabajadores de esas empresas a las que antes intentaban controlar (y conocen a fondo las trampas legales y cómo sortearlas); [34] o llegan a la Comisión procedentes del ámbito “regulado” con una perspectiva favorable a sus intereses. Baste como ejemplo el hecho de que el último de los comisionados en unirse a la FCC, Robert McDowell, procede del *lobby* de las telecomunicaciones; [35] y que la comisionada a la que sustituía, Kathleen Abernathy, trabaja ahora en una compañía especializada en *lobbying*. [36]

Es también cuanto menos llamativo el hecho de que esta agencia, de mediano tamaño, esté situada entre las tres primeras (tras la Casa Blanca y el Congreso) en la base de datos elaborada por *The Center for Responsive Politics* que recoge un índice de funcionarios de alto nivel que pasan del sector público al privado. [37] En 1978 se aprobó una ley que imponía límites más severos respecto de los puestos que ex-comisionados o altos cargos de la agencia podían ocupar una vez que abandonaban la FCC (*Ethics in Government Act*), aunque no ha servido para acabar ni mucho menos con esta práctica.

3. Conclusiones: perspectivas de futuro

En esta era de supuesta desregulación, señala Napoli (2001: 46), la visibilidad e importancia de la FCC en la política comunicativa ha aumentado, así como su presupuesto y personal. Como plantea McChesney en *Communication Revolution* (2007: 10), estamos en un momento crítico para poder introducir transformaciones en el sistema comunicativo: hay una nueva tecnología que desafía el *status quo* industrial comunicativo, los medios y el trabajo periodístico en general pasan por uno de sus momentos más bajos en lo que a credibilidad se refiere, y la crisis política, económica y social es cada vez más acuciante. El cambio político de la presidencia estadounidense se hará sentir sin duda alguna sobre la FCC de forma directa e indirecta. Aprovechando esta nueva tendencia, esperemos que el movimiento por la reforma de los medios [38] se mantenga activo desde todos los frentes siendo capaz de hacer posible la democratización del proceso legislativo.

No obstante, y pese a las perspectivas más optimistas de estos tiempos, a lo largo de la historia nos hemos encontrado con encrucijadas semejantes, y el camino tomado ha sido siempre el mismo, por lo que no hay que perder de vista cómo se han enfrentado los problemas en el pasado, y permanecer alerta ante las desviaciones que se ofrecen. Por muy superadas que puedan parecer la teoría “de la captura” o la “conspirativa” no debemos olvidar que el poder económico y corporativo tiene siempre más fuerza y capacidad de presión que los demás.

4. Bibliografía

- Barnouw, E. (1990): *Tube of Plenty*. Nueva York: Oxford University Press (2^a edición revisada).
- Baugham, J. (1985): *Television's Guardians: The FCC and the Politics of Programming 1958-1967*. Knoxville: The University of Tennessee Press.
- Blevins, F. L. y Brown, D. H. (2007): “The Political Economy of Media Ownership Rulemaking within the U.S. Federal Communication Commission: An Analysis of Media Ownership Rules”. *International Association for Media and Communication Research*: Paris, 23-25 de julio. Recuperado el 1 de noviembre de 2008 de: <http://jcomm.uoregon.edu/~IAMCR-PoEcon/Blevins.Brown.html>

