
BASES PARA UNA POLITICA DE SERVICIO PUBLICO EN VENEZOLANA DE TELEVISION

Alejandro Alfonzo

(Resumen realizado por **Juan Manuel Matos**)

El trabajo original, realizado en 1990, fue elaborado dentro del Proyecto **VEN-90-012**, o mejor conocido por los involucrados en esta investigación como, **Plan Maestro de VTV**, donde se buscaba clarificar lo que debería ser Venezolano de Televisión como empresa que presta un servicio público dentro del Estado y cuales serían sus funciones como televisora estatal, a los fines de corregir las distorsiones que se venían generando dentro de su estructura y programación.

Por lo anterior y a solicitud de la propia VTV, el Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), conformaron un equipo de trabajo, coordinado por José Antonio Mayobre, el cual se abocó a la realización un estudio-diagnóstico de la situación que confrontaba la empresa en 1990.

Esta investigación, evaluó a VTV desde el punto de vista programático (**La Programación de Venezolana de Televisión**; por Elizabeth Safar G.), financiero (**La Situación Económico-Financiera de Venezolana de Televisión**; por Cristina Rodríguez, Juan Antonio Müller y Ana Cardozo), técnico (**Informe Preliminar de la Situación y Soluciones para Actualizar, Modernizar y Ampliar el Transporte y Distribución de la Señal de VTV**; por Ernesto Segarra, y otros) y de las bases políticas que debería tener un canal como Venezolana de Televisión dentro del actual contexto nacional, el cual es la base del presente resumen.

LA RADIODIFUSION COMO SERVICIO PUBLICO

La Noción de Servicio Público

En el derecho administrativo existe cierta vaguedad e imprecisión acerca de la



noción de servicio público; sin embargo, existen dos premisas que apunta Eloy Lares Martínez que tienden a clarificar este punto:

1) Un Servicio Público (SP), debe tener a las satisfacciones de las necesidades de interés colectivo.

2) Los Poderes Públicos tienen la capacidad de decidir qué debe construirse como SP, la cual puede establecer que la explotación puede corresponder únicamente al Estado, o a un particular a través de una concesión.

Dentro de esta línea Lares Martínez define al SP como: "toda actividad a cargo de una entidad administrativa que tenga por finalidad dar satisfacción a una necesidad de interés general"(1). Según esto se establecen una serie de consideraciones acerca de este concepto:

A) Es considerado SP toda actividad dirigida a dar respuesta a las necesidades cuya satisfacción interesa a todos.

B) El interés en su creación no puede ser otro que la satisfacción de una necesidad que interesa a todos.

C) El SP debe ser una tarea del Estado, pero se admite la figura de la concesión. Sin embargo, el Estado se reserva el poder unilateral de modificar las normas a la

organización y funcionamiento en cualquier momento, pues el servicio concedido sigue siendo un servicio público.

En todo caso, un SP sólo puede ser establecido a través de las leyes nacionales, para ser atendido por el Estado o por un concesionario.

El Carácter Público del Servicio de radiodifusión

En Venezuela, al igual que en casi todos los países de América Latina existen una serie de criterios para sostener el carácter de SP en la radiodifusión, los cuales son:

A) La propiedad y la disposición absoluta de las frecuencias radioeléctricas corresponde al Estado. La razón principal de esta afirmación se corresponde, con el hecho según el cual, las frecuencias son bienes escasos y limitados que se reparten entre los estados y dentro de los mismos. Por lo anterior se entiende la necesidad de una reglamentación, pues "todo ello pone indudablemente, en manos del Estado, tanto la titularidad de las frecuencias como la potestad de determinar su forma de utilización, definiendo el quién y el cómo"(2).

La Convención Internacional de Atlantic City confirma lo anterior, pues establece que está en los gobiernos la responsabilidad de la aplicación del Reglamento de Radiocomunicaciones del 2 de Octubre de 1947.

En el caso de Venezuela la adjudicación de la competencia del servicio de telecomunicaciones, el cual incluye a la radiodifusión, está previsto de manera inequívoca en:

i) La Constitución Nacional, **Capítulo II (De la Competencia del Poder Nacional). Artículo 136, Ord. 22**

ii) La Ley de Telecomunicaciones, **Artículo 1**, el cual establece que la explotación de y establecimiento "de todo sistema de comunicación por medio de escritos, signos, señales, imágenes y sonidos de toda naturaleza, por hilos o sin ellos, u otros sistemas o procedimientos de transmisión de señales eléctricas o visuales, inventadas o por inventarse, corresponden exclusivamente al Estado.

