

Luisa Torrealba Mesa

(Venezuela)

Magister Scientiarum en Comunicación Social y Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Coordinadora del Postgrado Maestría en Comunicación Social y Docente de los Programas de Postgrados del Instituto de Investigaciones de la Comunicación (ININCO) de la UCV. Investigadora adscrita en la línea de investigación *Comunicación Política y Políticas de Comunicación* del ININCO-UCV. Profesora en la Escuela de Comunicación Social de la Facultad de Humanidades y Educación (FHE) de la UCV. Investigadora en el Capítulo Venezuela del Observatorio Iberoamericano de la Ficción Televisiva (OBITEL, años 2010-actual). Representante por el área de Comunicación Social en la Comisión de Investigación de la FHE-UCV. Colaboradora en diversos diarios y revistas nacionales e internacionales. Miembro del Consejo Editorial del Anuario ININCO / Investigaciones de la Comunicación.

Correo electrónico:
torrealbamesa@yahoo.com

<https://www.facebook.com/luisa.torrealba.182>
Teléfono ININCO-UCV: +58 212 6050444.



Cartografías de las Políticas Públicas Comunicacionales en Venezuela 1988-2013

*Cartographies of public policies
communications in Venezuela
1988-2013*

Recibido: 04 / 06 / 2013

Aceptado: 29 / 06 / 2013

© De conformidad por su autora para su publicación. Esta cesión patrimonial comprenderá el derecho para el Anuario ININCO de comunicar públicamente la obra, divulgarla, publicarla, y reproducirla en soportes analógicos o digitales en la oportunidad que así lo estime conveniente, así como, la de salvaguardar los intereses y derechos morales que le corresponden como autora de la obra antes señalada. Prohibida su reproducción total o parcial sin la autorización de la autora. Ley de Derecho de Autor. Gaceta oficial Nº 4638 Extraordinario. 1º Octubre de 1993. Las fotos utilizadas son estrictamente para uso académico y corresponden al **archivo fotográfico del Observatorio ININCO-UCV.**

RESUMEN

LUISA TORREALBA MESA

Cartografías de las Políticas Públicas Comunicacionales en Venezuela 1988-2013

El presente trabajo sistematiza las propuestas formuladas desde el ININCO, entre 1988 y 2013, para el desarrollo de políticas públicas de la comunicación. Se revisan los aportes hechos por: Oswaldo Capriles Arias, Antonio Pasquali, Elizabeth Safar Ganahl, Gustavo Hernández Díaz, Carlos Guzmán Cárdenas, Carlos Colina y Luisa Torrealba. Se hace una revisión analítica del estado actual de las políticas de comunicación y de su evolución, partiendo de la tradición investigativa de la *Línea de Investigación Comunicación Política y Políticas de Comunicación*.

Descriptor: Políticas Públicas / Comunicación / ININCO / Venezuela.

ABSTRACT

LUISA TORREALBA MESA

Cartographies of public policies communications in Venezuela 1988-20013

This paper systematizes the proposals from the ININCO, between 1988 and 2013, to develop communication policies. We review the contributions made by Oswaldo Capriles Arias, Antonio Pasquali, Elizabeth Safar Ganahl, Gustavo Hernández Díaz, Carlos Cárdenas Guzmán, Carlos Colina and Luisa Torrealba. And it is an analytical review of the current state of communication policies and their evolution, starting from the research tradition *Line Communication Research and Policy Communication Policy*.

Keys Words: Public Policies / Communication / ININCO / Venezuela.

RÉSUMÉ

LUISA TORREALBA MESA

Cartographies de la communication des politiques publiques au Venezuela de 1988 à 20013

Cet article systématisé les propositions de la ININCO, entre 1988 et 2013, d'élaborer des politiques de communication. Nous passons en revue les contributions apportées par Oswaldo Capriles Arias, Antonio Pasquali, Elizabeth Safar Ganahl, Gustavo Hernández Díaz, Carlos Cárdenas Guzmán, Carlos Colina et Luisa Torrealba. Et c'est un examen analytique de l'état actuel des politiques de communication et de leur évolution, à partir de la tradition de recherche recherche en *ligne de communication et de la politique de communication de la politique*.

Mots clés: Politiques Publiques / Communication / ININCO / Venezuela.

