

¿Políticas de Comunicación

El ensayo nos pasea, primero por la necesaria conceptualización acerca de lo que debemos entender por una política pública de comunicación. Una vez definido el término, contrasta la teoría con lo que el ejercicio político actual del gobierno de Hugo Chávez acciona como política de comunicación. Gustavo Hernández centra su atención en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones de 2009 y la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión para ver si ellas responden a la teoría de una política pública de comunicación o más bien se orientan a normativas jurídicas de control gubernamental.

■ **Gustavo Hernández Díaz**



Públicas en Venezuela?



Las Políticas Públicas de Comunicación nos permiten comprender, entre otros aspectos: a) las líneas maestras de orden jurídico y/o deontológico-comunicacional que orientan a los sistemas de radiodifusión; b) el rol del Estado y del sector privado con respecto a los medios de comunicación en términos políticos, económicos y culturales; c) el modelo de sociedad (democrático, o autocrático, dialógico o unidimensional), que se pretende fomentar o imponer mediante la implementación de éstas; y d) la situación de la libertad de expresión y de la libre empresa mediática.

Afortunadamente, el ámbito académico se ha ocupado de la responsabilidad social de los medios masivos y del papel que debería desempeñar el Estado democrático como mediador o moderador jurídico de éstos. Recordemos que el Instituto de Investigaciones de la Comunicación (Ininco) de la UCV, fundado el 1 de abril 1974, ya hace 35 años, por el maestro Antonio Pasquali, ha participado, desde la década de los 70 hasta nuestros días, en propuestas comunicacionales orientadas a instituir un sistema no gubernamental de radiotelevisión en Venezuela. El proyecto *Diseño para una nueva política de radiodifusión del Estado venezolano*¹, (conocido como *Proyecto Ratel-ve*) y la propuesta del *Comité por una Radio Televisión de Servicio Público*² (en adelante RTSP), son iniciativas emblemáticas destinadas a profundizar la democracia comunicacional.³

Sobre el tema que proponemos, cabría preguntarse: ¿cuáles son los elementos constitutivos generales de las políticas públicas? Diremos, a riesgo de parecer esquemáticos, que las políticas se generan a partir de la actividad institucional del Estado, que éstas tienen la suprema responsabilidad de ofrecer respuestas a las necesidades materiales, espirituales y morales de la sociedad. Las políticas, en un sistema democrático, persiguen influir también en

la vida de los ciudadanos en aras de fomentar valores humanos: respeto, tolerancia, libertad de expresión y de pensamiento, sociabilidad, amor al prójimo, etcétera. El ideal del Estado democrático es que sus políticas sean aceptadas por el mayor número de ciudadanos y respetar a aquellos que disientan de las mismas. Si el Estado se olvida de las normas explícitas de la democracia, y si por la fuerza se nos impone las políticas, obviamente, se desvanecerá su intención *pública*. Estaríamos, en esta dirección, en presencia de una política explícita de carácter gubernamental, que se rige por su doctrina. Las políticas develan las decisiones que considera relevantes el Estado en materia jurídica, económica, seguridad, desarrollo social, telecomunicaciones, vialidad, educación, vivienda, presupuesto gubernamental, administración pública, relaciones internacionales, entre otros aspectos. Es así como afirmamos que el *Estado de derecho* es el pulmón del sistema democrático. La Constitución Nacional o la Carta Magna ponen de relieve los lineamientos generales de las políticas y de cómo va a actuar el Estado, en ese sentido.

En términos muy generales y considerando lo anterior, una *política pública de comunicación, a nuestro juicio*, se podría entender como aquel conjunto de lineamientos de orden jurídico, moral, intelectual y sociocultural, debatidos por las instituciones sociales y la sociedad civil organizada y que, además, emergen del consenso de ambos sectores, a los fines de garantizar democratización de los medios masivos y de las telecomunicaciones, en general. No obstante, cuando pasamos revista a las disposiciones jurídicas en esta materia, nos topamos con una franca contradicción, entre el deber ser y la realidad, entre teoría y praxis, toda vez que el *Estado comunicador*, plural, institucional y por ende democrático, que se fue forjando desde la década de los sesenta, con todas sus imperfecciones, se

ha ido desvaneciendo en los últimos diez años, dando paso a un *gobierno difusor*, centralista, autoritario y hegemónico, que a todas luces asfixia la libertad de expresión y cercena la autonomía de los poderes públicos.