- Brown, D. H. y Blevins, F. L. (2008): "Can the FCC Still Ignore the Public? Interviews with two Commissioners Who Listened". *Television & New Media*, vol. 9, nº 6, noviembre, pp. 447-470.
- Carter, T., Franklin, M. y Wright, J. (2003): *The First Amendment and the Fifth State*. Nueva York: Foundation Press (6^a ed.).
- Creech, K. (2007): *Electronic Media Law and Regulation*. Burlington: Focal Press (5^a ed.).
- Galperin, H. (2004): *New Television, Old Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Head, S. y Sterling, C. (1987): *Broadcasting in America*. Boston: Houghton Mifflin Company (5^a ed.).
- Head, S.W., Spann, T., y McGregor, M. (2001): *Broadcasting in America. A Survey of Electronic Media*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Horwitz, R. (1989): *The Irony of Regulatory Reform*. Nueva York: Oxford University Press.
- Krasnow, E., Longley, L. y Terry, H. (1982): *The Politics of Broadcast Regulation*. Nueva York: St. Martin's Press (3^a ed.).
- McChesney, R. (2007): *Communication Revolution*. Nueva York: The New Press.
- McChesney, R. (1993): "Conflict, Not Consensus: The Debate over Broadcast Communication Policy, 1930-1935", en Solomon y McChesney, *Ruthless Criticism: New Perspectives in U.S. Communication History*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Miguel, J. C. (2007): "Caracterización de la regulación de la FCC". *Zer*, 23, pp. 119-137.
- Mosco, V. (1975): *The Regulation of Broadcasting in the United States: A Comparative Analysis*. Cambridge: Harvard University Program on Information Technologies and Public Policy.
- Napoli, P. (2001): "The Federal Communications Commission and the Communications Policymaking Process: Theoretical Perspectives and Recommendations for Future Research", en Gudykust, W. (ed.), *Communication Yearbook 25*. Londres: Lawrence Erlbaum Associates.
- Streeter, T. (1996): *Selling the Air. A Critique of the Policy of Commercial Broadcasting in the United States*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sterling, C. H. (1979): "Television and Radio Broadcasting", en Compaine, B. (ed.): *Who Owns the Media?* White Plain, N.Y.: Knowledge Industry Publications, Inc.
- Segovia, A. (2006): "La televisión en Estados Unidos: Nuevas *networks*, viejos conflictos". *I Congreso Nacional ULEPICC-España*: Sevilla, 17 de noviembre.
- Tucho, F. (2006): "La sociedad civil ante el sistema mediático. El Movimiento de Reforma de los Medios en Estados Unidos". *Zer*, 20, pp. 299-317.
- Tunstall, J. (1986): *Communications Deregulation*. Oxford: Basil Blackwell.

5. Notas

[1] Según la FCC se define a sí misma: www.fcc.gov/aboutus.html, consultada el 10 de noviembre de 2008.

[2] El primer caso hace referencia al famoso Dr. Brinkley, que aconsejaba a sus oyentes remedios para la salud con recetas por las que luego cobraba una comisión a los farmacéuticos (*ibídem*).

[3] Título I—*Definition of Terms, Provisions Setting Up the Commission*. Título II—*Common Carriers (Telephone and Telegraph)*. Título III—*General Powers of the Commission, Licensing, Administrative Sanctions, Public Broadcasting*. Título IV—*Hearings and Appeals of Commission Decisions*. Título V—*Penal Provisions and Forfeitures*. Título VI—*Cable Television*. Título VII—*Miscellaneous*

Provisions, War Powers of the President. Sus modificación más notoria es la inclusión de un nuevo título en 1984, el dedicado a la televisión por cable (*Cable Communications Policy Act*).

[4] A partir de 1982 son sólo cinco. Mosco (1975) sugiere que esta reducción en el número de comisionados pudo suponer una disminución en la diversidad ideológica de la agencia.

[5] *Office of Administrative Law Judges, Office of Communication Business Opportunities, Office of Engineering and Technology, Office of The General Counsel, Office of Inspector General, Office of Legislative Affairs, Office of The Managing Director, Office of Media Relations, Office of Strategic Planning & Policy Analysis, Office of Work Place Diversity.* Más información a través de la página web de la agencia: <http://www.fcc.gov/aboutus.html>

[6] Hasta 1984 sólo 149 estaciones perdieron su licencia. Incluso en la época más activa por parte de los consumidores (años 1971-1973) de 342 casos sólo 16 terminaron de esta forma. Esa amenaza casi nunca se hace realidad, y la benevolencia de la Comisión es considerable a ese respecto.

