

**LOS CONTENIDOS TELEVISIVOS Y LA PROTECCIÓN  
DE LOS MENORES DESDE UNA PERSPECTIVA  
ECONÓMICA: LA CERTIFICACIÓN DE LA CALIDAD**

**Macarena Lozano Oyola**

Departamento de Economía, Métodos Cuantitativos e Historia Económica

Universidad Pablo de Olavide

e-mail: mlozoyo@upo.es

**Luis Benjamín Romero Landa**

Departamento de Economía Aplicada III

Universidad de Sevilla

e-mail: lbromero@us.es

**Resumen**

Existe en la sociedad actual una gran preocupación por los efectos que pueden tener los contenidos emitidos en televisión sobre el desarrollo de los menores. Por ello, se han desarrollado diferentes mecanismos de protección que se han fundamentado sobre todo en sistemas de clasificación por edades. Aunque este tipo de mecanismos son capaces de señalar qué puede perjudicar a los menores, no se pueden utilizar en sentido positivo para determinar qué contenidos pueden ser adecuados para el desarrollo de un menor.

Por otra parte, en la Unión Europea estos mecanismos presentan dificultades ya que son diferentes en cada Estado miembro y se convierten en una limitación a la libre circulación de los productos audiovisuales en el mercado único europeo.

Dado que es posible formalizar desde un punto de vista económico este tipo de situaciones apoyándose en dos fallos de mercado clásicos: la información imperfecta y la “tragedia de los comunes”, se pueden buscar soluciones en un sistema de certificación de la calidad, que sería un instrumento que permitiría la elección de contenidos por parte de menores y padres o tutores,

convirtiéndose en un instrumento de alfabetización mediática. Éste es el objetivo del Proyecto de Investigación “Calidad de los contenidos audiovisuales (programáticos y publicitarios) dirigidos a la infancia. Diseño de un instrumento de medida (2003-2007)” (SEJ2004-01830/CPOL), que pretende determinar si es posible diseñar un sistema de certificación de la calidad de los contenidos, a partir de unos criterios de calidad que permitan transmitir valores que contribuyan al desarrollo de los menores. En este Proyecto se enmarca esta comunicación.

*Palabras clave:* economía de la televisión, certificación, calidad, contenidos televisivos, menores.

*Área temática:* Economía industrial y de servicios.

## 1. Introducción.

En la sociedad actual existe una preocupación por los efectos negativos que los contenidos emitidos en televisión pudieran tener en el desarrollo de los menores. Esto ha dado lugar al desarrollo de mecanismos de control basados en la regulación, la autorregulación y/o la corregulación para impedir la emisión de ciertos contenidos o para ofrecer a los padres y tutores un criterio de elección a partir de un sistema de clasificación.

En realidad esta preocupación se enmarca en una tendencia actual de deterioro de la calidad de los contenidos y el recurso a ciertos elementos de producción (morbo, escándalo, sensacionalismo...) que generan una gran audiencia y por ello logran maximizar los ingresos publicitarios de los emisores.

Planteada así la cuestión, desde un estricto análisis económico se detecta la existencia de dos fallos de mercado. En primer lugar, encontramos una situación de información imperfecta ya que los menores y sus padres o tutores no tienen capacidad suficiente para determinar *a priori* si un determinado contenido va a tener efectos negativos para el desarrollo del menor.

En segundo lugar, encontramos una situación que es asimilable a la “tragedia de los comunes” descrita por Hardin (1968)<sup>1</sup>. Siguiendo a Romero y Lozano (2004),

---

<sup>1</sup> Recordemos que este fallo de mercado fue aplicado a la esquilmación de recursos naturales. Consiste esencialmente en aquella situación en la que cada uno de los propietarios-usuarios de un recurso de titularidad común (sea pública o privada) percibe claramente los beneficios derivados del uso del recurso, pero no asume que los costes de ese recurso también le son imputables. En la medida que todos los propietarios-usuarios razonen de esta forma, cada uno tratará de realizar la máxima explotación posible del recurso sin que ninguno se sienta responsable de su cuidado y trate de corregir los impactos negativos que se estarán originando. Esto deriva en una sobreexplotación del recurso y, en el caso extremo, el resultado final será su devastación.

En la práctica, se produce un conflicto entre la racionalidad individual y la colectiva, pudiendo dar lugar a situaciones de “pasajero gratuito” o “*free rider*” (en la medida que un individuo trate de aprovecharse del resto obteniendo beneficios sin asumir los costes) o de “riesgo moral” o “*moral hazard*” (derivado de que un individuo más informado puede tomar decisiones más eficientes y por ello tener un comportamiento diferente al de otro sujeto menos informado, por lo que puede aprovecharse del resto).

podemos formalizar el fallo de mercado para nuestro caso de efectos negativos de los contenidos televisivos en los menores desde dos perspectivas complementarias.

Por un lado, existe una responsabilidad compartida por la sociedad que es el desarrollo, la educación y la formación de los menores, aunque sean los padres o tutores los últimos responsables directos. La asunción de esta responsabilidad se muestra en las diferentes normas que se promulgan para preservar a los menores de un comportamiento irresponsable en sus padres: edad obligatoria de escolarización, reglamentación de los contenidos formativos, prohibición de venta a menores de determinadas sustancias, normas específicas en la producción y venta de alimentos, bebidas, juguetes...

Por otro lado, existe la responsabilidad individual de cada actor social en la formación de menores de los que no son padres o tutores, por el efecto demostración de su comportamiento por ejemplo. Uno de estos actores con capacidad de influir en los menores es la televisión, tanto por la emisión de contenidos educativos como por la transmisión de valores que está asociada a la emisión de contenidos. En este sentido, hay que tener en cuenta que los menores en la sociedad actual (en general todos los individuos) conceden una gran atención a los contenidos emitidos en televisión, que tienen una gran capacidad de generar imitación por los espectadores.

La manifestación de la “tragedia” se produce porque cada operador en el mercado de la televisión considera que este medio de comunicación no es una escuela, aunque esto obvia la función social educativa (una de las tres de los medios de comunicación) y niega la capacidad de impacto sobre los niños y jóvenes. Por ello no incluirían la variable “preocupación por el impacto sobre los menores” a la hora de decidir los contenidos programáticos y/o publicitarios a producir y/o emitir. En el caso de aceptar que su programación tiene influencia, cada operador razona que el efecto de cada contenido emitido es mínimo en comparación con el conjunto de

---

Para afrontar este tipo de soluciones, en el terreno medioambiental se ha recurrido al Teorema de Coase (que en la práctica supone la individualización del bien colectivo) o a los planteamientos de Pigou que dan lugar a la gestión por parte del Estado.

impactos que realizan desde distintos ámbitos otros productores y emisores de televisión y otros agentes sociales.