Dicho esto, demostraremos, una vez más, que la *Ley Orgánica de Telecomunicaciones* de 2009 (en adelante Ley Telecom-2000) y la *Ley de Responsabilidad en Radio y Televisión* de 2005 (en adelante Ley Resorte), responden a normativas jurídicas a favor del actual gobierno difusor. Como si esto no fuese suficiente, el mismo Gobierno contraviene de manera sistemática sus leyes y la misma Constitución Nacional⁴, topándonos con una realidad comunicacional, que presenta, *grosso modo*, las siguientes complejidades:

PRIMERO: No existe independencia de los organismos públicos encargados de tomar decisiones en materia de telecomunicaciones; esto se evidencia tanto en la Ley Telecom 2000 como en la Ley Resorte.

El artículo 40 de la Ley Telecom 2000, niega, de plano, la autonomía administrativa a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL): “El Consejo Directivo estará integrado por el Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones quien lo presidirá y cuatro Directores, quienes serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República (...)”⁵

Y el artículo 20 de la Ley Resorte limita, por su parte, las actividades jurídico-administrativas que competen al *Directorio de Responsabilidad Social*, ente encargado de aprobar y discutir las normas de los medios radioeléctricos. El Directorio está conformado en su mayoría por la *Comisión Nacional de Telecomunicaciones*, los ministerios y otros organismos oficiales, esto es:

Se crea un Directorio de Responsabilidad Social, el cual estará integrado por el (1) Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, quien lo presidirá, y un representante por cada uno de los organismos siguientes: (2) el ministerio u organismo con competencia en comunicación e información, (3) el ministerio u organismo con competencia en materia de cultura, (4) el ministerio u organismo con competencia en educación y deporte, (5) el ente u organismo con competencia en materia de protección al consumidor y al usuario, (6) el Instituto Nacional de la Mujer, (7) el Consejo Nacional de Derechos del Niño

“

La renacionalización de la Cantv y el satélite Simón Bolívar apuntan hacia un escenario previsible que radica en controlar las comunicaciones interpersonales mediadas por tecnología, en toda su extensión. A esto se suma las 110 páginas web auspiciadas por el régimen para globalizar su ideología.

”

y del Adolescente, (8) un representante por las iglesias, (9) dos representantes de las organizaciones de los usuarios y usuarias inscritas ante la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, y (9) un docente en representación de las escuelas de comunicación social de las universidades nacionales. ⁶

SEGUNDO: El gobierno difusor se ha apropiado de los medios del Estado a los fines de perifonear su doctrina política, transgrediendo de esta manera el artículo 7 de la Ley Telecom 2000: “El espectro radioeléctrico es un bien de dominio público de la República Bolivariana de Venezuela, para cuyo uso y explotación deberá contarse con la respectiva concesión, de conformidad con la ley.” Hoy en día, el poder de difusión del Gobierno se constata bajo diferentes maneras, una de ellas es mediante la *concentración de los medios masivos oficialistas para causas proselitistas*. Hasta 2009, el Gobierno controla 5 televisoras (*Venezolana de Televisión, Televisora Social Venezolana, Ávila TV, Asamblea Nacional TV, Vive TV*), y un canal internacional *Telesur*. Con respecto a éste último, hay que indicar que el Gobierno nacional se beneficia de esta televisora a fin de propagar su doctrina en la región latinoamericana. Además de estos canales, el régimen financia 35 televisoras abiertas comunitarias habilitadas en UHF, mientras que en el sector de radiodifusión sonora se apoya en *Radio Nacional de Venezuela*, la cadena *YVKE*

y 231 emisoras comunitarias de radio operando en frecuencia modulada. Súmenle a esta capacidad instalada, una agencia de noticias y 73 periódicos comunitarios. Las radios y televisoras comunitarias reciben el apoyo tecnológico y financiero del Gobierno para que puedan operar, razón por la cual se infiere, como hecho inédito, que en el nuevo mapa comunicacional del país, *el principal anunciante es el Gobierno*, que ejerce presión en los formatos informativos y de opinión. La renacionalización de la Cantv y el satélite Simón Bolívar apuntan hacia un escenario previsible que radica en controlar las comunicaciones interpersonales mediadas por tecnología, en toda su extensión. A esto se suma las 110 páginas web auspiciadas por el régimen para globalizar su ideología.