[7] Estas agencias son creadas por el Congreso y sus miembros designados por el presidente. La primera IRA (*independent regulatory agency*) que se puso en marcha fue la *Interstate Commerce Commission* (ICC) en 1890, seguida por otras como la *Federal Trade Commission* (FTC), la *Nuclear Regulatory Commission* (NRC) o la *Central Intelligence Agency* (CIA) (Creech, 2007).

[8] James Landis, *Report on Regulatory Agencies to the President-Elect*, 1960. Citado por Krasnow *et al.*, 1982: 34. Por "reuniones *ex parte*" se refiere a los contactos informales mantenidos entre la agencia y delegados de la industria de las comunicaciones u otros actores decisivos en el proceso regulador.

[9] *Federal Regulation and Regulatory Reform*, 94th Congress, 2nd Session, 1976. Citado por Krasnow *et al.*, 1982: 75.

[10] Uno de sus comisionados durante finales de los años 60 y principios de los 70, época muy activa en lo que a defensa del interés público se refiere, Nicholas Johnson, señalaba claramente: "Each day [...] the Commission chucks out innumerable memoranda, orders, decision, letters, and rulemaking proposals which in effect preserve the status quo and the profitable stability of the industries involved" ("A New Fidelity to the Regulatory Ideal", *Georgetown Law Journal* 59, marzo 1971; citado por Baughman, 1985: 151).

[11] Sobre este aspecto volveremos más adelante. Ver punto 2.3.

[12] En el modelo inicial, planteado por Longley en su tesis en 1969 los actores eran la FCC, el Congreso y la industria radiodifusora. Después se añadieron nuevos elementos como los grupos ciudadanos, la Casa Blanca y los tribunales. Napoli sugiere que en futuras revisiones sería útil añadir a la industria del cable, el teléfono y los ordenadores (2001: 64-65).

[13] La *Radio Corporation of America* (RCA), corporación liderada por la General Electric (30'1%) en la que también participaban de manera destacada Westinghouse (20'6%), AT&T (10'3%) y United Fruit (4'1%), se crea en 1919 (a partir de American Marconi). Estas empresas, propietarias de en torno a dos mil patentes electrónicas, eran tanto fabricantes de receptores de radio como abastecedoras de las conexiones y alambrado. La amenaza de una demanda anti-trust interpuesta por el Departamento de Justicia hará que en 1932 G. E. y Westinghouse salgan del accionariado de RCA y su subsidiaria NBC (AT&T lo había abandonado un año antes) (Barnouw, 1990).

[14] Aunque en opinión de Tunstall (1986), los autores prestan demasiada atención a actores con poca influencia real de forma continuada, como son los grupos ciudadanos; y demasiada poca a, según él, los grandes definidores de la política comunicativa: los *lobbies*.

[15] No obstante no podemos olvidar el papel que juega el Senado en esta designación de candidatos, ya que tiene que dar su consentimiento, e incluso las presiones de la propia industria (que al menos suele conseguir dejar fuera a aquellos considerados contrarios a sus intereses). Todo esto viene a confirmar el argumento del gran poder indirecto que el presidente de los EE.UU. tiene para fijar los objetivos más generales de la Comisión Federal de Comunicaciones y la legislación comunicativa.

[16] Presidente de la FCC de 1961 a 1963 famoso por un discurso en el que criticaba duramente la

programación televisiva (calificando a este medio como un desierto cultural) y que intentó forzar a las compañías de televisión a mejorar la calidad de su programación (en especial lo referente a programas de información de actualidad, bien a través de propuestas normativas que nunca llegaron a materializarse bien a través del compromiso autorregulador de la industria televisiva). Tras su dimisión Kennedy designó a uno de los altos cargos de la FCC colaboradores directos de Minow como presidente: William Henry (1963-1966) (Baugham, 1985).

[17] Si bien es cierto que quien ejerció la presión para realizar este cambio fue la Casa Blanca.