B) Existen ciertos criterios adicionales que amplían la doctrina jurídica y evidencian el sentido de SP de la radiodifusión. El primero es el surgimiento de la misma, en la década de los treinta, el mismo se establece sobre la base de profundo interés nacional, corporativo-público, atento a las necesidades culturales, informativas y educativas de las diferentes regiones europeas. Lo anterior ejerció un poderoso influjo en los gobiernos de las naciones de América Latina, para la introducción y promoción de la televisión en sus respectivas sociedades.

La segunda es que el Estado debe velar por la satisfacción de las necesidades de interés general, por lo que es preciso un control por parte de la Administración Pública en la infraestructura técnica y de programación de los medios de radiodifusión.

C) Otro elemento, es que la radiodifusión se ajusta a los principios que definen a un SP. Estos son:

1) **OBLIGATORIEDAD:** Dada la vinculación del SP con la calidad de vida de un país, y que se destinan a la búsqueda, manejo y distribución de la información una parte significativa de los recursos humanos de los gobiernos y del sector privado, el Estado debe vigilar por el cabal desempeño de los mismos; puesto que entonces de la combinación de telecomunicaciones y medios adecuados se dispone de un instrumento esencial para atender eficientemente a muchos sectores clave del país.

2) **CONTINUIDAD Y REGULARIDAD:** Por la importancia que posee la radiodifusión, esta debe tener cierta regularidad para poder cumplir a cabalidad los fines sociales que debe cumplir. En Venezuela esto queda formalmente asentado en la Resolución 1.553 del Ministerio del Trabajo, fechada el 24 de Febrero de 1978, donde se establece que los servicios que presta la radio y la televisión no deben ser interrumpidos, previéndose un descanso compensatorio a los trabajadores de los medios radiodifusores.

3) **MUTABILIDAD:** En todo SP existe siempre la posibilidad de que las normas relativas a la organización y el funcionamiento del mismo puedan ser modificadas en todo instante por la autoridad competente, en beneficio de la comunidad.

En el campo particular de la telecomunicaciones, donde los cambios ocurridos en las últimas décadas se han hecho sentir particularmente dando lugar a un gran número de servicios de información, sobre los que se debe reglamentar y establecer un marco jurídico.

4) **IGUALDAD:** La radiodifusión debe garantizar la libre expresión del pensamiento y opiniones, además del libre acceso, para obtener información, datos y noticias que guíen la elección y decisiones de la población.

LA TELEVISION PUBLICA COMO SERVICIO PUBLICO

Del ejercicio de la potestad estatal sobre el SP de la radiodifusión, se des-

prenden importantes consecuencias en América Latina y en particular en Venezuela entre las que tenemos:

A) La instauración de un sistema mixto o régimen de concurrencia con el que hoy se rige para la explotación, administración y funcionamiento de la radiodifusión, modelo donde coexisten la radiodifusión pública y privada con fines de lucro, donde en todo caso aún, se exige una autorización previa a la instalación, operación y utilización de sistemas de radio y televisión.

B) El surgimiento de empresas radiodifusoras privadas en modo alguno libera a los concesionarios de cumplir con los fines y objetivos sociales del servicio, pues la introducción del servicio mixto de radiodifusión no implica jurídicamente que el carácter de SP sea sólo exigible a los entes públicos de radio y televisión.

C) El Estado conserva su derecho de intervenir directamente, ejerciendo regulaciones sobre las frecuencias y demás atribuciones que señala la Constitución de la República, respecto a la actividad de la radiodifusión. Sin embargo, basándonos en una realidad según la cual, el sector privado comercial cada día más se autocalifica de empresa comercial inmersa en el área industrial, lo cual trae consigo una serie de consecuencias económicas, jurídicas y políticas, donde además se atribuye el carácter de SP a los entes estatales o sin fines de lucro; el servicio de radiodifusión del sector público que debe prestar una empresa como Venezolana de Televisión, debe responder a los siguientes fines:

1) Asegurar como principio programático el carácter participativo de la radiodifusión, la objetividad y la alta calidad de la información, además de la no ingerencia de los anunciantes y otros poderes en los contenidos.

2) Como emisor debe sentir y actuar constantemente como portavoz de la comunidad.

3) Permanecer independiente del Gobierno Nacional, Poderes del Estado y grupos políticos o económicos.

