

# Libertad de expresión y servicio público de radio y televisión

■ **Angel Alvarez**

La legislación democrática dirigida a crear, regular o afianzar el carácter de servicio público de la radio y la televisión, tiene que partir del principio de que toda norma en materia de comunicaciones sociales debe contribuir al desarrollo del derecho individual a *la libre expresión y difusión del pensamiento*, y nunca a su restricción arbitraria. En Venezuela, una ley de radio y televisión de servicio público, sólo puede surgir del consenso sobre el carácter plural de toda política democrática en materia de comunicación social.

Para el logro de tal consenso, se requiere de la clarificación del concepto mismo de servicio público en el ámbito de la comunicación de masas, así como de la relación entre la noción de lo público y lo gubernamental.

La clave del asunto tal vez está en el hecho que los medios constituyen la única industria elegida por la buena parte de las constituciones democráticas como digna de especial protección contra las injerencias gubernamentales. Por su función, en consecuencia, deben ser socialmente responsables y políticamente independientes.

El modelo de comunicación social de servicio público, adecuado a los tiempos que corren, exige la superación de la controversia entre mercado y Estado. Tener esto en mente ayudará a evitar la confusión entre el interés del público y la propiedad gubernamental, lo cual es tal vez la principal falla del razonamiento tradicional sobre el servicio público de la comunicación social.

En lo que se expone a continuación se aborda, en primer lugar, el problema de determinar cuál es el principal servicio que prestan los medios al público en una democracia. A partir de esto se discutirá el papel que debe cumplir el Estado en la prestación de ese servicio. Finalmente, después de resumir las experiencias norteamericana y europea sobre la materia, se harán consideraciones sobre las alternativas para el diseño de una política de radio y televisión de servicio público por vía legislativa.

Se concluirá que *la democracia venezolana necesita un sistema de comunicación social constituido por la mayor pluralidad posible de medios no estatales, que funcionen como críticos permanentes del poder político y que den acceso a los más diversos y contrapuestos grupos de la sociedad civil.*

## ¿CUÁL SERVICIO PRESTAN LOS MEDIOS?

Casi todo el mundo estará de acuerdo en que los medios de comunicación, como mínimo, cumplen la importante función de economizarle al ciudadano el proceso de recolección, procesamiento y difusión de la información necesaria para que se formen opiniones y se tomen decisiones. Esto conduce a aceptar también que los medios están en posición de ejercer alguna influencia sobre la definición y jerarquización de la importancia de los asuntos y temas sobre los que, en un momento dado, el público fija su atención.

No obstante, la eficacia con la que los

medios influyen sobre el comportamiento de la gente ha sido a veces exagerada y otras veces subestimada.

Durante la primera mitad de este siglo se creyó y, en muchos casos, se temió que era posible manejar a las masas al antojo de los líderes, de los vendedores de mercancías y de quienes manejaban los medios de comunicación. Se pensaba que, mediante el empleo y difusión masiva de los estímulos adecuados, era posible despertar en las masas aquellos temores y deseos inconscientes que las hacían prisioneras de los manipuladores de cerebros.

Ya casi nadie suscribe este enfoque tan simplista. Desde mediados de la década de los cuarenta, gracias al desarrollo de la investigación sociológica y psicológica empírica y experimental, se ha desechado la creencia en la omnipotencia de los medios.

Se sabe hoy en día que la eficacia persuasiva de la comunicación social depende de las relaciones sociales de los individuos a los que se dirijan, más que de la habilidad del persuasor o de la calidad intrínseca de los mensajes. Los mensajes que emiten los medios ejercen efectos diferentes y limitados, según el tipo de individuo del que se trate.

Sin embargo, el efecto de los medios tampoco es tan reducido como se desprende del llamado enfoque "del doble escalón de la comunicación". De acuerdo con los hallazgos de quienes han suscrito esta visión del asunto, en el comportamiento de la gente influyen más sus relaciones con los miembros de sus grupos