Hasta ahora el problema de la “tragedia” en la televisión, aunque no haya sido formulado así explícitamente con anterioridad, se ha enfocado mediante las ideas que Pigou planteó para afrontar los fallos de mercado: la intervención del sector público<sup>2</sup>. Así, han surgido mecanismos de regulación, correulación y autorregulación con las que se ha intentado impedir la emisión de determinados contenidos.

Sin embargo, estas estrategias presentan una debilidad: no son capaces de determinar qué contenidos son los más adecuados para contribuir positivamente al desarrollo de los menores. Es decir, potencialmente son buenas estrategias defensivas pero no son capaces de aprovechar el potencial de la televisión para transmitir valores que la sociedad considere positivos, ni son capaces de desarrollar una capacidad de elección en los menores o en sus padres (alfabetización o formación mediática).

En el caso del medio ambiente, origen del análisis de la “tragedia”, esta limitación de las opciones reguladoras ha sido abordada mediante la promoción de organismos autorreguladores que elaborasen estándares más severos que las normas legales y que certificasen a las empresas con un respeto al medio ambiente superior a la media. Es decir, se ha trasladado la visión de la certificación de la calidad hacia el medio ambiente, para estimular el comportamiento respetuoso.

La virtualidad de esta opción para afrontar el problema de la “tragedia de los comunes” es que permite atacar el nudo gordiano del problema (que ningún usuario se siente responsable del deterioro): permite que los usuarios del recurso compartido sean conscientes de los efectos negativos que sus decisiones pueden tener para el bien común.

Desde esta concepción, se puso en marcha el Proyecto de Investigación “Calidad de los contenidos audiovisuales (programáticos y publicitarios) dirigidos a la infancia. Diseño de un instrumento de medida (2003-2007)” (SEJ2004-01830/CPOL), dirigido

---

<sup>2</sup> El planteamiento de Coase no ha sido utilizado, probablemente por la imposibilidad de definir claramente unos derechos de propiedad individual en este caso.

por la Dra. Vitoria Tur Viñes de la Universidad de Alicante y financiado dentro de la Convocatoria de Ayudas de Proyectos de Investigación (2004-2007) del Ministerio de Ciencia y Tecnología en su Programa de Humanidades y Ciencias Sociales, en el que se enmarca esta comunicación. El objetivo del proyecto es determinar cuáles son los criterios de calidad que deben ser tenidos en cuenta, es decir, aquéllos que supongan transmitir valores que contribuyan al desarrollo del menor, y a partir de ellos diseñar un sistema de certificación de la calidad de los contenidos. Este sistema facilitaría la capacidad de elección de menores y padres o tutores, convirtiéndose en un instrumento de alfabetización mediática.

En esta comunicación vamos a analizar, en primer lugar, los mecanismos de protección de los menores más habituales en los países desarrollados. Posteriormente, se considerarán los mecanismos de certificación de la calidad relacionados con la televisión que pueden servir de experiencia para determinar si es factible el diseño de una certificación creada *ad hoc* para los contenidos televisivos programáticos y publicitarios dirigidos a los menores.

## **2. La protección de los menores en la actualidad.**

La forma en que los Estados protegen a los menores de los posibles efectos negativos de los contenidos televisivos pueden ser: la regulación cuando se limita o prohíbe la emisión de determinados contenidos<sup>3</sup>, la autorregulación cuando son los propios operadores de televisión los que se autolimitan<sup>4</sup>, y la corregulación cuando se crea un instrumento público-privado que establece las normas de comportamiento<sup>5</sup>.

En el contexto mundial no existe una regulación común, existiendo solo las recomendaciones que se derivan de la protección que supone la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada como tratado internacional de derechos humanos en

---

<sup>3</sup> Australia es un buen ejemplo de un país de estricta regulación. Su código puede encontrarse en Australian Communications and Media Authority (ACMA) (2005): *Children's Television Standards 2005*, ACMA, [www.acma.gov.au/acmainterwr/aba/contentreg/codes/television/documents/childrenstelevisionstandard-nov05.rtf](http://www.acma.gov.au/acmainterwr/aba/contentreg/codes/television/documents/childrenstelevisionstandard-nov05.rtf) (consultado en enero de 2006).

<sup>4</sup> Países Bajos está considerado como el país con el mejor sistema de autorregulación: Kijkwijzer ([www.kijkwijzer.nl](http://www.kijkwijzer.nl)).

<sup>5</sup> España ha apostado por un sistema que en la práctica pertenece a este grupo.

1989. En ella se apuesta por la protección pero sin dar cobertura a la censura<sup>6</sup>. Como encargados de su cumplimiento, el United Nations Children's Fund (UNICEF) y la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) vienen señalando el incremento de los contenidos audiovisuales violentos a los que pueden acceder los menores, recomendando una mayor preocupación por parte de los Estados y los emisores de contenidos por el desarrollo de los menores<sup>7</sup>.

Más recientemente se viene apostando desde la UNESCO por los mecanismos de alfabetización mediática<sup>8</sup> (concepto que se inició con la Declaración de Grunwald en 1982), con un planteamiento desde las escuelas de la formación de los menores para consumir televisión.

La Unión Europea ha sido más activa en la protección de los menores a través de la Directiva 89/552/CEE de Televisión sin Fronteras de 1989 (reformada en 1997), en la que se establece que los Estados miembros deben tomar medidas para que no se emitan en televisión contenidos que perjudiquen seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores (en particular escenas de pornografía o violencia gratuita). Además, los contenidos que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores (se entiende que son aquéllos de los que no pueda decirse que afectan seriamente) se emitan en franjas horarias especiales o se establezcan medidas técnicas que garanticen que los menores no accedan a su emisión. Ello se complementa con una especial atención a la publicidad para garantizar que no se aprovecha la inexperiencia o credulidad de los menores.