4) Admitir, asegurar y promover la participación de la población en la regulación misma de sus emisiones para salvaguardar la calidad, el buen gusto y el cumplimiento de sus objetivos.

5) Como apoyo a los planes de desarrollo, en general, y como apoyo a los planes de promoción social, en particular, el SP de radiodifusión debe:

i) Facilitar el diagnóstico de la realidad.

ii) Promover la participación de la comunidad en la reflexión sobre la realidad.

iii) Promover el diálogo inter e intracomunitario, así como el diálogo con las

autoridades.

iv) Mantener interesados a las comunidades urbanas sobre el sector rural.

v) Capacitar a la población en la autoexpresión y en el uso de los medios de comunicación para fortalecer su capacidad de ejercer presiones reivindicatorias.

vi) Permitir el uso social de la información, haciendo llegar a la población las informaciones que necesita para tomar sus decisiones.

vii) Contribuir a la educación de los sectores de la población marginados de los sistemas formales de escolarización.

viii) Que sus programas sean propuestas alternativas a la programación masiva.

ix) Orientar sus programas hacia específicos intereses de específicas audiencias. Por lo tanto no se espera generar un público masivo.

El servicio de radiodifusión pública en el caso de la televisión en América Latina y el Caribe de este modo conceptualizado ha sido prestado bajo la forma de dos modalidades:

A) **Televisoras Nacionales.** Las cuales, según datos de ULCRA(3), son el 41 de 570 televisoras de la región. Es decir el 7,1% del total. Este tipo de empresas poseen las siguientes características:

1) Son personas jurídicas de derecho público de carácter autónomo, normalmente adscritas a la Administración Pública.

2) Son las más extensas en cuanto a cobertura superando a las redes privadas.

3) Estructura su programación según las características de los canales privados, y poseen un gran porcentaje de programación foránea.

4) Sus recursos normalmente provienen del Estado y cada día más de la publicidad institucional. A pesar de las críticas según las cuales, esta práctica desvirtúa el sentido de una televisora pública, el aumento de los precios en los equipos, las obliga a buscar más recursos para poder cumplir con eficiencia su papel.

B) **Televisoras Culturales y Educativas.** Estas según datos de ULCRA son 64 de 570 de la región, lo que corresponde al 11,2% del total. Este tipo de empresas poseen las siguientes características:

1) La expresión televisora cultural no se limita a connotar aquella que difunde determinados programas para satisfacer las necesidades de privilegios estratos de la población, sino que pretende abarcar todos los contenidos no estrictamente informativos, publicitarios o de entretenimiento de las empresas genéricas, que resultan dotados

de suficiente calidad y se propongan despertar interés hacia el sentido cultural de la vida.

2) En concepto de la televisión educativa en términos generales implica la actividad de impartir con técnicas y lenguaje televisivo pero de manera sistemática, planificada y supervisada.

3) Por lo general están bajo la propiedad de una Universidad, Iglesia, Grupo religioso, Ministerio de Educación, Gobierno, Municipalidad o Empresa estatal.

4) Son de cobertura limitada y su programación normalmente se conforma de espacios de educación formal, además de noticieros y revistas de carácter cultural o científico.

Así pues, los entes de servicio público de radiodifusión en América Latina y el Caribe totalizan 105 canales, equivalentes a un 18,4% de las 570 estaciones registradas dentro de la región, de forma tal que, las empresas comerciales privadas con fines de lucro, representan el 81,6% (465 canales) de tal universo,

MARCO DOCTRINARIO Y POLITICO DE VENEZOLANA DE TELEVISION

Si bien en América Latina el desarrollo del sistema televisivo fue en un primer momento un servicio de carácter público en poco tiempo se convirtió en un sistema mixto que desvirtuó sus características de SP, dados los intereses técnicos, económicos y políticos que se sucedieron. Dentro de esta configuración cabe el Estado la mayor responsabilidad por que:

1) Es el que maneja la normativa jurídica que ampara lo comercial-lucrativo sobre lo educativo-cultural.

2) El administra el sistema de concesiones de frecuencias.

3) Por la dimisión de sus responsabilidades por explotar el sistema televisivo.

4) Propició una creciente desregularización de las telecomunicaciones dando paso al desarrollo de grupos televisivos de alto grado de concentración e integración que formaron oligopolios de mucho poder.

5) Por permitir el predominio de un modelo de crecimiento sobre un modelo del desarrollo del sistema difusivo audiovisual, con el agravante de que los nuevos medios que se incorporan se rigen por las mismas orientaciones, sin que se plantee desde las estaciones estatales una apertura democrática de tenencia y uso.