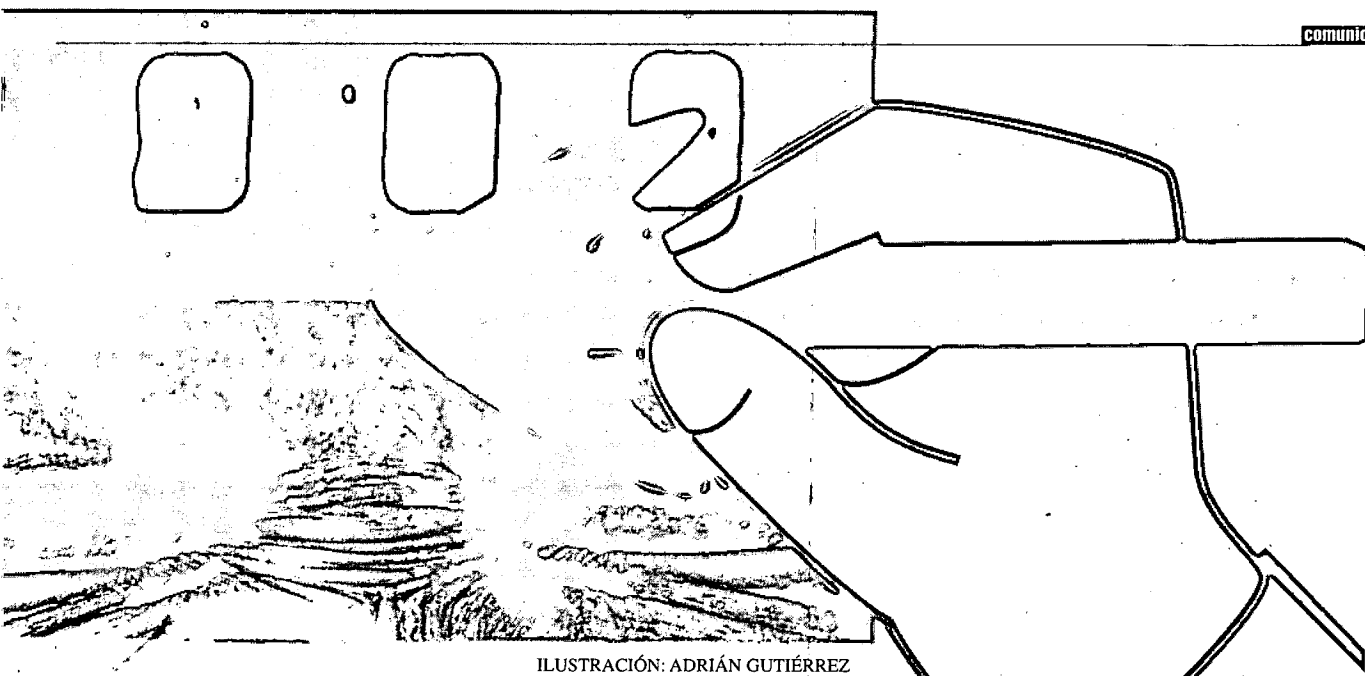


ILUSTRACIÓN: ADRIÁN GUTIÉRREZ

de referencia y con los llamados "líderes de opinión", que los mensajes de los medios masivos.

Vistos así los medios resultan más bien impotentes pues, si acaso tienen alguna influencia, es la de meros reforzadores de las convicciones, opiniones y gustos preexistentes.

Pero, aunque los grupos humanos pequeños sean centros de discusión política, ningún líder de opinión puede competir con los medios en materia de generación y organización de la información. Hoy en día, los temas y los datos llegan de fuera de los grupos pequeños con más eficacia que nunca. Los grupos, en todo caso, son continuación del proceso de influencia que inician los medios.

Ya desde los años sesenta se viene diciendo que si bien la mayor parte del tiempo los medios no pueden decir a las personas lo que deben pensar sobre un tema, sí logran frecuentemente sugerir a su audiencia los temas en los que deben pensar (Cf. B. C. Cohen; 1963: 13).

El enfoque de la *agenda setting* (ver McCombs y Shaw, 1972) asigna una gran importancia a la influencia de los medios sobre el modo en el que los individuos aceptan y organizan su conocimiento del mundo que le rodea.

El predominio de los medios sobre los líderes de los grupos pequeños se hace más marcado mientras más poder de penetración logran y mientras más habilidad tienen para producir mensajes casi al unísono con los acontecimientos. Hoy en día, muchos miembros del personal de los

medios se han convertido en verdaderos líderes de opinión.

En las tres últimas décadas, la industria de las comunicaciones ha descrito un desarrollo vertiginoso y sin precedentes. Se han producido apreciables innovaciones electrónicas e informáticas, se han invertido sumas voluminosas en el desarrollo de redes de comunicación por satélites y se ha hecho posible la transmisión incesante de mensajes a una velocidad inusitada. Se ha reducido significativamente el tamaño y el peso de los instrumentos y aparatos requeridos para la grabación y transmisión de información, lo cual facilita enormemente la presencia de los reporteros en el lugar de los hechos. Se han automatizado los procesos de edición, animación y montaje, mejorándose apreciablemente la calidad de las imágenes impresas y televisadas, así como de la calidad de sonidos. En fin, se han producido un sin número de avances tecnológicos que colocan a los medios masivos y, en especial a la televisión, en significativa ventaja respecto de los canales interpersonales de comunicación, tanto en términos de su capacidad de penetración como en términos del volumen y calidad de la información transmitida.

Parece claro, en consecuencia, que los

*El modelo de comunicación social de servicio público, adecuado a los tiempos que corren, exige la superación de la controversia entre mercado y Estado. Tener esto en mente ayudará a evitar la confusión entre el interés del público y la propiedad gubernamental, lo cual es tal vez la principal falla del razonamiento tradicional sobre el servicio público de la comunicación social.*

medios de comunicación, privados y estatales, prestan un servicio de interés público al actuar como recolectores, procesadores, simplificadores y difusores de la información que la ciudadanía necesita cotidianamente.

### ¿ES NECESARIA LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO?

El servicio que prestan los medios al público puede definirse de modo general de una forma que casi nadie objetaría. Según la FCC, por ejemplo, los medios deben "servir al interés, conveniencia y necesidad del público" (Graber, 1989: 53). Y de acuerdo con el dictamen número 59 de la *Corte Costituzionale* de Italia, del año 1960, los medios deben estar movidos por los principios de "objetividad, imparcialidad, globalidad y continuidad en beneficio del país" (citada por Keane, 1991: 550). Sobre estas definiciones es relativamente fácil hallar consenso.

Aunque para casi todo sea fácil estar de acuerdo en que la comunicación social no es tanto un bien privado como un servicio al público, no existe unanimidad respecto de los roles que les corresponden al Estado y al mercado en la regulación y ordenación de este servicio.

A los extremos de la polémica sobre este punto se pueden hallar dos tesis contrarias. Una, que podemos llamar *liberal*, sostendría que el gobierno no tiene nada que hacer respecto de este asunto, que la relación entre los medios y el público es una cuestión que se resuelve en el mercado. La otra respuesta que podemos llamar *reguladora*, hará énfasis en la ineficacia del mercado para controlar eficazmente una empresa crucial para la democracia y para el desarrollo económico, político, social y cultural del país.

Los liberales dirán que no hay mejor forma de prestar servicio al público que aquella que se logra garantizando el ejercicio del derecho individual a la libre expresión en un mercado competitivo de medios de comunicación y sin intervención del Estado.

Los reguladores responderán que el servicio público de comunicaciones sociales debe ser prestado directa y exclusivamente por el Estado o, al menos, mediante un sistema de concesiones debidamente planificado, supervisado y evaluado por el gobierno, debido a la influencia que tienen los medios sobre la cultura del pueblo y el desarrollo nacional.

Ambas visiones han tenido y siguen

“

La concepción liberal del derecho a la expresión del pensamiento asigna a la prensa o, contemporáneamente hablando, a los medios de comunicación, la importante función pública de poner frenos a la arbitrariedad del gobierno mediante la búsqueda de la verdad.