Posteriormente la Comisión presentó a los Estados el *Libro Verde sobre la protección de los menores y la dignidad humana*<sup>9</sup> que plantea que la restricción a la

---

<sup>6</sup> En el ámbito publicitario también existen recomendaciones de la Cámara Internacional de Comercio, recogidas en International Chamber of Commerce (ICC) (2003): *Compendium of ICC Rules on Children and Young People and Marketing*, [www.iccwbo.org/home/statements\\_rules/rules/2003/Compendium%20Children %20and%20Young%20People.asp](http://www.iccwbo.org/home/statements_rules/rules/2003/Compendium%20Children%20and%20Young%20People.asp) (consultado en enero de 2005).

<sup>7</sup> Evangelou (2001), pp. 6-7.

<sup>8</sup> Buckingham (2000), pp. 2-4, 7 y 13-16.

<sup>9</sup> Comisión Europea (1996).

libertad de expresión que la protección implica, es asumible si es proporcionada, para evitar que se convierta en censura. El resultado fue la reforma de la Directiva de Televisión sin Fronteras (Directiva 97/36/CE) que establece como mecanismo de protección en las emisiones no codificadas los símbolos visuales y las señales acústicas, aunque deben estudiarse otros como los dispositivos tecnológicos de bloqueo, las medidas de formación y sensibilización, o sistemas adecuados de clasificación. Al año siguiente, la Recomendación del Consejo para lograr una protección efectiva de los menores<sup>10</sup> añade la autorregulación y la búsqueda de métodos innovadores de protección e información.

Las evaluaciones que se han realizado<sup>11</sup> indican que la preocupación de los Estados por la protección en la televisión ha sido limitada (menor que en Internet). Además se han utilizado diferentes estrategias de protección (regulación, autorregulación, corregulación), no habiéndose generalizado la opción autorreguladora (que era la preferida) ni existiendo siquiera acuerdo sobre la eficacia de instrumentos utilizados como las señales acústicas y los símbolos (en Alemania, Francia o Reino Unido los valoran positivamente, mientras Austria o Bélgica los consideran insuficientes). Esto introduce dificultades en el funcionamiento del mercado interior de la televisión al establecer barreras al comercio intracomunitario<sup>12</sup>, aunque la Comisión afirma que la dinámica del mercado y la globalización acabarán obligando a la homogeneización. A ello hay que unir que la regulación de la publicidad para niños es también diferente en cada Estado, aunque en todos se cumplan los mínimos que establecen las Directivas.

Se apuesta por sistemas basados en la corregulación y la autorregulación, y *a posteriori* (ya que se considera que son difíciles las clasificaciones *a priori* por la

---

<sup>10</sup> Recomendación 98/560/CE.

<sup>11</sup> Commission of the European Communities (2001) y Comisión de las Comunidades Europeas (2003).

<sup>12</sup> Por ello, Palzer considera que debería crearse un sistema paneuropeo: Palzer, C. (2003): "Horizontal Rating of Audiovisual Content in Europe. An Alternative to Multi-level Classification? ", *IRIS Plus, Legal Observations of the European Audiovisual Observatory*, (accesible en [www.obs.coe.int/oea\\_publ/iris/iris\\_plus/iplus10\\_2003.pdf.en](http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus10_2003.pdf.en), consultado en noviembre de 2005).



imposibilidad de verificar todos los contenidos existentes). Por otra parte, se considera que los sistemas de bloqueo sólo serán factibles en la televisión en abierto con la implantación de la televisión digital<sup>13</sup>. Además, aunque son defendidos por el Parlamento Europeo y utilizados en la televisión codificada en algunos países (Alemania, Francia y Reino Unido, entre otros), sólo en Alemania son considerados eficaces y han sido aceptados por el público.

De lo analizado en relación con los mecanismos en la Unión Europea para la protección de los menores, podemos concluir que se decanta por normas técnicas y por la autorregulación. Sin embargo, también se señala la posibilidad de mecanismos innovadores que permitan seleccionar los contenidos. Además, hemos de tener en cuenta que las normas técnicas que permitan restringir el acceso a determinados contenidos llevan implícita la existencia de algún tipo de mecanismo que permita determinar a los emisores qué contenidos pueden afectar a los menores para poder identificar y permitir la selección de contenidos. Igualmente los padres, que también han de ejercer su responsabilidad, también necesitan criterios de elección (procesos de alfabetización mediática)<sup>14</sup>.

Por otra parte, la apuesta por la autorregulación implica que en la elaboración de esos criterios discriminadores entre los contenidos deben contar con la participación de la industria audiovisual. Además, se señala que es necesario incluir actividades de educación ya que cada vez es más frecuente que los menores consuman los medios sin que haya presente un adulto (tienen televisor, radio u ordenador en su dormitorio). Finalmente, la Unión Europea no habla exclusivamente de programas de

---

<sup>13</sup> Un estudio llegó a esta conclusión: University of Oxford (1999): *Parental Control of Television Broadcasting*, [europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key\\_doc/parental\\_control/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/parental_control/index_en.htm) (consultado en noviembre de 2005).

<sup>14</sup> Con el desarrollo de la televisión digital, estos mecanismos de selección de contenidos serían especialmente útiles con las guías electrónicas de programación (utilizadas para conocer los contenidos emitidos en el gran número de canales, que permitirían seleccionar contenidos según criterios como el género, la hora de emisión...) y los interfaces de programas de aplicaciones que, como métodos técnicos para “navegar” por las guías electrónicas, podrían incorporar mecanismos de selección y/o bloqueo de contenidos.

El Jefe de Nueva Tecnología de la UER realiza una explicación técnica de cómo funcionaría: Wood, D. (2001): "Parental control in Europe", *Diffusion European Broadcasting Union*, 2, 2001, p. 18.

televisión sino de emisiones audiovisuales que pueden ser tanto programas como contenidos publicitarios y en cualquier soporte de emisión: televisión, Internet, radio, cine.

Como resultado de la segunda evaluación, la Comisión ha propuesto una nueva recomendación en 2004 que aún no ha sido aprobada por el Consejo<sup>15</sup>. Se pretende responder al futuro inmediato en el que los contenidos audiovisuales serán accesibles desde nuevos soportes añadidos a los tradicionales receptores de televisión: móviles, ordenadores... Por otra parte, se observa un cierto giro desde las propuestas tecnológicas (que aún serían las vigentes ya que esta Recomendación no está aprobada) hacia un visión más basada en la calidad y la educación también a partir de la autorregulación.