RESUMO

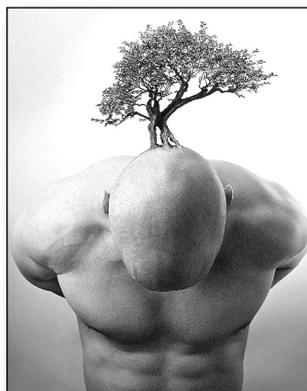
LUISA TORREALBA MESA

Cartografias da Política Pública comunicativa em Venezuela 1988-2013

Este documento sistematiza as propostas da ININCO, entre 1988 e 2013, para desenvolver políticas de comunicação. Nós revisamos contribuições feitas por Oswaldo Capriles Arias, Antonio Pasquali, Elizabeth Safar Ganahl, Gustavo Hernández Díaz, Carlos Cárdenas Guzmán, Carlos Colina e Luisa Torrealba. É uma revisão analítica do estado atual das políticas de comunicação e sua evolução, a partir da tradição de pesquisa Linha de Pesquisa Comunicação Política Comunicação Política.

Palavras-chave: Políticas Públicas / Comunicação / ININCO / Venezuela.

Es frecuente escuchar a dirigentes políticos, funcionarios públicos y líderes de opinión hablar sobre políticas públicas; no obstante, pocos ciudadanos conocen el alcance de este concepto, las características que debe reunir una verdadera política pública, los pasos para su desarrollo y sus mecanismos de implementación y evaluación. En Venezuela, ha sido la academia el espacio natural en el que se ha estudiado el tema, partiendo de sus sustentos teóricos-conceptuales y metodológicos y analizando sus mecanismos de aplicación.



Desde su fundación, en 1974 el Instituto de Investigaciones de la Comunicación (ININCO) de la Facultad de Humanidades y Educación, de la Universidad Central de Venezuela, ha tenido una amplia tradición de investigación sobre políticas públicas, a través de su línea de investigación «Comunicación Política y Políticas de Comunicación». Los aportes de sus investigadores han sido sólidos y recurrentes, a través de: la participación en reuniones nacionales e internacionales de alto nivel, que han tenido a la democratización de la comunicación como tema central; el desarrollo de propuestas teórico-metodológicas para la generación de políticas públicas; y el desarrollo de diagnósticos que han permitido identificar los principales problemas para el acceso de la ciudadanía al sistema de medios y a las tecnologías de la comunicación y la información.

1988
25
2013

El presente trabajo sistematiza las propuestas para el desarrollo de políticas comunicacionales formuladas desde la Línea de Investigación «Comunicación Política y Políticas de Comunicación» del ININCO, entre 1988 y 2013, destacando su naturaleza, la problemática que pretendían atender y la respuesta que ha habido desde el Estado ante las mismas. Se revisarán los aportes teórico-metodológicos hechos desde la academia, por investigadores como **Oswaldo Capriles Arias, Antonio Pasquali, Elizabeth Safar Ganahl, Gustavo Hernández Díaz, Carlos Guzmán Cárdenas y Carlos Colina**; así como algunos análisis y reflexiones hechas por esta autora, en su condición de investigadores del ININCO;

para el desarrollo de *políticas públicas de la comunicación*, orientadas a la consecución de la democratización de las comunicaciones. Se partirá de la metodología de la **investigación documental con un nivel exploratorio**, que permitirá hacer una revisión analítica del estado actual de las políticas de comunicación y el país y de su evolución desde 1988 hasta la fecha.

PRECISIONES CONCEPTUALES

Partimos de la concepción de una política pública como un *conjunto de lineamientos generados con la finalidad de brindar garantías para el cumplimiento de derechos y el ejercicio de libertades, por parte de los ciudadanos, en países con sistemas políticos democráticos*. Dichas estrategias se plantean el desafío de identificar: los problemas, su entorno, las posibles soluciones que satisfagan las necesidades de los ciudadanos, y contribuyan a construir y fortalecer el tejido democrático de la sociedad y del Estado. Comprende el marco legal y constitucional vigente, así como a las diferentes instancias de gobierno a escala local, regional y nacional. Deben además ser explícitas, coherentes, articuladas, plurales, de largo plazo y sus principios deberían estar incluidos en los planes de desarrollo de las naciones. Al Estado le corresponde ser el articulador, impulsor y ejecutor; a partir de acciones emprendidas por las diversas estancias de gobierno; y a la sociedad le compete participar en la formulación de las políticas y ser beneficiaria de las mismas.