”

teniendo partidarios incondicionales en Venezuela. Sería ingenuo pretender conciliar dos visiones tan opuestas, pero tampoco se puede elegir entre ellas. El examen de una y otra muestra que ambas son incompletas y no totalmente satisfactorias.

Es cierto que, gracias al pensamiento liberal, hoy en día nos resulta inaceptable cualquier acto del gobierno dirigido a conculcar la libertad individual de expresión y difusión de ideas. Al mismo tiempo, también es cierto que los medios de comunicación deben prestar servicios de interés público que no siempre son los que el mercado prefiere. Pero, al contrario de lo que se deriva de la respuesta reguladora, la idea de servicio público no necesariamente es equivalente a la de servicio prestado por el Estado o el gobierno.

En la prestación del servicio de radio y televisión, el Estado tiene una responsabilidad que cumplir, pero ésta no tiene que atenderla directamente el gobierno central, ni tampoco implica necesariamente la posesión pública de empresas de medios de comunicación.

Este servicio puede prestarse a través de entes públicos descentralizados o a través de la empresa privada, o con la participación de asociaciones civiles y de instituciones culturales autónomas, sin que medien lineamientos gubernamentales y sin éstos dependan exclusivamente del financiamiento del Estado.

Frente a las limitaciones tanto del liberalismo extremo, como de la respuesta reguladora se puede erigir un enfoque del

servicio público de radio y televisión como sistema descentralizado, no gubernamental y abierto a la participación. Algunas ideas al respecto pueden hallarse en los aportes del profesor británico John Keane (1991).

### LA TESIS LIBERAL

El derecho a la libre expresión de las ideas nace y se consolida gracias la proclamación de la *Bill of Rights* de Inglaterra (en 1689), la Declaración francesa de los Derechos del Hombre (en 1789) y la *Bill of Rights* de la Constitución de los Estados Unidos (en 1791), así como consecuencia del impacto del pensamiento de hombres como Locke, Milton, Voltaire y Mill.

La concepción liberal del derecho a la expresión del pensamiento asigna a la prensa o, contemporáneamente hablando, a los medios de comunicación, la importante función pública de poner frenos a la arbitrariedad del gobierno mediante la búsqueda de la verdad.

Las consecuencias de la libertad de expresión, por tanto, no son sólo individuales. De acuerdo con la doctrina, el disfrute del derecho a la libre expresión provee de bienestar a quien lo ejerce y resulta beneficioso para la sociedad.

John Stuart Mill (en *On Liberty*, 1859/1991: 31) ofreció una de las mejores formulaciones de los beneficios sociales del derecho individual a la libre expresión al decir que:

*"Si todos los hombres, menos uno, fueran de la misma opinión, la humanidad no tendría más justificación para hacerlo callar, que la que tendría ese hombre, si tuviera la fuerza necesaria, para obligar a callar a toda la humanidad... el daño peculiar de acallar la expresión de una opinión consiste en despojar a la raza humana; tanto a las generaciones futuras como a la existente, y más aún a los que no participan de esa opinión que a los que la aceptan. Si la opinión es justa, se les priva de la oportunidad de cambiar el error por la verdad; si no lo es, pierden un beneficio que es casi tan importante como aquél: la clara percepción y la impresión viviente de la verdad, que resulta de su choque con el error".*

Por definición, el gobierno democrático no puede conculcar, controlar ni restringir el derecho a la libre expresión, pero la no intervención gubernamental no significa que este derecho se pueda ejercer de modo incontrolado. De acuerdo con la concepción liberal, son admisibles dos

clases de controles, ninguno de los cuales requiere de la intervención gubernamental.

El control primario es aquel que ejerce el propio mercado. En el ejercicio del derecho a la expresión libre de sus ideas, los individuos se regulan entre sí mediante la competencia en el mercado libre de las comunicaciones.

De la competencia surge la "verdad" siendo ésta aquella cosa en la que los individuos eligen libremente creer, nunca aquella otra que se quisiera imponer desde el poder. Es el libre acceso al mercado competitivo de medios de comunicación, desembarazado de controles gubernamentales y exento de oligopolios y monopolios, la mejor garantía contra los posibles excesos de la libertad de expresión.

Por otro lado, para algunos tipos especiales de violaciones del derecho ajeno, existen controles secundarios de carácter judicial. Los excesos que un ciudadano pudiera cometer al expresar sus ideas se ven contrapesados por las previsiones legales contra la difamación, la injuria, la obscenidad y la alteración de la paz pública, así como por el derecho individual a la vida privada y a la necesidad del secreto de Estado.

La Constitución de la República de Venezuela, en su artículo 66° recoge el espíritu de la doctrina liberal. En ella se establece que:

*"Todos tienen el derecho de expresar su pensamiento de viva voz o por escrito y de hacer uso para ello de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa; pero quedan sujetas a pena, de conformidad con la ley, las expresiones que constituyen delito.*

*No se permite el anonimato. Tampoco se permitirá la propaganda de guerra, la que ofenda la moral pública ni la que tenga por objeto provocar la desobediencia a las leyes, sin que por esto pueda coartarse el análisis o la crítica de los preceptos legales".*

Los críticos del liberalismo han señalado que este enfoque no resulta satisfactorio, debido a la fuerte tendencia mundial a la concentración de los capitales. Tal concentración, que es incluso explicable por razones comerciales y tecnológicas, ha implicado sin embargo la reducción del autocontrol propio del mercado libre. Con ello, se han restringido las oportunidades de acceso a grupos mayoritarios de la población, carentes de poder político o económico.

Mucho se ha hablado de la tendencia a la concentración de la propiedad y de la influencia sobre los medios de comu-

nicación. Al comienzo de los ochenta, Ben Bagdikian (1983) describió las tendencias oligopólicas del mercado de los medios de comunicación en Estados Unidos y sus efectos sobre la libertad de expresión. Por su parte, Noam Chomsky (1988 y 1989), ha usado entre otros elementos los datos de Bagdikian para construir un "modelo de propaganda" que, según él, opera filtrando las informaciones a fin de que resulten convenientes a los intereses gubernamentales y de las elites económicas.