Por otra parte, señalar que en los análisis se muestra que el sistema de protección de los menores en Europa más elaborado y que se considera referencia es el holandés Kijkwijzer<sup>16</sup> con el que desde 2001 las empresas audiovisuales autoclasifican, a través de un cuestionario, sus contenidos por edades. Una vez catalogado, asocian a los contenidos y a su publicidad unos pictogramas que advierten a padres y educadores qué contenidos potencialmente peligrosos pueden encontrar y hasta qué edades puede ser perjudicial para los niños un programa de televisión o una película<sup>17</sup>. Aunque el sistema se basa en la autorregulación, al estar incorporado en la legislación de Países Bajos en la práctica un operador de televisión se ve obligado a calificar su programación o sólo podrá emitir programación para todos los públicos.

Según Valkenburg, Beentjes, Nikken y Tan<sup>18</sup>, el éxito del sistema se fundamenta en la transparencia (que compensa la subjetividad), la validez científica, la consistencia, la capacitación de los profesionales y la apertura a la crítica (para mejorar). A su vez consideran que un punto débil del sistema es que se centra en valoraciones en sentido negativo, pero no ofrece información positiva: el sistema señala que un producto

---

<sup>15</sup> Propuesta de Recomendación COM(2004) 341 final.

<sup>16</sup> [www.kijkwijzer.nl](http://www.kijkwijzer.nl) (consultado en diciembre de 2005).

<sup>17</sup> A partir de él, se ha creado a escala europea un sistema similar para videojuegos (PEGI).

<sup>18</sup> Valkenburg, Beentjes, Nikken y Tan (2003), pp. 98-100 y 102.

audiovisual puede producir un daño a los menores (por determinados aspectos), pero no es capaz de señalar que un producto comunicativo puede contribuir a la formación de esos menores. Además, podemos señalar que no es capaz de valorar la calidad de los contenidos.

En el caso español, la protección de los menores está recogida en las leyes que han traspuesto la Directiva de Televisión sin Fronteras (Ley 25/1994), y lo hace como establece la regulación europea. En la reforma de 1999 (Ley 17/1997) se estableció la obligación de clasificar los programas por edades y advertir mediante símbolos visuales, aunque se apostó por la autorregulación para que los operadores decidiesen la forma de poner en marcha ese sistema. Ante el incumplimiento del acuerdo, el Real Decreto 410/2002 estableció seis categorías de programas que estarían recomendados para menores de diferentes edades, cada uno con un símbolo identificativo.

A finales de 2004 y dada la preocupación en la sociedad por la ausencia de programación infantil en las grandes cadenas nacionales (con la excepción de los segundos canales públicos nacional y autonómicos) y por la emisión de contenidos no aptos para menores en horarios de gran consumo por parte de éstos, la Administración y los grandes operadores nacionales pactaron un código de corregulación<sup>19</sup>. Aunque las emisoras no se hacen responsables de la protección de los menores (que consideran cuestión de padres y educadores), aceptan colaborar adoptando un comportamiento activo en esa protección. En realidad podríamos decir que la regulación es insuficiente o no se cumple, la autorregulación no ha funcionado y se opta por la corregulación como medio para lograr los objetivos.

El código crea un sistema de control de los contenidos televisivos por los operadores con participación de las productoras de contenidos y los profesionales de la información, como alternativa a los sistemas de cifrado que permiten un estricto control parental. Para el seguimiento y cumplimiento se crean mecanismos de

---

<sup>19</sup> Varios autores (2004). Al acuerdo se han sumado otros operadores.

verificación con presencia de emisoras, productores de contenidos, profesionales del sector, representantes de padres, educadores, consumidores... y la Administración.

El código trata de proteger (más allá de lo previsto en la legislación) de la utilización instrumental de los conflictos personales o familiares como espectáculo, de los mensajes o escenas de contenido violento o sexual explícito sin contenido educativo o informativo en programas específicos para la infancia, de la incitación a comportamientos perjudiciales o peligrosos (en especial el consumo de drogas o el culto a la extrema delgadez), del lenguaje indecente o insultante... Por ello se crean cinco categorías de programas con unos criterios en relación con cuatro ámbitos (comportamientos sociales, temáticas conflictivas, violencia y sexo) y unas franjas horarias de especial protección, en las que el consumo de los menores es más probable, en las que no podrán emitirse programas calificados para adultos. Además, los presentadores y conductores de programas en directo advertirán de las situaciones que pueden afectar a los menores para minimizar los impactos que un contenido pueda ocasionarles.

Por otra parte, se pretende que en los programas dedicados a la infancia haya profesionales cualificados y sensibilizar a los profesionales de la televisión con los problemas de la infancia. También existe un compromiso de desarrollar medidas entre Administración y operadores de televisión para favorecer el uso responsable de los medios audiovisuales (alfabetización mediática), así como los sistemas de control parental en la televisión digital (programas informáticos de “bloqueo”, códigos personales de acceso, guías electrónicas de programación).

Si queremos hacer una valoración del Código de Autorregulación es que es muy prolijo en los criterios que permiten la catalogación de los contenidos. Consideramos que el motivo no es contemplar todas las alternativas posibles, sino recoger los matices que permitan su cumplimiento. Podemos valorar que no se diseña un código de acuerdo a unos criterios objetivos a los que debe someterse la programación, sino que la presión de los emisores lleva a la firma de un acuerdo que fija unos criterios susceptibles de ser cumplidos por la mayor parte de su programación en esos momentos. Es decir, se trata de introducir una flexibilidad calculada para facilitar su

cumplimiento. Esto está provocando una insatisfacción en las asociaciones de espectadores que esperaban del Código un cambio en la programación y, sin embargo, el estilo de programación es esencialmente el mismo.

Mejores resultados está ofreciendo el mecanismo de autorregulación en materia publicitaria, creado por la asociación AUTOCONTROL<sup>20</sup>, que en la práctica es el código de la Cámara Internacional de Comercio y que tiene como elemento clave el evitar inducir a errores a los menores y utilizarlos como medio para lograr que los padres o tutores tengan que comprar un producto por la presión de los niños.