Para ser pública, una política tiene que construirse con la participación democrática de todos los actores sociales sobre los que la política tendrá un impacto. Su generación implica un trabajo de confluencia e intercambio de propuestas y opiniones entre los funcionarios públicos, especialistas en el campo sobre el cual se pretende generar la política pública y la ciudadanía. Una política pública atiende problemas de largo aliento, preferentemente de interés para los ciudadanos y no responde a intereses particulares. Trasciende gestiones de gobierno y asuntos coyunturales, emergencias u operativos del momento. Se plantea un horizonte de largo plazo, y está sujeta a monitoreo, seguimiento, evaluación y corrección.

El proceso de desarrollo de una política pública es cíclico y consta de diversas etapas que van desde la identificación de un problema y de sus causas, hasta la aplicación y revisión de la política. Janet Kelly (2003:63) enumera seis fases para «*el ciclo de las políticas públicas*»:

1) la identificación de un problema; 2) la puesta en agenda; 3) la formulación de la política correspondiente; 4) la aprobación de legislación o reglamentos para su implantación; 5) la implementación de la política por los funcionarios o ejecutores; y 6) la evaluación de los resultados.

En América Latina las discusiones y propuestas de revisar en profundidad los procesos de comunicación y el sistema de medios de difusión comenzaron, tempranamente, en los años 60', fundamentalmente desde sectores académicos. Inicialmente se plantearon denuncias en torno a los desequilibrios en torno al uso y la tenencia de los sistemas de medios de comunicación que se desarrollaron en los países latinoamericanos. Como parte de las iniciativas a favor de la democratización de la comunicación, expertos de diversas disciplinas, respondieron a las convocatorias de la UNESCO y propusieron a los Estados diseñar y ejecutar estrategias para facilitar un mayor acceso y participación, por parte de los ciudadanos, al sistema de medios de comunicación, privados y estatales y a los mensajes producidos por éstos. Dichas acciones son definidas con el término **Políticas Nacionales de Comunicación** (en adelante, **PNC**)¹. Luis Ramiro Beltrán², explica que:

Una Política Nacional de Comunicación es un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo

¹ La iniciativa de promover Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) se concretó en la UNESCO en 1970, cuando el Director General del organismo, René Maheu, recibió la misión de ayudar a los Estados Miembros del organismo a formular sus políticas de comunicación, durante la décimo sexta reunión del organismo (Beltrán, 1976). Más adelante, en 1976, durante la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe, convocada por la UNESCO y realizada en San José de Costa Rica, la idea en torno a las PNC tomó fuerza, luego de que se incluyera en la recomendación N° 6 de este encuentro incluye la idea de que los Estados deben formular sus propias políticas nacionales de comunicación e información (Informe final: Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe, 1976: 26-31). En 1981 la iniciativa de las PNC, recibió una fuerte oposición de parte de empresarios de medios de comunicación de todo el mundo, a través de un documento denominado Declaración de Talloires, emitida durante una reunión convocada por el Comité Mundial por la Libertad de Prensa Estos aspectos son desarrollados con mayor amplitud en las próximas páginas.

² Luis Ramiro Beltrán es periodista e investigador en el área de la Comunicación. Nació en Bolivia (1930) y en la década de los 70 fue pionero e investigar del estado de las comunicaciones y de las políticas de la comunicación en América Latina. Es **miembro del Comité Científico Internacional** del Anuario ININCO / Investigaciones de la Comunicación.

coherente de principios y normas dirigidos a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación en un país (BELTRÁN, 1976: 4)



(foto izquierda)³, en su artículo titulado «*El debate sobre políticas de comunicación en América Latina*», publicado en el **Anuario ININCO/ Investigaciones de la Comunicación**, señaló que una política de comunicación es:

Un conjunto explícito, sistemático y orgánico de principios y normas, organización, acción, control, evaluación y corrección, destinado a encauzar coherentemente las actividades del Estado hacia el mejor aprovechamiento social de los procesos, sistemas y formas de comunicación, en especial de los medios de difusión masiva y de los grandes sistemas de información, en el marco de una peculiar conformación política y de acuerdo a un determinado modelo de desarrollo económico social (CAPRILES, 1989: 22).

Las políticas, además de ser coherentes entre sí, deben tener un «*carácter explícito en tanto normativas*» y tener una organicidad (legal y administrativa), para ser consideradas como «*políticas*». Oswaldo Capriles Arias sostiene que: «*La proclamación formal de principios obligatorios es uno de los requisitos de toda política, tanto de razones de seguridad como de certeza jurídica, así como de responsabilidad y posibilidad de evaluación de los entes administradores públicos*» (Ibid: 24).