TERCERO: El gobierno difusor ha soslayado de manera abierta y explícita los fundamentos de orden deontológico-comunicacional que se expresan en los documentos Ratelve y RTSP, y que refieren a la urgente necesidad de *democratizar la radiodifusión pública*. El Estado no ha tenido la intención, en estos últimos diez años, de disponer de un sistema de comunicación de orden público, distanciándose, cada vez más, del artículo 108 de la Constitución Nacional:

Artículo 108. Los medios de comunicación social, públicos y privados, deben contribuir a la formación ciudadana. El Estado garantizará servicios públicos de radio, televisión y redes de bibliotecas y de informática, con el fin de permitir el acceso universal a la información. Los centros educativos deben incorporar el conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías, de sus innovaciones, según los requisitos que establezca la ley.

De esta cita se desprende que aun cuando la misma Constitución de 1999, indica, de manera categórica, la importancia social de poner en funcionamiento estos servicios, esto ha sido imposible ya que el gobierno difusor quiere imponer su doctrina por todos los medios que tenga a su alcance. Venezuela espera por la implementación de servicios públicos de radiotelevisión desde hace más de 50 años, que tomen como marco de referencia las recomendaciones académicas de Ratelve, RTSP y UNESCO-2006⁷. De acuerdo a estos documentos, en líneas generales, la radiodifusión pública:

■ No depende del Poder Ejecutivo ni de la presidencia de la República, ni se

asocia a intereses crematísticos. Desgubernamentalizar las comunicaciones es deber de todo Estado democrático.

- Pluralidad, libertad de expresión y de pensamiento son aspectos esenciales de programación radiotelevisiva. Los programas informativos y de opinión tienen el deber deontológico de convocar a todos los puntos de vista que sean necesarios para que la audiencia construya su opinión.
- No tiene que ser homogénea ni adaptarse a criterios comerciales, desfavoreciendo contenidos y audiencias. Su fortaleza radica en que la radiodifusión pública puede competir con otros canales de radio y televisión comerciales, mediante géneros, formatos audiovisuales y contenidos atractivos, que cultiven la inteligencia, la sensibilidad y los valores de los ciudadanos. La calidad de la programación no se riñe con la necesidad de difundir excelentes productos en el mercado audiovisual. Calidad no es sinónimo de aburrimiento ni chabacanería. Se busca combinar entretenimiento y valores sociales, aspecto que exige altas dosis de creatividad de la industria radiotelevisiva.
- Debe pulsar a las audiencias de los medios. Conocer a fondo su cultura, sus creencias, sus valores humanos, a los fines de que la programación sea realmente auténtica. Si se pierde la sintonía con las audiencias, se impondrá el camino más fácil que radica en presentarnos la visión de mundo homogeneizada de los medios masivos, que en su búsqueda expedita de capturar recursos financieros, mediante la industria de la publicidad, se sirven de violencia y sexualidad para conquistar la atención.
- Incentiva la producción nacional a los fines de garantizar una distribución heterogénea de programas. De igual forma estimula la transmisión de producciones foráneas que sean atractivas, competitivas y cónsonas con las necesidades culturales y psicosociales de los ciudadanos en el orden nacional y universal.
- Cobertura nacional, infraestructura adecuada y tecnología de punta acreditan la señal efectiva de los servicios públicos de comunicación.
- Asociaciones nacionales de radiodifusión y otros organismos de la sociedad civil organizada deben de velar por el buen funcionamiento de la radiodifusión pública. Estas asociaciones son

“

La calidad de la programación no se riñe con la necesidad de difundir excelentes productos en el mercado audiovisual. Calidad no es sinónimo de aburrimiento ni chabacanería. Se busca combinar entretenimiento y valores sociales, aspecto que exige altas dosis de creatividad de la industria radiotelevisiva.

”

autónomas, no están vinculadas con el gobierno ni con intereses partidistas.