### **3. La certificación de la calidad como alternativa.**

Los estándares de calidad se caracterizan por fijar unos criterios generales y específicos que debe cumplir la organización en cuestión, diseñar una política de calidad, establecer un programa de gestión en el que se recogen los objetivos y las metas... Tras esto el sistema es sujeto a una auditoría externa que si verifica que se cumplen los requisitos establecidos permitirá la obtención de un sello de calidad. Con este sello la organización que lo implanta demuestra que tiene un serio compromiso con el incremento de la calidad en las actividades en las que desarrolla su trabajo. Y esta información resulta muy valiosa para retener y atraer clientes, es decir, para mantener y mejorar su posición competitiva.

En los últimos años en el ámbito internacional han aparecido diferentes estándares de calidad, tales como los relativos a los sistemas de gestión de la calidad (ISO 9001) y de gestión medioambiental (ISO 14001). En el sector audiovisual, aunque *a priori* parece difícil de establecer, se han puesto en marcha el Estándar internacional BC-9001:2003, relativo a los medios audiovisuales, y el Estándar internacional ISAS P-9001:2005, relativo a la prensa. Ambos son una adaptación de la Norma ISO 9001, dado el importante crecimiento de las certificaciones en base a las normas ISO por la industria a nivel mundial. Vamos a centrarnos en comentar detalladamente el primero de ellos.

---

<sup>20</sup> AUTOCONTROL (2002): *Código de Conducta*, AUTOCONTROL, [www.autocontrol.es/data/pdfscod/cod0001.pdf](http://www.autocontrol.es/data/pdfscod/cod0001.pdf) (consultado en diciembre de 2005).

La creación del Estándar Internacional BC-9001:2003 “Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos para la Radio, la Televisión y los productores de contenidos para Internet” se encargó en 2002 a la Media and Society Foundation (MSF)<sup>21</sup> de Ginebra (Suiza) y contó con los recursos financieros de varias organizaciones: la Fundación Hosco Bunka de Tokio (Japón), la UNESCO (París, Francia), la Office Fédéral de la Communication (OFCOM) de Berna (Suiza) y la Dirección de Desarrollo y Cooperación de Berna. Otras dos organizaciones deben destacarse por su colaboración: Conseil Mondial de Radio-télévision e International Standardization and Accreditation Services (ISAS)<sup>22</sup>.

Para diseñar el estándar se realizó un estudio en cinco países (Canadá, Colombia, India, Sudáfrica y Suiza), utilizando el método de Diagrama de Afinidades, una metodología que permite conocer las necesidades de los agentes implicados. Se determinaron tres grupos: grupo 1, compuesto por los prestadores del servicio (operadores y profesionales de la radio, la televisión e Internet); grupo 2, integrado por los usuarios (representando a las audiencias); y grupo 3, que incluye a expertos en el sector (reguladores, periodistas, sociólogos...). A los tres grupos se les realizó la misma pregunta: “¿*Cuáles son los criterios de evaluación de los medios audiovisuales (Radio, Televisión e Internet), en términos de contenido, estructura e infraestructura, en su contribución al desarrollo social y la democracia?*”<sup>23</sup>.

A partir de los datos obtenidos, un Comité técnico elaboró la primera versión del estándar, siendo un objetivo principal el hacerlo compatible con la Norma ISO 9001 de manera que fuese más sencilla su adaptación al ámbito audiovisual. Esto se refleja en que en el estándar BC-9001 hay frases tomadas literalmente de la norma ISO 9001. Podemos decir que las empresas audiovisuales obtienen ventajas generales como consecuencia de la certificación ISO: mejora de la calidad, mayor responsabilidad ante los clientes, receptividad a los cambios... Pero también obtienen ventajas específicas entre las que destacan la mayor credibilidad frente a los

---

<sup>21</sup> Es una organización sin ánimo de lucro que promueve el desarrollo de los estándares de calidad en emisión de televisión y radio y prensa.

<sup>22</sup> Un organismo privado de estandarización y acreditación.

<sup>23</sup> Internacional Standardization & Accreditation Services (2003).

oyentes, espectadores y anunciantes, una mayor eficiencia de las inversiones en los contenidos, una reducción de los costes en los procesos de producción, un mejor acceso a las fuentes de información, la habilidad para atraer y motivar a periodistas de alta calidad y una contribución objetivamente demostrada al desarrollo social y la democracia.

Además, se considera de gran importancia el cumplimiento de los siguientes criterios: la satisfacción de los televidentes y radioescuchas, la calidad y la precisión de la información, la calidad y la diversidad de otros tipos de programas, la innovación y la creación, la transparencia y la independencia de la gestión, la promoción y el respeto de las normas éticas, la representación de las minorías, el acceso universal y la relevancia social de los medios. Se definen objetivos específicos para cada uno de los criterios anteriores.

A continuación vamos a describir brevemente el contenido del estándar BC-9001. En primer lugar, debemos decir que el estándar considera que la decisión de adoptar un sistema de gestión de la calidad debe tomarse a nivel de los altos directivos de la organización audiovisual en cuestión. Por sistema de gestión de la calidad entiende aquel sistema de gestión que permite que la industria audiovisual contribuya de manera destacada al desarrollo social y a la democracia, que integra diferentes objetivos (como el impacto social, la calidad del servicio y el reconocimiento a los empleados) y que tiene en cuenta a los sectores implicados en la industria audiovisual<sup>24</sup>. El punto de partida es la consideración de la información como un derecho fundamental y un bien colectivo de las personas.

Cuando una organización audiovisual decide cumplir los requerimientos del estándar BC-9001, el primer paso es evaluar el sistema de gestión de la calidad vigente en la empresa desde tres puntos de vista: eficiencia y desempeño especialmente en términos de costes de calidad; percepciones sobre el sistema de calidad desde el punto de vista del personal, de los clientes, de los proveedores y de otros sectores