Resumiendo el planteamiento de ambos autores, se puede afirmar que las PNC son un conjunto de normas y principios generales que deberían

³ Oswaldo Capriles Arias es investigador venezolano especializado en el área de políticas de la comunicación y la cultura. Realizó importantes aportes al respecto en la década de los 80's y los 90'. Fue Director del Instituto de Investigaciones de la Comunicación (ININCO) de la Universidad Central de Venezuela en los periodos 1980-1981 y 1982-1986.

guiar, supervisar, evaluar y mejorar las acciones de las instituciones del Estado, de cara a encauzar el sistema de comunicación masiva a favor de las metas del desarrollo nacional. En ese sentido, las metas surgidas como parte del conjunto de políticas de comunicación deberían estar concebidas para favorecer el desarrollo social y democrático de los países en los que sean ejecutadas.

EL ROL DEL ESTADO EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA COMUNICACIÓN

El Estado juega un papel relevante en la formulación de las políticas públicas de la comunicación. Debe servir como ente articulador de las propuestas e intereses de los diversos sectores que hacen vida en la democracia. Es el «*sujeto activo*» en la formulación de las políticas. Debe actuar como un «(...) *conjunto orgánico que asume la representación de la sociedad entera a los efectos de dirigir y gestionar los asuntos generales*». Los poderes públicos deben proceder en conjunto, respetando las funciones propias de cada uno. Pero ese rol del Estado se puede desnaturalizar, priorizando un determinado proyecto político para limitar o determinar la formulación o la aplicación de las políticas, «(...) *en la medida en que establecen su marco constitucional formal y su contexto ideológico*» (CAPRILES, 1989: 25).

La participación de la colectividad debe estar presente en la formulación y ejecución de políticas públicas. Oswaldo Capriles Arias la define como «*el sujeto pasivo*» en el proceso, mediante mecanismos que complementen las formas de participación tradicionales de la democracia. Como se ha venido explicando, la participación democrática de los ciudadanos es el aspecto que hace verdaderamente públicas a las políticas, de lo contrario se tendría que hablar políticas «gubernamentales» y no de políticas «públicas» (*Ibidem*).

Otro aspecto a considerar es «(...) *que el proceso de formulación y eventual ejecución de políticas es simplemente un proceso de racionalización de la acción estatal y de la organización social*» (*Ibidem*); significa que es un proceso que implica cambios y reformas pero que deben guiarse por el análisis permanente de los factores coyunturales y su incidencia en la estructura de las instituciones y su gestión y, estar enmarcadas en un contexto de factibilidad.

Así, el Estado, con todos sus poderes públicos formalmente constituidos, se convierte en el «*sujeto activo*», que tiene la principal responsabilidad al momento de impulsar las políticas públicas. Y en segunda instancia la colectividad se convierte en el «*sujeto pasivo*» que se incorpora al proceso de formulación de políticas a través de mecanismos especiales que deben ser definidos durante el proceso. La afirmación de que en la formulación de las políticas interviene «*la totalidad del Estado*», implica que en el proceso debe participar los representantes de los diversos poderes públicos, de las instancias nacionales, regionales o locales. Es decir, que si en un municipio del país ubicado en la zona fronteriza es necesaria la aplicación de una política relacionada con redes de telefonía, se puede consultar, por ejemplo, a expertos del Ministerio de Infraestructura, a legisladores de la Asamblea Nacional que representen al estado en el que está ubicado el municipio, a las comisiones legislativas del Poder Legislativo Nacional que trabajen el tema de telecomunicaciones, a representantes del Consejo Legislativo Regional y a los integrantes de la Cámara Municipal. En la formulación de esta política también juega un papel importante el colectivo que habita en este municipio y que será beneficiario o vivirá los efectos directos de la aplicación de la política. Por ello, en la formulación y ejecución de la estrategia debe considerarse el aporte de la ciudadanía, a través de una fase de consultas.

Para la formulación de las políticas deben identificarse los problemas que requieren atención urgente y las posibles soluciones. Este diagnóstico se logra a partir de la revisión de la realidad sociopolítica y comunicacional y de los recursos disponibles, con el fin de dar un aporte de largo alcance en el tiempo y que ataque las raíces del problema y no las consecuencias parciales y momentáneas. Junto al rol que debe jugar el Estado como motorizador de las políticas públicas está el aporte de pueden dar los expertos, sobre la base del conocimiento y experticia que tengan en relación con el tema en el que se generan las políticas.