En lo que respecta a Europa, Jesús Timoteo Alvarez (1987) ha descrito la concentración de la propiedad de los medios en Europa y la configuración de las empresas multimedia en aquel continente. Más recientemente, en un trabajo en colaboración, Alfonso Sánchez Tabernero (1993), describe la concentración y la diversificación resultantes de la desregulación y liberalización del mercado europeo.

Por otra parte, se ha descrito una tendencia a la globalización de las comunicaciones que acompaña una concentración mundial de la propiedad y de la tecnología en los países más industrializados.

Sobre Venezuela, Giménez y Hernández (1988) han dicho que, principalmente en los medios prensa y televisión, existe una alta concentración económica.

No obstante, la concentración de la propiedad no significa necesariamente la concentración del control de los medios en pocas manos. Al igual que en cualquier gran corporación, en los grandes consorcios comunicacionales los accionistas no pueden controlar, al detalle, las actividades de los profesionales responsables de las múltiples e instantáneas decisiones cotidianas que se toman en la empresa. Desde este punto de vista, el pluralismo del medio depende en mucho del profesionalismo de quienes trabajan con la información.

Por otra parte, se ha dicho también que la concentración hace que los medios cuenten con los recursos y la autonomía necesaria para enfrentar al gobierno y otros centros de poder, lo que constituye su principal función pública.

#### LA RESPUESTA REGULADORA

La observación de las tendencias de los mercados internos e internacionales, la preocupación por los efectos de las comunicaciones sobre las personas y la convivencia de que la tarea primaria de la comunicación social consistió en el desempeño de tareas de interés público, ha llevado a algunos a proponer que el Estado

regule la propiedad y la actividad de los medios.

Desde esta perspectiva, ni la competencia ni las normas contra el ejercicio indebido de la libertad de expresión son garantía de que los medios atiendan al interés público. Tampoco basta con que las partes interesadas en el proceso comunicacional suscriban pactos o códigos de ética. Se exige enérgicamente al gobierno que regule la actividad económica y supervise la programación de los medios, que planifique el crecimiento de las empresas privadas y que posea y mantenga empresas públicas de radio y televisión. En una palabra, se pide del Estado una *política de desarrollo* de las comunicaciones sociales.

Dentro de la escala de valores que debe guiar a tal política, el bienestar colectivo tiene primacía ética sobre el ejercicio del *derecho individual* a la libertad de expresión. A diferencia del enfoque liberal, que valora las consecuencias públicas generadas por el disfrute individual de la libertad de expresión, los reguladores piensan que se obtendrán importantes beneficios colectivos e individuales si el gobierno asume el control de los medios privados y mantiene servicios estatales de comunicación social. Desde este punto de vista, la expresión y difusión de información, además de un derecho individual (y para algunos, más que un derecho individual) es un instrumento del progreso cultural, social, económico y político.

Los medios, en especial la radio y la televisión, al igual que cualquier otra empresa, deben ser instrumentos para el desarrollo, pero teniendo en cuenta que más que cualquier otra empresa son capaces de influir en las creencias, opiniones y cultura de los pueblos, se propone que el gobierno nacional los regule, supervise, estimule y, de ser necesario, limite sus operaciones, mediante protecciones, subsidios, censura o control directo de la propiedad. Sólo así será posible compatibilizar su actividad con los objetivos y metas generales de la nación.

Este enfoque, que también ha sido denominado "desarrollista" (Denis McQuail, 1987/1991: 163) no ha provocado, en Venezuela, la implantación de políticas ni la promulgación de normas. Pero sí ha tenido eco en los diagnósticos y recomendaciones formuladas por muchos especialistas del área. Desde el plano político y gubernamental, al menos desde la década de los setenta se ha venido hablando de políticas de comunicación para el desarrollo.

Se ha cuestionado la eficacia de la acción reguladora y de planificación del Estado (véase, por ejemplo, Marcelino Bisbal, 1985) y se ha llegado a proponer la nacionalización de los servicios radioeléctricos de difusión, debido a que se cree que la empresa privada es incapaz de resolver los problemas del subdesarrollo cultural (véase Antonio Pasquali, 1972/1990: 405-443).

Sin llegar a este extremo, otros autores han sostenido que es necesaria la planificación de las comunicaciones de masas como un servicio público. Por ejemplo, en una exhaustiva investigación cuantitativa sobre la comunicación en Venezuela (Nery Mariño, 1977: 401) se observa que la industria de los medios "juega en función de la demanda" y se concentra en las zonas de mayor desarrollo. Y, a partir de esta observación, se concluye que es necesaria una mejor planificación a fin de lograr que los medios de comunicación cumplan con una función social más equilibrada dentro del proceso de desarrollo del país.

#### **DOS TIPOS DE EXPERIENCIA EN SERVICIO PÚBLICO**

Hay dos tipos de experiencia diferentes respecto del intento de lograr que los medios radioeléctricos respondan al interés público. Una es la "experiencia norteamericana", que ha privilegiado el rol del mercado no sin alguna participación gubernamental, y otra es la "experiencia europea" en la cual la propiedad estatal y la injerencia partidista han jugado un papel clave.

##### ■ **La experiencia norteamericana**

En Norteamérica, desde finales de los años cuarenta, se han combinado tres elementos que intentan contribuir a que los medios sirvan al interés público. Tales elementos son, primero, una activa preocupación social y política por la responsabilidad social de los medios; segundo, ciertos controles que reducen el riesgo de monopolio e intentan asegurar la pluralidad de la programación y, tercero, la existencia de empresas semi públicas de radio y TV.