6) Por observar cada vez menor vigilancia y regulación sobre los contenidos de la televisión se ha dejado de procurar:

i) El cumplimiento cabal de las tareas de SP atinentes al medio.

- ii) Un sustancial aumento de la producción endógena de programas.
- iii) Efectivas medidas para facilitar la circulación de producciones nacionales y latinoamericanas.
- iv) La regulación en cantidad, calidad y tiempo de la difusión de los mensajes publicitarios.

En el caso venezolano el proceso de instalación y desarrollo de la televisión pasó por tres etapas:

La Primera entre 1952 y 1969. Donde el Estado asumió un papel eminentemente administrativo, magnánimo otorgador de las concesiones.

Es el período en que surge el canal 5 que no logra configurar en su torno una programación y audiencia importante dada su asociación por parte del público con la imagen gubernamental, eso hasta hoy, a pesar de los esfuerzos de darle una proyección distinta más acorde a su papel socio-educativo y cultural.

La Segunda etapa corre entre 1970 y 1983. Período de frecuentes enfrentamientos entre el Estado y los grupos privados de radiodifusión televisiva debido a las moderadas actuaciones regulatorias del primero contra los segundos

En global en ese período se dictaron 16 decretos y 35 resoluciones para normar la radiodifusión en general, en cuanto a horario, transmisión, administración, cuotas de programación nacional, organización de espacios según públicos y propiedad de las estaciones. Con esas medidas se modificó el viejo reglamento de radiodifusiones de 1941.

En esta época se establecen debates de fondo acerca del papel que debe jugar la radiodifusión en la sociedad venezolana. Especialmente polémicas fueron las relaciones Gobierno-Sector Radiodifusión Privado debido a la incorporación de lo relativo a programas de comunicación y desarrollo al V y VI Plan de la Nación.

En 1974 el Gobierno Nacional adquiere el Canal 8, en 1979 se autorizan las transmisiones en color y en 1980 se comercializa Venezolana de Televisión, para romper el monopolio que venía ejerciendo el sector de radiodifusión privado sobre el mercado publicitario de la televisión.

Pese a los enfrentamientos no se registran cambios sustanciales del sector radiodifusión privado que se mantiene en los términos ya analizados.

La Tercera Etapa comienza en 1983. El Estado vuelve a su antiguo papel de "fiscal tranquilo" en el ejercicio de su poder regulatorio sobre el espectro radioeléctrico, se negocia y se concerta con los sectores televisivos y la televisión estatal adopta el lenguaje y estilo del sector privado comercial. Se otorgan 5 nuevas concesiones.

VTV como proyecto nacional.

Como ya se mencionó en 1974, Venezolana de Televisión es adquirida por el Estado con el fin de modernizar los medios de comunicación que el Gobierno tenía a su servicio.

Se reestructura la empresa en 1976 y surge C.A. **VENEZOLANA DE TELEVISION**, con dos canales 5 y 8, que en un principio estuvo adscrito al Ministerio de Información y Turismo, y después de 1986 pasa al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia.

Venezolana de Televisión como proyecto del Gobierno Nacional ha carecido de una política clara, coherente, global e integrada al programa de desarrollo del país en general, y para la educación, la cultura, la promoción popular y la información como insumo vital para la decisión ciudadana en particular, siendo el principal obstáculo para lograr este cometido la necesaria identificación que hace al país entre los intereses políticos del Gobierno y Venezolana de Televisión.

Aún cuando de manera dispersa, poco sistemática y muy coyuntural, se han dado un grupo de distintas manifestaciones -muy generales la mayoría- que pudieran haber conformado una plataforma programática de Venezolana de Televisión, entre ellas encontramos:

A) Declaratorias gubernamentales

B) Leyes y otras disposiciones jurídicas

i.- Ley Orgánica de Educación, art. 11

ii.- Ley Orgánica del Sufragio, art. 154

iii.- Ley del Consejo Nacional de Cultura, art. 3

iv.- Resolución 1.029

v.- Decreto 319, del 4 de Octubre de 1979, (autorización de la televisión a

color)

C) Los programas de Gobierno de los partidos Acción Democrática y Copei de 1973, 1978 y 1983.