EL PROYECTO RATELVE: UN ANTECEDENTE Y MODELO DE POLÍTICA DE COMUNICACIÓN

El Proyecto RATELVE: diseño para una nueva política de radiodifusión del Estado venezolano fue el primer intento que ha habido en el país de formu-

lación de una política pública en comunicaciones. Produjo importantes discusiones sobre la materia, pero su aplicación no se concretó por las intensas presiones de los poderes económicos y comunicacionales del momento, que incidieron en la renuncia del Estado de llevarlo a cabo. Pese a haber sido abortado este proyecto continúa siendo una referencia en materia de comunicaciones en el país.

Proponía la apertura de un **modelo de servicio público de radio y televisión**, a través del cual se promovieran la información, la educación y la cultura, desde una perspectiva no gubernamental y no mercantil. Planteaba, además, la necesidad de formular una política de comunicación para el sistema de medios de comunicación radioeléctrico y la creación de una **radio-televisión de servicio público de carácter no gubernamental**, como propuesta encaminada a la democratización de la comunicación en Venezuela (Comité de Radio y Televisión de la Comisión Preparatoria del Consejo Nacional de la Cultura, 1976). Este documento continúa sirviendo de referente para comprender los aciertos, desaciertos y retos vigentes al respecto. Aunque se hace público antes del período estudiado en el presente trabajo, se incluye por constituir el más importante antecedente para las propuestas formuladas posteriormente desde el ININCO y por constituir un auténtico modelo de una política pública de comunicación.



El Proyecto RATELVE resultó del trabajo de un equipo multidisciplinario integrado por profesionales de diversas áreas del conocimiento, entre los que se encontraba un grupo de investigadores venezolanos de la comunicación, funcionarios públicos, grupos sindicales e instituciones como la Iglesia Católica, el Ejército, entre otros. El ININCO estuvo presente en este grupo de trabajo a través de dos de sus fundadores: **Antonio Pasquali (foto izquierda)** y **Oswaldo Capriles Arias**.

El informe final del Proyecto RATELVE, que fue publicado en 1976 por Ediciones de la Librería Summa, define los principios generales que deben regir a una política pública para el sector radiotelevisión y presentaba el diseño del modelo ideal y factible para Venezuela. Un diagnóstico descriptivo y analítico de los sistemas públicos y privados de radiodifusión que existían en ese momento en el país. Detalla la nueva política de radiodifusión que proponía al Estado venezolano. Y despliega la propuesta de la nueva institución radiotelevisión venezolana, RATELVE, encargada de la ejecución de dicha política. Propone un conjunto de criterios sobre las **alternativas de uso y las alternativas de propiedad de los medios**, que sirven como directrices para el diseño de una política.

Así en relación con las alternativas y modalidades de uso, presentaba la siguiente clasificación:

1. **El competitivo:** Concede libertad total o parcial de radiodifusión a instituciones públicas o privadas mediante el sistema de concesiones. Los diferentes productores-emisores compiten entre sí por la atención de las audiencias; el criterio para el sustento económico de los emisores es comercial, los mensajes no son planificados ni responden al criterio de servicio público; el mensaje «ómnibus» se estructura para que sea comprendido por todo el universo de perceptores, atiende a perceptores de áreas más pobladas y con mayor consumo potencial. Prevalece para los medios de propiedad privada, que viven de la publicidad y se rigen por los cánones de la economía de mercado.
2. **El complementario o planificado:** Concibe a la radiodifusión como un servicio público, los mensajes son producidos y emitidos fundamentalmente por organismos estatales. Las emisiones de los servicios de radiodifusión públicos suelen ser totales, se dirigen a todos los ciudadanos. La programación es diversificada, diferenciada, se dirige a las necesidades o preferencias de cada estrato socio cultural. La programación se supervisa desde el poder ejecutivo y debe atender a las metas del desarrollo nacional. Puede contar con publicidad pero no se comercializa y la publicidad no condiciona los mensajes.
3. **El específico:** La radiodifusión en este sistema es empleada generalmente por el sector público, pero para usos específicos como la teledu-

cación, telemedicina, teleinformación (comercial o científica), cadenas oficiales. Todas los demás funciones de la radiodifusión se dejan al sector privado (Proyecto RATELVE, 1976).