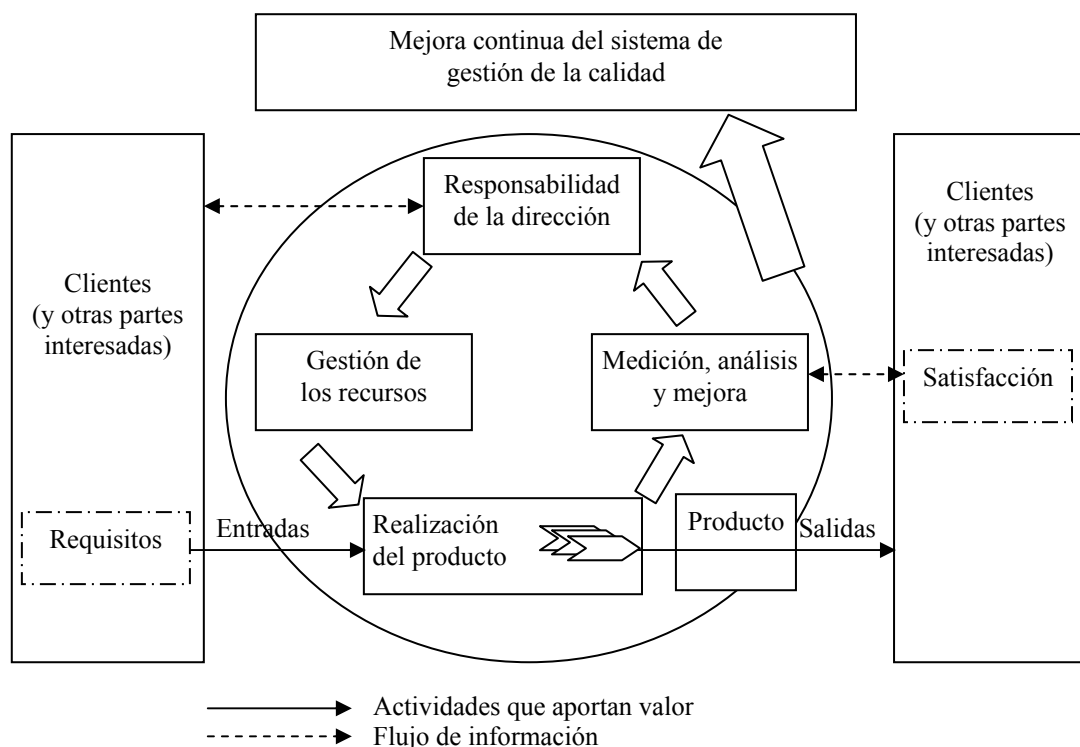
---

<sup>24</sup> Citando concretamente: audiencias, personal de la industria audiovisual, accionistas, anunciantes, contratistas, ciudadanos y sociedad civil, autoridades nacionales de regulación, gobiernos, parlamentos, poder judicial.

involucrados; y los criterios específicos del estándar. En función de los resultados de esta primera evaluación, la organización recibe recomendaciones para ir cumpliendo los requisitos del estándar internacional, es decir, para iniciar un proceso de mejora continua.

Siguiendo a la norma ISO 9001 se propone la utilización de un “enfoque basado en procesos” cuando una organización audiovisual quiere implantar un sistema de gestión de la calidad con el objetivo de mejorar la satisfacción del cliente. Esto se debe a que en el sector audiovisual las organizaciones gestionan diferentes actividades que están relacionadas entre sí y suele ocurrir que el resultado de un proceso es el elemento de entrada del siguiente proceso. La principal ventaja de este enfoque es que permite el control continuo de los procesos, tanto individualmente como la combinación de varios. Esto se representa en la Figura 1.

**Figura 1. Modelo de un sistema de gestión basado en procesos.**



Destacar en esta figura el papel que se concede a los clientes (ciudadanos y audiencias en el caso de la industria audiovisual) a la hora de definir los requisitos como elementos de entrada y al estudiar el grado de satisfacción obtenida



(analizando la percepción del cliente acerca del cumplimiento de los requisitos por parte de la organización). Además, gráficamente se muestra cómo este sistema de gestión de la calidad permite la mejora continua del sistema de gestión. Debe destacarse que son utilizadas mediciones objetivas para avanzar en este proceso de mejora.

Para considerar las características específicas de la industria audiovisual fueron introducidos algunos requisitos entre los que podemos citar: independencia y transparencia, ética y políticas, reconocimiento de las identidades culturales, satisfacción de las audiencias, accesibilidad a los medios, innovación y creación. Al mismo tiempo, se consideraron significativos otros temas como la calidad de la información, la calidad y diversidad de los contenidos, así como su relevancia social, la misión educativa, el pluralismo, la programación, la apertura al mundo, la inversión social de la empresa...

También se tiene en cuenta la complejidad de la industria audiovisual derivada de las interacciones que se producen (y que el estándar simplifica en flujos financieros, interacciones de poder y bucles de retroalimentación) entre los diferentes agentes (poder político, poder económico, gobierno, autoridades nacionales de regulación, sociedad civil, anunciantes, compañía audiovisual, oyentes y televidentes) en un supuesto ideal. Además, se hace referencia a las diferencias que existen entre la situación ideal y la real que se produce en algunos países debido fundamentalmente a la presión que pueden ejercer los gobiernos sobre las empresas audiovisuales (al ser una importante fuente de financiación y a través de medidas legales) y los anunciantes (que son la otra fuente principal de financiación especialmente en el sector audiovisual privado), así como la escasa consideración de la satisfacción de las audiencias (que se mide solo en términos de cantidad) y la poca influencia de éstas y de los ciudadanos en las decisiones de las empresas audiovisuales. Por ello, uno de los objetivos de esta norma es que en la práctica se produzca un acercamiento entre la situación real y la situación ideal que describe.

En cuanto a la aplicación, el estándar considera que los requisitos generales y específicos que se establecen son aplicables a las organizaciones del sector

audiovisual y sus proveedores teniendo en cuenta el tipo (televisión, radio y productores de contenidos para Internet), el estatus (públicas o privadas, abiertas o por suscripción), el tamaño y la programación. Además, este estándar es compatible tanto con la ISO 9001 como con otros sistemas de gestión.

Hay que destacar que se certifica a las organizaciones del sector audiovisual y no a los contenidos programáticos que se emitan. Por otro lado, expresamente se establecen las producciones que no pueden acceder a la certificación: emisoras de radio, canales de televisión y productores de contenidos para Internet que se “especialicen” en contenidos que no sean compatibles con los objetivos del estándar como, por ejemplo, los pornográficos o los que implican discriminación racial.

A continuación, el estándar internacional BC-9001 desarrolla diferentes aspectos, haciendo referencia a los apartados de la norma ISO 9001 que deben ser aplicados y estableciendo en algunos casos requisitos específicos para las empresas audiovisuales. Los apartados de los que constan son:

- Sistema de gestión de la calidad (requisitos generales y requisitos de la documentación).
- Responsabilidad de la dirección (compromiso de la dirección, enfoque hacia los sectores involucrados, política de la calidad y ética, planificación, responsabilidad, autoridad y comunicación, revisión por la dirección, inversión social de la empresa).
- Gestión de los recursos (provisión de recursos, recursos humanos, infraestructura, ambiente de trabajo).
- Realización del producto (planificación de la realización del producto, procesos relacionados con el cliente, diseño y desarrollo, compras, producción y prestación del servicio, control de los dispositivos de seguimiento y de medición).
- Medición, análisis y mejora (seguimiento y medición, control del producto no conforme, análisis de datos, mejora).