Desde finales de la década de los cuarenta, en Norteamérica, se comienza a aceptar que la autorregulación gracias al mercado es necesaria, pero no suficiente. Como consecuencia de la labor de la Comisión sobre la Libertad de Prensa del Congreso norteamericano, o Comi-

“

Por mucho tiempo, los medios de comunicación del Estado han dominado la industria televisiva. Pero en los últimos años se han abolido los monopolios públicos de radio y televisión y se ha incrementado la participación de las empresas privadas.

”

sión Hutchins, se desarrolla la noción de responsabilidad social de los medios.

La idea de que los medios son responsables socialmente no pretende abandonar la concepción de la libertad de expresión y de la libertad de prensa como derechos individuales. Lo que busca es destacar que en el ejercicio de tales derechos, los medios deben satisfacer de modo responsable las necesidades de información y entretenimiento del público.

Para evitar la parcialidad de los medios a favor de grupos poderosos y para que cumplan así con sus obligaciones con la sociedad, se propugna, entre otras cosas, el profesionalismo del personal de los medios; la pluralidad de fuentes de información; el autocontrol mediante códigos de ética aceptados por los agentes de la comunicación y el desarrollo de instituciones públicas de radio y televisión que coexistan con las del sector privado (McQuail, 1987/ 1991: 156-158).

El gobierno federal no ejerce ningún tipo de control directo sobre los medios a fin de que estos atiendan al interés público. Las pocas regulaciones existentes provienen de la *Federal Communications Commission* (FCC), máxima autoridad en materia de control de las comunicaciones, que es un órgano bipartidista, designado por el Presidente y confirmado por el senado.

De la sociedad norteamericana ha surgido un conjunto de grupos de las más variadas inclinaciones, que le hacen se-

guimiento a los medios, los presionan y hacen lobby en la FCC. Para finales de los ochenta existían más de sesenta organizaciones exclusivamente dedicadas a la reforma de la programación de los medios. Además de estas, otras organizaciones de la sociedad civil (tales como organizaciones feministas, ambientalistas y de minorías) actúan sobre los medios y las autoridades (Graber, 1989: 58-59).

Como consecuencia de la desregulación iniciada por el gobierno de Reagan, la influencia de la FCC y de las organizaciones sociales sobre el contenido de las transmisiones de los medios, que por lo demás nunca fue muy fuerte, se ha visto reducida.

Sin embargo, la FCC todavía ejerce algunos controles sobre el número de medios que puede poseer una sola persona u organización, con el fin de impedir los efectos nocivos del oligopolio de los medios de comunicación.

De acuerdo con la llamada "regla de los doce", por ejemplo, un mismo propietario no puede poseer más de 12 canales de televisión y más de 12 estaciones de radio en los dos tipos de frecuencia. El total de las emisoras de un mismo propietario no puede tener más del 25 por ciento del *share* de la audiencia. Y no es posible que un mismo propietario posea dos tipos diferentes de medio en un mismo mercado (por ejemplo, diarios y TV en una misma ciudad) o más de un canal de televisión o más de una emisora de radio en una misma zona geográfica. Sin embargo, esta última regla no afecta a la mayoría de las combinaciones de radio y televisión existentes antes de 1970, ni a las combinaciones de periódico y emisoras de radio o TV existentes antes de 1975.

Por último, la FCC examina las metas y logros de las emisoras como parte del proceso de otorgamiento de licencias. Por ejemplo, en 1975 no renovó la licencia de ocho emisoras de televisión y no concedió permiso de construcción a nueve otras estaciones, debido a que grupos antirracistas lograron demostrar discriminación racial tanto en la programación como en la contratación del personal (Doris Graber, 1989: 58).

Además de los controles gubernamentales y sociales, existen emisoras públicas y semi públicas. El gobierno federal, por ejemplo, mantiene a la *Voz de América*, como agencia de propaganda que trasmite hacia fuera de los Estados Unidos. Miembros prominentes del Congreso se han opuesto a que los programas de esta emi-

sora sean difundidos al interior de la nación pues consideran antidemocrático que los ciudadanos norteamericanos sean expuestos a propaganda deliberada.

Pero, además de las agencias federales de propaganda, existen instituciones en las que se combina el financiamiento público y privado. En 1987, el sistema semi público de radiodifusión norteamericano incluía 394 estaciones locales y descentralizadas de televisión no comercial.

El sistema público de radiodifusión norteamericano está regulado por el *Public Telecommunications Act* de 1978. La administración general del sistema es realizada por la corporación CPB (la *Corporation for Public Broadcasting*), la que aporta recursos en asociación con el sector privado. Los recursos privados provienen por lo general de las grandes empresas.

En teoría, la corporación pública no influye sobre la programación. Esta es producida por la PBS (*Public Broadcasting Service*) muchas veces en colaboración con empresas públicas extranjeras como la BBC, la Antenne Deux de Francia o la NHK de Japón. Sin embargo, la CPB condiciona el financiamiento, ya que puede aceptar pagar por cierto tipo de programas y negarse a hacerlo por otros.

En campo de la radio, existe la *National Public Radio* (NPR) que reúne y produce programas para más de trescientas emisoras de radio no comerciales que, además, reciben ayuda financiera de la CPB.

Para concluir con el caso norteamericano hay que añadir que, pese a que la televisión no comercial representa cerca de un cuarto del total de las estaciones de televisión de esa nación, sus emisoras tienen una audiencia muy pequeña. En un día promedio, sólo siete por ciento de la audiencia sintoniza alguna de las plantas televisivas vinculadas a la CPB. Lo mismo ocurre con las emisoras radio asociadas a la NPR.

### ■ La experiencia europea

Hablar de la "experiencia europea" en materia de radio y televisión pública puede significar una simplificación exagerada de situaciones nacionales y locales muy diversas. No obstante, se pueden señalar algunas características y tendencias generales y comunes a muchos países de Europa.

Por mucho tiempo, los medios de comunicación del Estado han dominado la industria televisiva. Pero en los últimos años se han abolido los monopolios públicos de radio y televisión y se ha incre-

mentado la participación de las empresas privadas.