- Algunas de las fuentes de financiamiento son: contribuyentes, erario público, publicidad y propagandas institucionales no politizadas. Los segmentos publicitarios no deben de incitar el consumismo ni antivalores y las propagandas institucionales deben de orientar a la sociedad sobre algún tópico en boga, entre otras consideraciones.
- Universalidad, diversidad, independencia y diferenciación son los grandes rasgos de la difusión pública. La *universalidad* asegura la emisión global de valores humanos y de contenidos heterogéneos a todos los ciudadanos. La *diversidad* nos indica que los medios masivos del Estado tienen que difundir, con sentido educativo, un amplio registro de temas que en muchas ocasiones por prejuicio no se tratan. La *independencia* radica en la suprema necesidad de transmitir informaciones que sean veraces y creíbles, sin ánimo de sensacionalismo ni protagonismo noticioso. La libertad de expresión y las opiniones críticas deben convertirse en un factor decisivo que fortalezca el foro democrático. Por lo tanto, el género informativo no puede estar supeditado a los intereses políticos y comerciales. Mientras que la *diferenciación* supone que la radiotelevisión no gubernamental debe distinguirse de la programación banal y violenta, sin perder de vista la competitividad, el mercadeo racional de

los contenidos y la calidad de los productos audiovisuales.

CUARTO: La Ley Resorte, limita el ejercicio de la libertad de expresión y el desarrollo de la libre empresa de los medios, en tanto contradice el espíritu resolutorio del artículo 57 de la Constitución Nacional, que aboga por la libertad, la paz, la seguridad, el bien común, entre otros valores humanos. Dice nuestra Constitución:

Artículo 57. Toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, sus ideas u opiniones de viva voz, por escrito o mediante cualquier otra forma de expresión, y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse censura. Quien haga uso de este derecho asume plena responsabilidad por todo lo expresado. No se permite el anonimato, ni la propaganda de guerra, ni los mensajes discriminatorios, ni los que promuevan la intolerancia religiosa.

Las restricciones de la Ley Resorte son tan numerosas en cuanto a la difusión de géneros informativos, de orden noticioso y opinático, que se percibe como una modalidad de *judicialización de las comunicaciones masivas*, por parte del Gobierno. Basta revisar, de manera superficial, por ejemplo, la programación televisiva nacional para darnos cuenta de que es evidente que en los últimos años han desaparecido de la franja televisiva un conjunto importante de programas de opinión. El año 2005 fue emblemático en este sentido. No se siguieron transmitiendo los programas televisivos: “24 Horas”, de *Venevisión*; “La Entrevista”, “30 Minutos” y “Línea Abierta”, de *Televen* y “En Profundidad” del *CMT*. A todas luces parece evidente que la *Ley Resorte* y la *Ley de Telecomunicaciones* así como la *Ley Parcial del Código Penal* han generado un efecto de *censura auto-impuesta* en los medios masivos de comunicación, si tomamos en consideración el descenso preocupante de los programas de opinión en la televisión venezolana.

QUINTO: La Ley Resorte infringe el libre desarrollo de las empresas de radiodifusión, soslayando el artículo 112 de la Constitución:

Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las

que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país.

La Ley Resorte interviene, de manera incesante y caprichosa en la radiodifusión mediante alocuciones presidenciales, alterando el normal desenvolvimiento de la libre empresa audiovisual, y por ende, los derechos económicos que promueve la Constitución. Cifras que hemos procesado y estudiado desde el Ininco, de *AGB Nielsen Media Research*, empresa que se encarga de monitorear el encendido televisivo, indican que, desde el año 1999 hasta noviembre de 2008, el Gobierno ha perifoneado un total de 1.751 cadenas, que equivalen a 45 días ininterrumpidos, destinados a la difusión de lo que particularmente he denominado *género presidencial*, cuyo tema principal es la comunicación política y que se presenta en variados tipos de formatos audiovisuales: *alocución presidencial, programa Aló Presidente y giras internacionales* del jefe de Estado.

La Ley Resorte no sólo controla los contenidos de la radiodifusión nacional sino que amplía su regulación a los prestadores de servicios de televisión por suscripción, atentando de manera flagrante con los derechos ciudadanos referidos a la libre elección y desenvolvimiento, consagrados en el artículo 61 de la Constitución Nacional: “Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y a manifestarla, salvo que su práctica afecte su personalidad o constituya delito. La objeción de conciencia no puede invocarse para eludir el cumplimiento de la ley o impedir a otros su cumplimiento o el ejercicio de sus derechos.”