Destacamos que la empresa audiovisual debe demostrar la mejora continua, basada en el análisis de las mediciones realizadas sobre los programas, los procesos y los sistemas.

Para concluir el estudio del estándar internacional BC-9001 sólo nos resta decir que las empresas audiovisuales que cumplen los objetivos específicos que se establecen para cada criterio de calidad pueden solicitar la auditoría de su sistema. Si el resultado es positivo obtienen de la MSF un Certificado de Conformidad, válido por tres años, sujeto a una revisión anual.

Como hemos comentado anteriormente, también se ha elaborado un estándar internacional relativo a la prensa (escrita o en Internet) en 2005: ISAS P-9001. Impulsado por la MSF y con el apoyo financiero de la Swiss Agency for Development and Cooperation, participaron en su diseño destacados redactores y periodistas de diferentes países (Bélgica, Perú, Sudáfrica, Suiza, Tailandia, Estados Unidos), miembros de las organizaciones profesionales de medios internacionales y regionales tales como la International Federation of Journalists, la World Association of Newspapers, el International Press Institute, la Inter American Press Association o la Southeast Asian Press Alliance.

La adopción de un sistema de gestión de la calidad por los periódicos, revistas y *on line* u otros medios de prensa es voluntaria y según este estándar debe tomarse al más alto nivel directivo, contando con la colaboración del personal. El principal objetivo es que una organización de prensa sea gestionada de manera que se cumplan altos estándares de calidad en relación al servicio a sus lectores y al público en general, al servicio a la sociedad en la cual funciona (promoviendo el flujo abierto de la información esencial en una democracia) y al servicio a otros agentes (personal, anunciantes, subcontratistas, accionistas, asociaciones de la sociedad civil, agrupaciones de periodistas y autoridades públicas)<sup>25</sup>.

En línea con lo establecido en la ISO 9001 y en el estándar BC-9001, el estándar P-9001 promueve la adopción de un sistema de procesos. Concretamente se considera

---

<sup>25</sup> Internacional Standardization & Accreditation Services (2005).

que tiene una gran importancia obtener resultados de procesos realizados con efectividad y la mejora continua de los procesos basada en medidas objetivas.

Por otro lado, el estándar reconoce que la calidad de un medio de prensa es en muchos sentidos subjetiva por lo que no puede ser evaluado en base a los datos que suelen utilizarse en el mundo empresarial (distribución, ingresos o beneficio). Por el contrario, se especifican las características que debe tener un medio de prensa de calidad que desee cumplir este estándar: debe tener integridad, ser honesto, justo y digno de confianza, editorialmente independiente, transparente en relación a la propiedad y a otras vinculaciones que puedan afectar al contenido y guiado por pautas editoriales comprendidas tanto interna como externamente.

Este estándar puede ser aplicado a todas las organizaciones de la prensa, independientemente del tipo (periódicos, revistas en línea, etc.), tamaño y orientación editorial. Al igual que sucedía con la BC-9001, esta norma no certifica los contenidos que se recojan en esos medios. Igualmente establece que no podrán ser certificadas las organizaciones de prensa especializadas en contenidos incompatibles con la norma, como la propaganda de la pornografía o de la discriminación.

El estándar internacional P-9001 hace referencia a las secciones de la ISO 9001 que se aplican directamente, estableciendo en algunos requisitos específicos para la prensa, muy similares a los de la BC-9001 para las empresas audiovisuales. También se definen términos específicos para la prensa que no aparecen en la ISO 9001.

Finalmente, señalar que cualquier organización de prensa que cumpla los requisitos del estándar puede ser acreditada por profesionales independientes. Después de una auditoría positiva, la MSF entrega un Certificado de Conformidad válido por tres años, sujeto a una revisión anual y renovable.

Para concluir el estudio de los estándares BC-9001 y P-9001, debemos destacar que no aparece ninguna referencia a los niños, los menores, la infancia o los jóvenes específicamente. Uno de los objetivos del Proyecto de Investigación en el que se enmarca esta comunicación es cubrir en parte este vacío.

#### **4. Conclusiones.**

La respuesta actual a la preocupación por los efectos que para el desarrollo de los menores puedan tener los contenidos audiovisuales, se ha fundamentado en los sistemas de clasificación por edades. Como demuestra el caso de Países Bajos, estos sistemas pueden servir para evitar que los menores accedan a contenidos que puedan ser negativos, pero no son capaces de señalar qué contenidos podrían ser positivos para la formación de un menor. Pero además los sistemas de catalogación por edades no siempre están dando resultados positivos, como muestra el caso europeo ya que las diferencias entre Estados en la forma de plantearlos, llevan a dificultar el comercio de contenidos televisivos.

La Unión Europea ha buscado mecanismos alternativos. Primero, se apostó por los sistemas de bloqueo al acceso, pero los análisis técnicos mostraron que sólo serían factibles con tecnologías digitales. Por ello, se ha señalado la necesidad de investigar sobre nuevos sistemas de información y protección.

Vistas las dificultades de los sistemas actuales y en busca de soluciones en la línea de la alfabetización mediática, la formulación del planteamiento desde la perspectiva de la “tragedia de los comunes” nos permite asimilar esta situación a la que se ha producido en otros sectores como el medio ambiente y aplicar la misma solución: la certificación de la calidad mediante un organismo autorregulador privado y sin ánimo de lucro.

Desde el punto de vista de los menores y sus padres, esta estrategia les proporcionaría una herramienta de elección de los contenidos que contribuyan positivamente a la formación. Por otra parte, con ello se logra que los operadores tengan un interés en mejorar sus contenidos para obtener el certificado y diferenciarse ante los consumidores respecto a sus competidores. Además, puede dar lugar a un mayor interés de los emisores por los contenidos dedicados a la infancia, ya que los anunciantes, que son los que financian al final los contenidos, estarían más interesados en asociarse a contenidos que han sido evaluados positivamente.