Sánchez-Tabernero y colaboradores (1993: 210 y SS.) usan la expresión "transmisión de poder en el mercado" para referirse a la transformación del sistema europeo de uno caracterizado esencialmente por el control público a otro en el que, al parecer, la iniciativa privada tendrá cada vez más participación.

En el trabajo mencionado se enumeran los siguientes rasgos del proceso de cambio de los medios comunicación en Europa. En primer lugar, la audiencia de los medios privados está teniendo un incremento progresivo, en detrimento de la televisión pública. La propiedad privada y control del mercado está sustituyendo a la propiedad pública y al control político partidista y gubernamental. Y junto a esto, la influencia de los anunciantes tiende a ser mayor que la de la audiencia. Por otro lado, de las empresas individuales y nacionales se está pasando al predominio de las corporaciones multimedia y transnacionales. Y, finalmente, los criterios "creativos" usados por los productores de programas han cedido espacio a los criterios de "rentabilidad" de la programación preferidos por los propietarios.

Todo esto puede ser visto como muy malo o como muy bueno, según el punto de vista de cada quien. Quienes crean que el control y la propiedad gubernamental de los medios son contrarios a la libertad, pensarán que la privatización de los medios es la mejor defensa contra la arbitrariedad y la corrupción de los políticos. Por el contrario, quienes desconfían en la ética de los comerciantes no querrán que el servicio público de la comunicación social esté exclusivamente en manos privadas y directamente bajo la influencia de las grandes corporaciones multimedia.

Pero al margen de cualquier consideración valorativa, el hecho es que la radio y la televisión estatal está en crisis aún en el continente en el que paradigma del servicio público ha sido el servicio prestado por el Estado.

### ¿ESTADO VERSUS MERCADO?

De la evolución de las experiencias norteamericana y europeas se puede derivar como lo hace Keane (1991) que ni el mercado ni el Estado aseguran que los medios cumplan con su función pública.

La concentración de la propiedad, la estandarización de los productos y los altos costos de acceso a la información que

genera el mercado podría conducir a que la comunicación termine siendo un privilegio de quienes poseen empresas en el sector o de quienes pueden pagar por acceder a los diversos canales.

El Estado, por su parte, tienden a representar en su programación los intereses públicos como un todo virtual y ficticio. En la práctica, la programación de la radio y televisión pública es aquella que satisface a las élites culturales y a la propia burocracia que la controla, sin reflejar la diversidad y pluralidad de la sociedad a la que pretenden dirigirse. De allí su precaria audiencia.

Tal como propone Keane (1991 a y b) la definición del modelo de servicio público exige la superación de la controversia entre mercado y Estado, a fin de lograr un sistema constituido por una pluralidad de medios no estatales que funcionen como críticos permanentes del poder político y que den acceso a diversos y contrapuestos grupos de la sociedad civil.

### UN ENFOQUE ALTERNATIVO PARA VENEZUELA

Con la excepción de algunos canales regionales, actualmente la televisión nacional es comercial casi en su totalidad, incluyendo a la empresa estatal (*Venezolana de Televisión*). Además, los medios de comunicación en manos privadas han desplazado desde hace tiempo a los medios públicos en la preferencia de la audiencia.

De acuerdo con los datos de una investigación realizada en 1991 (Alvaray y otros, s/a), de trece plantas de televisión que estaban al aire en el momento que se recolectaron los datos, diez eran comerciales y tres culturales. A estas cifras habría que añadir al menos tres nuevas emisoras por que operan en Caracas por suscripción y restar a la *Televisora Nacional* (Canal 5) pues esta planta ya no tiene programación propia\*. Hoy en día, casi el noventa por ciento de las plantas televisivas venezolanas son comerciales.

No puede decirse que las empresas venezolanas de televisión comercial sean del todo irresponsables frente al público, pero como empresas privadas que son, y en atención al ejercicio de la libertad de expresión, no puede aspirarse a que atiendan principalmente a lineamientos culturales emanados del Estado.

Por el contrario, más que al Estado, están obligadas a responder a las señales del mercado, es decir, a los gustos de la

audiencia y a las inversiones de los anunciantes. Lamentablemente, esto se traduce con frecuencia en una programación que las elites culturales perciben como inconveniente o inadecuada.

Tampoco puede afirmarse que en el mercado de la televisión comercial no exista competencia. Es cierto que en este mercado las dos mayores empresas (*RCTV* y *Venevisión*) han sido y continúan siendo hegemónicas. También es cierto que ellas forman parte de corporaciones multimedia, que se vinculan a su vez a otros grandes negocios. Pero, además de que en los últimos años otros competidores menores se han sumado al mercado a nivel regional, también se ha observado a las dos primeras emisoras pugnar constantemente por obtener la mayor parte de un mercado de anunciantes contraído por la recesión económica.

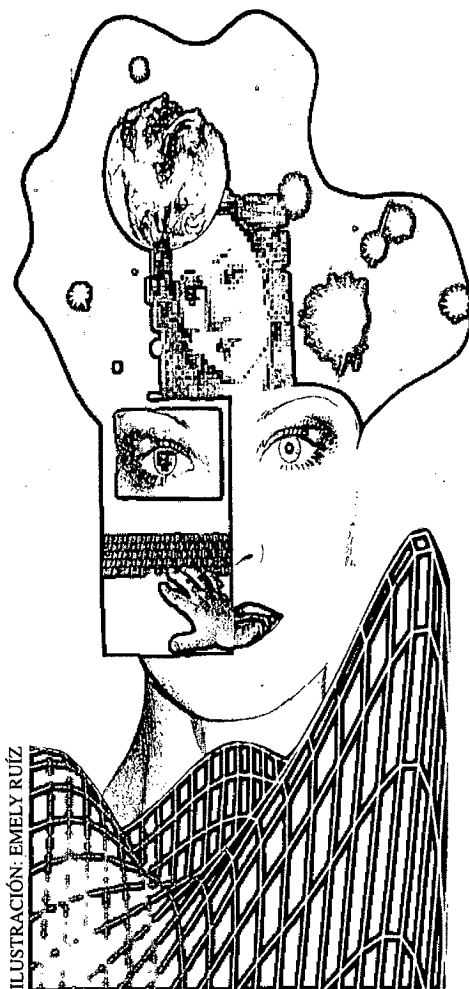
Es posible, sin embargo, realizar algunos esfuerzos adicionales para elevar la responsabilidad social de los medios privados, no tanto a través de regulaciones y controles gubernamentales, como sobre la base del diálogo, de acuerdos entre las empresas y el Estado, así como mediante la observancia de los códigos de ética de los distintos profesionales del campo de la comunicación social.