[18] Sección 8 de la *Omnibus Reconciliation Act* de 1989; Sección 6003 (a) de la *Omnibus Budget Reconciliation Act* de 1993.

[19] La *Communications Act of 1934* establece en su Sección 402 los tribunales competentes para cada una de las cuestiones. El más importante de ellos es la Corte de Apelaciones del distrito de Columbia, formada por once jueces designados de por vida por el presidente con el visto bueno del Senado. Se le considera el más significativo porque es el que debe dirimir en primer término todas las peticiones interpuestas por asuntos relacionados con la concesión y renovación de licencias. El alegado incumplimiento de la normativa se juzga en los tribunales de los distintos distritos federales; mientras que las demandas contra reglas concretas se deben dirigir a cualquiera de las once cortes de apelaciones existentes. Por encima de todas ellas está el Tribunal Supremo, aunque puede inhibirse de revisar algunas sentencias (Krasnow *et al.*, 1982).

[20] El Tribunal señaló concretamente que “It is the right of the viewers and listeners, not the right of broadcasters, which is paramount. [...] It is the right of the public to receive suitable access to social, political, esthetic, moral, and other ideas and experiences which is crucial here” (Carter, Franklin y Right, 1996: 80-81).

[21] Ésta pidió la retirada de la licencia de WLBT-TV de Jackson, Mississippi, porque se negaba a dar servicio al 45% de la población negra de la comunidad. Al final, después del arduo proceso judicial (y sus revisiones pertinentes) en 1979 la FCC eligió a un peticionario distinto retirando la licencia a esta estación de televisión.

[22] Hasta tal punto que en 2004 el Congreso aumentó a cuatro años la frecuencia de esas revisiones periódicas.

[23] I límite subió del 25% al 35% con la Ley de Telecomunicaciones de 1996. La razón de entrar a evaluar este cambio de porcentaje se debe a otro caso judicial, *Fox Televisión Stations Inc. v. FCC*, en el que Fox cuestionaba a la FCC el límite del 35%. La Corte de Apelaciones del distrito de Columbia consideró que la FCC no había fundamentado lo suficiente la necesidad de ese tope (Brown y Blevis, 2008: 450).

[24] Con el voto en contra de los dos comisionados designados por el partido demócrata, Adelstein y Cops.

[25] A principios de noviembre de 2008 todas estas demandas fueron consolidadas en el mismo tribunal, el tercero de la Corte de Apelaciones (el mismo que mandó de vuelta a la FCC sus revisiones de 2002 para ser reconsideradas).

[26] Por eso resulta altamente significativo el hecho de que la administración Reagan, poco después de llegar a la Casa Blanca, obligara a reducir el personal de la FCC en 622 funcionarios en tan sólo un año.

[27] Hoy *National Cable & Telecommunications Association*. En este sentido resulta fundamental darse cuenta de que en ocasiones estos *lobbies* y las industrias a las que representan apuestan por intereses divergentes, especialmente en las últimas décadas, de manera que su fuerza disminuye considerablemente al no ser un bloque compacto. Un ejemplo evidente de esta cuestión es la Ley de Telecomunicaciones de 1996 y las luchas internas que se produjeron dentro de la industria de las comunicaciones y las telecomunicaciones.

[28] La formidable campaña que montó la NAB acabó por sepultar cualquier plan de subasta de espectro, subastas que sí se han realizado para el sector de la telefonía móvil (Segovia, 2006).

[29] <http://www.opensecrets.org/lobby/agencysum.php?Iname=Federal+Communications+Commission>. Consultada el 10 de noviembre de 2008.

[30] Según Krasnow *et al.* (1982), esto se debió a varias razones: 1) muchos de los líderes fueron absorbidos por la FCC, la FTC u otras agencias gubernamentales; 2) el fracaso de sus estrategias descorazonó a muchos partidarios; 3) los radiodifusores se convirtieron en negociadores mucho más hábiles; y 4) las finanzas de estos grupos entraron en crisis al perder la mayoría de sus fondos de fundaciones privadas y ayudas públicas.