Entretanto, las alternativas según la propiedad de los medios son las siguientes:

1. **Estatización:** Contempla el control total por parte del sector público ajustadas a una planificación. No persigue fines de lucro. Debe adecuar los contenidos a las metas nacionales de desarrollo. Puede derivar en un sistema de radio y televisión pro-gobiernista. Experiencias de semi-estatización en América Latina evidencia que la misma pueda arrastrar vicios del sistema competitivo, como la falta de planificación.
2. **Propiedad mixta - Régimen mixto auténtico:** Establece relaciones de equilibrio con respecto a la propiedad pública y privada de los medios y el uso del sistema complementario específico con el competitivo. Este equilibrio se puede medir con parámetros como: inversión anual audiencia alcanzada, diversidad de programas, capacidad de emisión, entre otros. Puede haber un régimen mixto inauténtico: que es una combinación de medios públicos con bajos niveles de audiencia y un privado con altos porcentajes de audiencia (o el caso contrario); o dos sectores que se orientan hacia el mismo uso (competitivo o complementario). Este sistema inauténtico disminuye la posibilidad de elección por parte del receptor. Para la fecha de presentación del Proyecto RATELVE sus autores ubicaban el sistema de medios radiotelevisivos de Venezuela como un régimen mixto inauténtico. El sistema de propiedad mixta contempla la cobertura total en el territorio de los servicios públicos y permite a los usuarios elegir entre programas competitivos y complementarios o específicos. Establece una auténtica competencia entre los sectores público y privado, que le permite al receptor elegir en condiciones de equilibrio.
3. **Contrato de servicios:** En esta modalidad el sector público se reserva las funciones específicas de la radio y la televisión y, el sector privado debe asumir la planificación y la complementariedad. Es posible a través de la revocatoria y reversión de las concesiones para convertirlas

en contratos de servicios. El Estado planifica y le impone al radiodifusor privado las normas y condiciones en que deben actuar. El sector privado fungiría como un programador y emisor que ejecutaría los proyectos planificados desde el sector público; siendo el Estado el financista, y debiendo contemplarse márgenes de ganancia para el sector privado.

4. **Régimen de producción y reserva de uso:** Esta alternativa propone que el sector público renuncie a tener infraestructura de emisión e invierte sus recursos económicos en la producción de programas, para cuya difusión se reservará el derecho de usar espacios en medios privados. El Estado en este esquema se posiciona como el más importante productor de radio y televisión con lo que practicaría de facto la complementariedad y la especificidad (Proyecto RATELVE, 1976).

En relación con los criterios generales que propuso RATELVE para la política de radiotelevisión para Venezuela, los miembros de la Comisión sugirieron que en relación con las alternativas de uso se adoptara **un servicio público de tipo complementario o planificado** y que la programación específica fuera asumida o vehiculada por la institución pública de radiotelevisión. Este régimen complementario sugerido para el sector público debería atender las necesidades prioritarias de la población venezolana en materia de comunicaciones radioeléctricas y debería competir de forma cualitativa con el régimen competitivo del sector privado.

Por su parte, con las alternativas de propiedad se sugirió que la nueva política de comunicación en materia de radio y televisión del Estado venezolano, asumiera la implementación gradual de **un régimen mixto auténtico**; que implicaba la existencia del sector privado competitivo, con una adecuada reglamentación que hiciera posible la concertación entre radiodifusión pública y privada, en función de las metas del desarrollo nacional; un sector público con coberturas maximizadas; funciones de control del sector privado por parte del sector público, con respeto a la libertad de opinión del sector privado. La propuesta señalaba dos soportes para el régimen mixto auténtico, que debían ser implementados por igual: *«1^o estableciendo relaciones de equilibrio cuantitativo entre los sectores públicos y privados (a nivel de cobertura, audiencia real alcanzada, capacidad de programación, financia-*

miento, etc.)»; 2^o «*compitiendo con el sistema competitivo*» al ofrecer a la audiencia nacional una verdadera alternativa (el complementario público frente al competitivo privado) (Proyecto RATELVE, 1976: 290).