D) Los planes de la nación, V y VI

En cuanto al marco doctrinario que ha regido a Venezolana de Televisión, en estos 15 años, se ha mantenido con pocas alteraciones significativas.

i) Su ámbito de acción está orientando hacia el sector cultura y de comunica-

ción social.

ii) Actúa dentro del marco de los principios de un sistema democrático, dando realce a la libertad de expresión y a la más completa representación nacional.

iii) Sirve a la difusión audiovisual de programas informativos, culturales, educativos, de diversión, de espectáculos, producidos en el país o en el extranjero.

iv) Contribuye a propagar y dar a conocer la realidad económica, social, política, cultural e institucional del país y los acontecimientos mundiales que sean de interés para el desarrollo y mejoramiento de la colectividad(4).

BASES PARA UNA POLITICA DE SERVICIO PUBLICO DE VTV.

Como se ve si no existe ninguna diferencia de lo que podría constituir el marco doctrinario de una empresa de televisión comercial, lo que se pretende un plan de acción para mejorar las deficiencias técnicas y económicas (analizadas en las otras partes del proyecto VEN-90-12), y el disperso apoyo estatal, que llevó a que los objetivos que se trazaron sobre aspectos técnicos y de producción no se hallan llevado a cabo. Se propone establecer los siguientes objetivos:

A) Establecer y consolidar a VTV como una auténtica empresa de radiodifusión de servicio público.

B) Contribuir al fortalecimiento técnico de VTV, mediante un adecuado plan de desarrollo de la infraestructura física y un plan racional -no consumista- de dotación de equipos, adaptación de tecnologías, adopción de innovaciones, sistemas de mantenimiento y control.

C) Alcanzar y mantener una transmisión de alta calidad técnica, acorde con los parámetros internacionales.

D) Extender a todos los núcleos de población del país la difusión de las señales de VTV, con los canales asignados y mediante sus dos canales.

E) Aumentar cualitativa y cuantitativamente, la programación endógena mediante la producción, co-producción y/o adquisición de material televisivo e insertarlos dentro de una oferta de espacios estable, planificada y diversificada en función de tantos públicos como sea posible incluyendo audiencias minoritarias.

F) Asegurar el mejoramiento de la producción propia por medio de investigaciones previas de ella y de la evaluación de ulterior a su transmisión en términos de aceptación y presencia del mensaje en la teleaudiencia.

G) Dar prioridad dentro del plan de programación, a la producción de espacios informativos y de opinión y al género documental, ello con la finalidad de coadyuvar a una mejor percepción de los problemas y procesos sociales por parte de la población.

H) Brindar posibilidades de acceso activo al medio televisivo, a agrupaciones

representativas de los estratos menos favorecidos de la población.

J) Desarrollar una estrategia para la captación de anunciantes que permita la obtención de recursos económicos, pero sin que tal acción condicione la programación, línea informativa o la naturaleza del SP.

Para la obtención de estos objetivos se plantean las siguientes acciones estratégicas, que conllevarían, de aplicarse a una reorientación de VTV en cuanto empresa de servicio público.

A) Cambios sustanciales en los aspectos legales y estatutarios, estructura organizativa y de personal, y de programación, para asegurar e institucionalizar el carácter de SP de Venezolana de Televisión.

B) Convencer a los distintos sectores de la sociedad de los beneficios que implica la radiodifusión de servicio público, entre ellos asegurar la imparcialidad de VTV.

C) Establecer y presentar dos grandes cadenas como medio de romper el actual y cerrado esquema de trabajo del Canal 5 y 8. Proyectar de esta manera una nueva organización en la producción y programación de Venezolana de Televisión.

D) Promover acuerdos más amplios con el Ministerio de Educación y su División de Tecnología Educativa a fin de, por una parte coadyuvar al proceso educativo del país y por otra, aumentar la programación endógena de VTV.

E) Fortalecer los mecanismos de producción y co-producción de programas culturales, aumentar significativamente su circulación así como su inclusión en la programación regular de Venezolana de Televisión y,

F) Definir y fortalecer la actuación de VTV en el ámbito internacional, con énfasis especial en América Latina y el Caribe.

NOTAS:

(1) LARES MARTINEZ, Eloy.-Manual de Derecho Administrativo. UCV. Caracas, Venezuela. 1963. p.171.

(2) SANABRIA, Francisco.- Radiotelevisión, Comunicación y Cultura. Editado por la Confederación Española de Cajas de Ahorro, España. 1974. p. 165.

3) Unión Latinoamericana y del Caribe de Radiodifusión.

(4) Tales principios han sido extraídos de las Memorias y Cuenta de VTV de 1977 a 1989.