En resumen, tanto la Ley Resorte como la Ley de Telecomunicaciones pasan por encima de las normativas de la Constitución Nacional. Particularmente, la primera ordenanza jurídica se atribuye el poder de restringir la libertad de expresión, el derecho al honor, la vida privada, entre otros aspectos. Además, favorece los intereses del gobierno de turno, siendo

“

La Ley Resorte interviene, de manera incesante y caprichosa en la radiodifusión mediante alocuciones presidenciales, alterando el normal desenvolvimiento de la libre empresa audiovisual, y por ende, los derechos económicos que promueve la Constitución

”

una normativa impuesta y no concertada por los sectores de la sociedad, con vicios evidentes de inconstitucionalidad que albergan en la misma.

Recordemos, incluso, que la Ley Resorte es una *ley ordinaria* mas no una *ley orgánica*; lo cual implica que esta normativa no tiene la potestad de restringir la libertad de expresión ni otras libertades que garantiza abiertamente nuestra Constitución⁸. En Venezuela no podrán existir servicios públicos de radiodifusión mientras éstos permanezcan bajo la tutela del sector oficial, y mientras el Gobierno desacate la Constitución Nacional y los ordenamientos jurídicos en materia telecomunicacional.

■ **Gustavo Hernández**
Director del Ininco de la UCV y miembro del consejo de redacción de la revista *Comunicación*.

Notas

- 1 VV.AA (1976): *Proyecto Ratelve. Diseño de una política de radiodifusión del Estado venezolano*. Caracas: Ediciones Librería Suma.
- 2 ÁNGULO LÓPEZ, Nangelin y ZAMORA CHALBAUD, Leonor (1993): *Televisión de servicio público: una alternativa para Venezuela*. Caracas: UCAB.
- 3 Los redactores principales del proyecto Ratelve fueron: Antonio Pasquali, quien además era el coordinador responsable del Comité que redactó dicho proyecto;

Oswaldo Capriles, ex director del Ininco y experto en Derecho comunicacional y un elenco de distinguidas personalidades: Héctor Mujica, Raúl Delgado Freites, Ovidio Pérez Morales, Hely Saúl Santeliz, Francisco Tugues, sólo por mencionar algunas. Digno de mencionar es que la comisión preparatoria del informe Ratelve: “Agradeció a los investigadores y personal administrativo del Instituto de Investigaciones de la Comunicación (Ininco) de la U.C.V., la valiosa colaboración prestada en la elaboración del presente informe”. Por su parte, en 1993, (17 años después), se crea el *Comité por una Radio Televisión de Servicio Público*, bajo la siguiente estructura organizativa: Antonio Pasquali (Presidente), María Teresa Boulton (Directora general), Eduardo Pozo (Tesorero), Fernando Rodríguez (Relator), Elizabeth Safar, José Ignacio Rey s.j. y Mario Handler (Vocales). El Comité funciona como una Asociación Civil sin fines de lucro, que tiene carácter de entidad privada, con personalidad jurídica conforme a la ley. Un dato relevante que no podemos pasar por alto, es que Venezuela ha marcado la pauta en cuanto al debate extenso y profundo sobre políticas públicas de comunicación, incluso, Ratelve es tan prestigioso en Venezuela y en la región como el famoso informe MacBride, conocido bajo el título: *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*, documento que fue publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 1980 y que da cuenta de una amplia consulta mundial sobre la situación de los medios de comunicación de masas. En dicho Informe se abordaron un conjunto de temas, entre los que sobresalen: a) concentración de los medios, b) funciones sociales de la comunicación, c) pluralidad de las fuentes y libre acceso a las mismas, y d) comunicación y poder. Todos los aspectos del Informe apuntaban hacia un nuevo equilibrio internacional en el campo de la comunicación y de la información.

- 4 *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Según la *Gaceta Oficial* N° 36.860 del 30 de diciembre de 1999.
- 5 Véase “Nueva Ley Orgánica de Telecomunicaciones”, *Gaceta Oficial* N° 36.970, de fecha Caracas, lunes 12 de junio de 2000, p.25.
- 6 Véase “Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión”, *Gaceta Oficial* N° 38.333, de fecha 12 de Diciembre de 2005, p.32. (Numeración nuestra).
- 7 VV.AA (2006): *Radiotelevisión de servicio público: un manual de mejores prácticas*. San José: UNESCO.
- 8 CHAVERO GAZDIK, Rafael (2006): *El reino de la intolerancia: el problema de la libertad de expresión en Venezuela*. Caracas: Editorial Aequitas, C.A.