En el sector audiovisual existe ya una certificación de la calidad adaptada a sus características, aunque no está diseñada pensando en los menores. El Estándar Internacional BC-9001 evalúa empresas (y no contenidos, que es nuestro objetivo)<sup>26</sup>, fija objetivos para todos los ámbitos de la empresa, desde la dirección a los empleados y desde los clientes a los proveedores, señalando la necesidad de la mejora continua en el proceso.

En cuanto a los requisitos que debería cumplir un sistema de certificación como el que proponemos serían los de transparencia de forma que los productores de contenidos tuvieran claro qué va a ser certificado positivamente, la base científica de los criterios que eviten la subjetividad, y la concepción basada en la mejora continua. Además, esa mejora continua también debe aplicarse al sistema de certificación que debe ser concebido para autocorregirse y perfeccionarse a partir de su experiencia y de una evaluación externa.

Por otra parte, en la puesta en marcha, aplicación, evaluación y revisión del sistema de certificación, deben participar todos los agentes implicados en los contenidos. En la aplicación práctica, debe existir una auditoría interna en la que es la empresa certificada la que realiza su propia evaluación, pero existe también una evaluación externa que garantiza que se cumplen los requisitos del sistema.

Sería recomendable que el sistema fuese aplicable en todos los países, favoreciendo el intercambio de contenidos. No obstante, el sistema tendrá que ser suficientemente flexible para adaptarse a la realidad cultural de cada zona. Esto parece más fácil de lograr mediante un organismo privado de autorregulación que con regulaciones nacionales en las que se pondrá el acento en las concepciones de un país.

No obstante, siguiendo el esquema de protección australiano, la certificación podría complementarse con el establecimiento de unos requisitos de programación en la regulación nacional. Esto permitiría conjugar la autorregulación común con

---

<sup>26</sup> No obstante, como la evaluación de la calidad de los emisores depende también de los contenidos que emitan, el proceso de certificación obliga a los emisores a seleccionar a los productores de contenidos en función de la calidad de la programación. Por ello el sistema establece que han de tener en cuenta a los proveedores.

regulaciones nacionales diversas y adaptadas a cada ámbito cultural. Además, incentivaría en la práctica la utilización del sistema de certificación, rompiendo las barreras iniciales que pueden existir en el sector audiovisual a este tipo de herramientas.

### **Bibliografía.**

1. Buckingham, D. (2000): "Media Education. A Global Strategy for Development. A Policy Paper Prepared for UNESCO Sector of Communication and Information" en Buckingham, D., Frau-Meigs, D., Tornero, J.M. y Artigas, L., *Youth Media Education. The Seville Seminar. February 2002*, UNESCO, París.
2. Comisión Europea (1996): *Green Paper on the protection of minors and human dignity*, Bruselas, COM(1996) 483 final.
3. Comisión de las Comunidades Europeas (2003): *Segundo informe de evaluación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo de 24 de septiembre de 1998 relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana*, Bruselas, COM(2003) 776 final, diciembre.
4. Commission of the European Communities (2001): *Evaluation Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Council Recommendation of 24 September 1998 concerning the protection of minors and human dignity*, Bruselas, COM(2001) 106 final, febrero.
5. Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, DOCE L298, 17 de octubre de 1989.
6. Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y

administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, DOCE L202, 30 de julio de 1997.

7. Evangelou, A.C. (2001): "Working Group II on the Protection of Minors", *14<sup>th</sup> Meeting of the European Platform of Regulatory Authorities*, [www.epra.org/content/english/press/papers/Epra200111.doc](http://www.epra.org/content/english/press/papers/Epra200111.doc), pp. 1-17 (consultado en diciembre de 2005).
8. Hardin, G. (1968): "The Tragedy of the Commons", *Science*, **162**, pp. 1.243-1.248.
9. Internacional Standardization & Accreditation Services (ISAS) (2003): *Estándar Internacional BC-9001:2003 Sistemas de Gestión de la calidad. Requisitos para la Radio, la Televisión y los productores de contenidos para Internet*, ISAS, [www.certimedia.org/download/ISAS%20BC%209001%20Standard%20Spanish.pdf](http://www.certimedia.org/download/ISAS%20BC%209001%20Standard%20Spanish.pdf) (consultado en diciembre de 2005).
10. Internacional Standardization & Accreditation Services (ISAS) (2005): *International Standard P-9001:2005. Quality Management Systems Requirements for the press*, ISAS, [www.certimedia.org/download/ISAS%20P%209001%20Standard%20English-French.pdf](http://www.certimedia.org/download/ISAS%20P%209001%20Standard%20English-French.pdf) (consultado en diciembre de 2005).
11. Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, BOE nº 166, 13 de julio de 1994.
12. Ley 17/1997, de 3 de mayo, por la que se incorpora al Derecho español la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector, BOE nº 108, 6 de mayo de 1997.



13. Propuesta de Recomendación COM(2004) 341 final del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y al derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información (presentada por la Comisión), Bruselas, abril de 2004.
14. Recomendación 98/560/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, relativa al desarrollo de la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información mediante la promoción de marcos nacionales destinados a lograr un nivel de protección comparable y efectivo de los menores y de la dignidad humana, Bruselas, 1998.
15. Romero, L.B. y Lozano, M. (2004): "«La tragedia de los comunes» y la «telebasura»: una propuesta de solución desde la experiencia de las metodologías de certificación de calidad y de gestión medioambiental" en Latorre, J., Vara, A. y Díaz, M. (editores), *Ecología de la televisión: tecnologías, contenidos y desafíos empresariales. Actas del XVIII Congreso Internacional de Comunicación*, Ediciones Eunate, Pamplona, pp. 443-449.
16. Valkenburg, P., Beentjes, H., Nikken, P. y Tan, E. (2003): "Kijkwijzer: The Dutch Rating System for Audiovisual Productions", *Communications: the European Journal of Communications Research*, **27**, fascículo 1, pp. 79-102.
17. Varios autores (2004): *Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia*, [www.tvinfancia.es/Textos](http://www.tvinfancia.es/Textos) (consultado en enero de 2005).
18. Various authors (2000): *Regulation on Advertising Aimed at Children in EU-Members States and Some Neighbouring States. The Legal Framework*, [www.obs.coe.int/online\\_publication/reports/childav.pdf.en](http://www.obs.coe.int/online_publication/reports/childav.pdf.en), European Audiovisual Observatory (consultado en diciembre de 2005).