Para algunos, sin embargo, es necesario una intervención estatal más radical. Durante el pasado inconcluso proceso de reforma constitucional, por ejemplo, la Cámara de Diputados pretendió ir bastante lejos al aprobar la introducción del derecho a réplica y la prohibición del monopolio de los medios. Como se recordará, esto provocó la reacción de importantes empresas, agrupaciones e individualidades destacadas del sector comunicacional. El agrio debate entre algunos miembros de la Cámara y sus adversarios no condujo sino a la suspensión del proceso de reforma.

Una legislación sobre el servicio público en materia de radio y televisión debe evitar polémicas tan estériles como aquella y sólo puede surgir del consenso sobre el carácter plural de toda política democrática en materia de comunicación social.

Además, en estos momentos, una política de este tipo tiene que partir de la aceptación del hecho indudable de que existe una grave crisis fiscal. Esto implica que cualquier recuperación de la empresa de radio y televisión de servicio público exige la obtención de recursos que ya no pueden provenir de la renta pública externa.

Para cumplir con la meta de trazar por vía legislativa los lineamientos de una



política de radio y televisión de servicio público que ofrezca a la audiencia una alternativa educativa, cultural e informativa, existen varias alternativas. Algunas de éstas son las que a continuación se presentan.

**Alternativa 1:** Que el Estado mantenga y financie totalmente un sistema público de radio y televisión "re-potenciado" que permita que la programación del Canal 5, del Canal 8 y de las emisoras de la Radio Nacional AM y FM sean opciones culturales reales, para quienes deseen acceder a ella.

Esta alternativa exigiría un importante esfuerzo económico dirigido a recuperar, reponer y actualizar equipos deteriorados u obsoletos. Este esfuerzo tendría que realizarlo un Estado cuyos recursos han disminuido severamente, debido los graves problemas financieros del país y cuya capacidad de acción se ha visto menguada producto de una larga crisis fiscal y de la rigidez del presupuesto nacional. Para la financiación de esta política se tendría que recurrir, en consecuencia, bien al endeu-

damiento externo o bien a una mayor recaudación interna.

La primera de las vías de financiamiento, sin embargo, exigiría de algún modo también el aumento de la contribución interna pues en todo caso, aunque la recaudación pudiera planearse a un plazo algo mayor, en algún momento habría que cancelar la deuda.

La segunda vía podría ser instrumentada mediante una forma de contribución que no implicase un impuesto general, sino a una tasa especial. Algunos han pensado, por ejemplo, en un impuesto especial a las ventas de publicidad de la televisión y la radio comercial.

Tal vez esto provocaría el rechazo por parte de la industria debido a la generalizada recesión. Algo así ocurrió en 1987 en Estados Unidos, cuando una propuesta similar obtuvo apoyo en el Congreso. Además, tal impuesto podría implicar una disminución más acentuada de la inversión en publicidad y, en última instancia, podría traducirse en un mayor aumento de los precios de los productos que se anuncien en la radio y en la TV.

**Alternativa 2:** Que para financiar las empresas de servicio público el Estado adopte estrategias de comercialización de los espacios para aumentar los ingresos publicitarios.

Esto implica que la radio y la televisión del Estado tendrían que competir en el mercado de los anunciantes con las empresas privadas de televisión, tal como lo ha hecho *Venezolana de Televisión*.

Las consecuencias de esto deben ser sopesadas con calma. En primer lugar, la competencia que por la venta de sus espacios haga una planta financiada por el Estado podría ser calificada como desleal.

En segundo lugar, es un hecho que la programación cultural, educativa e informativa no parece ser la más adecuada para lograr estrategias agresivas de comercialización. En consecuencia, habría que complementarla o sustituirla por una programación más atractiva a las masas, lo cual sería contradictorio con el objetivo perseguido.

En tercer lugar, la experiencia que hasta ahora ha acumulado *Venezolana de Televisión* no es demasiado alentadora. De un lado, según las cifras disponibles la programación de esta planta no difiere demasiado de la difundida por las plantas privadas (ver Cañizález, 1991: 24-25; y Alvaray y otras, s/a: 93-121). La programación de producción nacional en esta planta, por ejemplo, es muy inferior a la

transmitida por la televisión privada. En materia de programación educativa, por otra parte, la televisión del Estado no se diferencia notoriamente de la demás y, para colmo, ha ocurrido con frecuencia que los materiales que tienen este contenido, en su mayoría, son producidos en el exterior. Por otro lado, pese a que su programación no es especialmente distinta, sus ventas de publicidad son significativamente más bajas que las de sus competidoras.

Una variante de esta misma alternativa sería la asociación con el sector privado en empresas de capital mixto. Esto tendría la ventaja de disminuir la presión sobre el presupuesto nacional, pero al compartir costos con el sector privado, el Estado tendría que ceder parte del control sobre la programación. Además, faltaría ver si los capitales privados están dispuestos a asociarse con el Estado.

En todo caso, hay una pregunta final que, de adoptarse una alternativa como esta, debería ser previamente respondida. ¿Qué necesidad tiene el país de una televisión estatal o mixta cuya programación no se diferencie mayormente de la que difunden las plantas privadas?

**Alternativa 3:** Que el Estado renuncie a la posesión de empresas competitivas de TV y radio, para concentrarse en la producción de programas educativos, informativos y culturales transmitidos en espacios de la TV privada, así como en la consolidación y mejoramiento de una red no estatal de radio y televisión de servicio público.