[31] Más de 250 organizaciones se implicaron en la movilización, dando lugar a curiosos compañeros de viaje: "mientras organizaciones pacifistas como *United for Peace and Justice* o *Global Exchange* lanzaban a las calles a miles de personas en todo el país relacionando la concentración de medios con el tratamiento informativo pro-bético en relación al caso de Irak, la poderosa Asociación Nacional del Rifle movilizaba a más de 300.000 seguidores para defender sus espacios mediáticos pro-armamentísticos en peligro con la desaparición de los medios locales" (Tucho, 2008: 303).

[32] La burocratización de la agencia fue creciendo paulatinamente, especialmente en los años 40 y 50, gracias entre otras a la *Administrative Procedure Act* (1946) y la conocida como "enmienda McFarland" (1952, tomando el nombre del senador que la propuso) a la Ley de Comunicaciones de 1934 (que además limitaba la participación de aquellos no directamente implicados en los procesos -léase grupos de consumidores-) (Baugham, 1985). Junto a estos trámites aumentaban también los procedimientos administrativos para la renovación de licencias, exigiéndose a las emisoras demostrar que habían cumplido con su labor de servicio a la comunidad a través del tratamiento de temas y programación específica. Este aspecto sufrió un vuelco en 1980 con la *Paperwork Reduction Act*. Primero la radio (1981) y luego la televisión (1984) vieron cómo este papeleo se reducía de forma drástica con la "postcard renewal form" (*Revision of Applications for Renewals of License of Commercial and Non-Commercial AM, FM and Television Licensees*).

[33] Estos dos trabajos inacabados son "Do Local Owners Deliver More Localism? Some Evidence From Local Broadcast News" y "Review of the Radio Industry" (Blevins y Brown, 2007).

[34] Incluso existe un estudio que pone de relieve que los comisionados cerca de cumplir su mandato tendían a votar más a favor de la industria en tanto en cuanto sus perspectivas de trabajo futuro se volvían más apremiantes (Cohen, 1986; citado en Napoli, 2001: 51).

[35] <http://www.fcc.gov/commissioners/mcdowell/biography.html>. Consultada el 10 de noviembre de 2008.

[36] http://www.opensecrets.org/revolving/rev_summary.php?id=37214. Consultada el 10 de noviembre de 2008.

[37] "Revolving Door Database", en www.opensecrets.org/revolving. Consultada el 10 de noviembre de 2008.

[38] Tucho (2006) estructura el movimiento en torno a cuatro tipos de organizaciones: aquellas que dan apoyo a otros grupos ciudadanos, principalmente en cuestiones informativas y formativas (*Center for Media and Democracy*, *Center for Digital Democracy*), aquellas que se posicionan más como observatorios o vigilantes de los medios (*FAIR*, *MediaChannel*), organizaciones que promueven la problematización de las cuestiones relativas a la comunicación y sus medios entre la ciudadanía en general y su implicación en los procesos que llevan a la elaboración de las políticas de comunicación (*Free Press*, *Reclaim the Media*, *Consumer Federation of America*), aquellas que se centran en la educación/alfabetización en comunicación (*Action Coalition for Media Education*, *Alliance for a Media Literate America*), y por último medios de información alternativos (*One World Net*, el programa de radio "Democracy Now").

* El presente texto es producto de la estancia de investigación en la University of Illinois at Urbana-Champaign en otoño de 2007 financiada por la Universidad Complutense de Madrid dentro de su Programa "Profesores de la UCM en el extranjero".

Segovia Alonso, Ana I. (2009): Organismos de regulación y control de las comunicaciones: el caso de la FCC, en *RLCS, Revista Latina de Comunicación Social*, 64, páginas 526 a 539. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, recuperado el ____ de ____ de 2_____, de
http://www.revistalatinacs.org/09/art/43_842_ULEPICC_15/52Segovia.html
DOI: 10.4185/RLCS-64-2009-842-526-539