Un argumento a favor de esta tesis sería que al Estado le debería interesar más que la programación de interés público (educativa, cultural e informativa), esté a disposición de la audiencia, que poseer estaciones que, debido a severos problemas financieros, operan con suma dificultad y que requerirían de un gran esfuerzo económico (y una mayor carga impositiva sobre la ciudadanía) para seguir funcionando.

El Estado no necesariamente tiene que tener estaciones de radio y TV para llevar al público programas de interés social. Puede comprar espacios, auspiciarlos e, incluso, reservar para la nación, por vía legislativa, algunos espacios de la televisión comercial. Sobre esto último existen experiencias en las legislaciones de otros países (es este el caso, por ejemplo, de lo establecido artículo 11 de la Ley de Radio y Televisión de Costa Rica).

La programación de interés público podría ser producida por un ente descen-

tralizado, profesional, estable y altamente especializado que no dependa exclusivamente de lineamientos gubernamentales ni del financiamiento del Estado, pero que no compita por publicidad con las plantas privadas. Podría recibir aportes y encomiendas del gobierno central, pero también de otros niveles de la administración, así como de empresas públicas, de asociaciones civiles, de instituciones culturales autónomas como las universidades nacionales y de fundaciones privadas.

Muchas veces se ha dicho que televisión del Estado en Venezuela más que una empresa de servicio público ha sido una empresa gubernamental. Sus prioridades han respondido por años a lineamientos políticos partidistas que a la intención de prestar servicio al público. Si, en lugar de mantener plantas estatales, el sector público financia producciones de interés público para ser transmitidas por la televisión comercial, la injerencia directa del gobierno central y de los partidos podría verse disminuida.

Por otro lado, los dineros del Estado podrían destinarse también al estímulo de una red descentralizada de medios sin fines de lucro, no estatales ni comerciales, manejados por organizaciones no gubernamentales y por instituciones culturales autónomas. Los medios no comerciales, llegado el caso, podrían usar nuevas tecnologías más económicas (como la del cable, ya consolidada, u otras en desarrollo y aún reservadas a ciertos grupos como las del *electronic mail* y el *videotex*).

No cabe esperar, sin embargo, que esta última alternativa, al igual que ninguna de las antes mencionadas, traiga consigo un inmediato incremento significativo de la exposición de la audiencia a la programación de contenido cultural, educativo e informativo. Lo que tal vez sí se ganaría es que la función social de la radio y televisión de servicio público fuese realizada de modo más eficiente y permanente, sin estar al servicio de intereses políticos o comerciales transitorios.

En todo caso, el *share* de audiencia no debería ser el criterio para evaluar los méritos de la programación de interés público. Por el contrario, la radio y televisión de servicio público, bajo cualquiera de sus modalidades, puede ser vista como proveedora de servicios especiales que no pueden ser prestados por los medios comerciales, precisamente porque no atraen al público masivo y no generan ganancias ■

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ, J. T. (1987). *Historia y modelos de la comunicación en el siglo XX*. Editorial Ariel, S. A.. Barcelona.
- ALVARAY, N. y otros (s/a). *La oferta de la televisión venezolana*. Fundación Carlos Eduardo Frías. Caracas.
- BAGDIKIAN, B. (1983/1986). *El monopolio de los medios de difusión*. Fondo de Cultura Económica. México.
- BISBAL, M. (s/a). "El Estado y la comunicación, entre el azar y la necesidad". *Comunicación*. N° 51-52: 97-121. Caracas.
- CAÑIZÁLEZ, A. (1991). *Los medios de comunicación social*. Curso de Formación Sociopolítica-26. Centro Gumilla. Caracas.
- COHEN, B. C. (1963). *The press and the foreign policy*. Princeton University Press, Princeton.
- CHOMSKY, N. (1988/1990). *Los guardianes de la libertad*. Editorial Crítica. Barcelona.
- ——— (1989). *Necessary Illusions. Thought Control in Democratic Societies*. South End Press. Boston, MA.
- FAÜNDEZ, L., H. y SUÁEZ J. L. (1993). *Aspectos Jurídicos de la Libertad de Expresión en Venezuela*. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.
- GIMÉNEZ, L. y HERNÁNDEZ, A. (1988). *Estructura de los medios de difusión en Venezuela*. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.
- GRABER, D. (1989). *Mass media and american politics*. Tercera edición. CQ Pres. Washington.
- KEANE, J. (1991b). "La democracia y los medios de comunicación". *Revista internacional de Ciencias Sociales*. Unesco. 129: 549-567.
- ——— (1991 a) *The media and democracy*. Londres.
- MARIÑO, N. (1977). *Comunicación y Desarrollo. Aproximación cuantitativa*. Ediciones de la Facultad de Humanidades y Educación. UCV. Caracas.
- MNAYOBRE, J. A. (1978). *Información, dependencia y desarrollo*. Monte Avila Editores. Caracas.
- ——— (1993) *La labor de Sísifo*. Monte Avila Editores. Caracas.
- McCOMBS, M. E. y SHAW, D. L. (1972). "The agenda-setting function of mass media". *Public Opinion Quarterly*. 36: 176-187.
- McQUAIL, D. (1983/1991). *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*. Paidós. Barcelona.
- PASQUALI, A. (1972/1990) *Comunicación y cultura de masas*. Monte Avila editores. Caracas.
- SÁNCHEZ-TABERNERO, A. (1993). *Concentración de la Comunicación en Europa. Empresa Comercial e Interés Público*. Generalitat de Cataluña. Barcelona.
- SEVERIN, W. y TANKARD, J. (1992). *Communications Theories: Origins, Methods, And Uses In The Mass Media*. Longman. New York-London.
- SPA DE MORAGAS, M. (1990). *New technology and changes in the mass media. Considerations for political scientist*. Intitut de Ciències Polítiques i Socials. Working Papers No. 17. Barcelona.

\* Actualmente pertenece a la Fundación VALE-TV.