Así mismo, con la producción la nueva política planteaba la unificación en un solo organismo de la capacidad de producción y emisión del Estado, con una proyección de entre un 90 y 95% de **producción nacional**. Sobre la difusión, la nueva propuesta de política consideraba fundamental la **maximización de la cobertura de los servicios de radio y televisión pública**. Preveía además la creación de un servicio de investigación, evaluación y planificación orientado a detectar las necesidades sociales y notificarles sobre las mismas a los organismos encargados de la producción y de una Institución Pública de Radiodifusión (RATELVE- Radiotelevisión Venezolana), encargado de la planificación y ejecución de las políticas públicas, con presencia de los sectores: información, cultura y telecomunicaciones del Estado.

En 1975, el presidente venezolano Carlos Andrés Pérez, promovió a través de la Ley de la Cultura, la creación del **Consejo Nacional de la Cultura (CONAC)**. Dicha ley también otorgaba lugar a una política de radio y televisión; algo importante tratándose del sector cultura que venía entendiéndose por cultura sólo las bellas artes. La inclusión de la radiotelevisión significaba el reconocimiento de la existencia y peso de las industrias culturales en la economía, la política y la vida ciudadana del país. El Proyecto RATELVE se desarrolló en el marco de esta iniciativa gubernamental. Estas medidas implementadas desde el gobierno nacional tuvieron como piedra de tranca al sector privado (mediático y publicitario), que mantuvo una enérgica oposición a las mismas. Como explica Beltrán (1976: 10): «(...) *los intereses privados afectados atacaron al gobierno por estas medidas, las que tildaron de no democráticas, totalitarias y antagónicas a la libertad de información y los derechos humanos*». Fue así como el proyecto RATELVE, considerado como una propuesta emblemática en materia de políticas de comunicación, quedó engavetado junto a otros proyectos de ley orientados a regular la actividad publicitaria y cinematográfica y por el contrario se ejecutaron acciones para favorecer al sector empresarial comunicacional, como la renovación de los permisos de transmisión de los medios radioeléctricos, a través del otorgamiento de concesiones por doce años y se apoyó a los

medios privados a través de favores económicos, como subsidios y otorgamientos de espacios para propaganda política (CAPRILES, 1989).

El entusiasmo inicial del gobierno venezolano con respecto a la promoción del proyecto RATELVE mermó tras las presiones ejercidas de los sectores empresariales y por la falta de una sólida voluntad política para defender su concreción. Las proclamas en torno a la necesidad de un **Nuevo Orden Mundial de la Comunicación y la Información (NOMIC)**, promovidas desde la UNESCO, para afrontar los enormes desequilibrios existentes entre los países de mayor y menor desarrollo, se quedaron paralizadas ante la presión ejercida por los sectores económicos y la renuncia de muchos Estados a enfrentar las presiones de los grandes consorcios económicos de las comunicaciones. No obstante, a 33 años de la aprobación de la Resolución 4.19 de la UNESCO para un Nuevo Orden Informativo Mundial (NOMIC), y de la publicación del **Informe MacBride**, la necesidad de políticas que promuevan *la pluralidad, el acceso y la participación de los ciudadanos en los procesos de comunicación; el respeto por la diversidad cultural y por la libertad de expresión y el derecho a la información*, están más vigentes que nunca.

El informe MacBride (UNESCO, 1980a) advertía de la importancia de que existieran políticas de comunicación orientadas a eliminar los desequilibrios internos y externos, para el acceso de la población a las actividades y servicios de comunicaciones, en función de promover el desarrollo social. *«Aunque es cierto que la comunicación por sí misma no puede generar el desarrollo, no hay duda de que la comunicación inadecuada frena el proceso de desarrollo e impide la participación popular»* (p.170). En la década de los 80 continuó el debate sobre la necesidad de democratizar las comunicaciones, a través de la búsqueda de condiciones de equidad e igualdad y de nuevos espacios, para dar voz a los habitantes del mundo, en un sistema de comunicaciones mediáticas liderado por unos pocos grupos empresariales. Los atrasos, las carencias, la poca pluralidad y diversificación de las fuentes de información ofrecían un balance poco alentador para América Latina. No obstante, estas dificultades constituían un escenario propicio y retador, para dar empuje a acciones concretas a favor de un derecho a la comunicación en condiciones democráticas para todos. Al respecto, el profesor Antonio Pasquali sostiene:

(...) Nuestras propias desestructuraciones y retrasos hacen de Latinoamérica la región del mundo hoy mejor predispuesta a la invención y el ensayo de inéditos modelos de comunicación social, lo que no es poco decir, pues estamos hablando nada menos que de algo identificable con nuevos modelos de democracia (PASQUALI, 2005: 225)

En ese sentido, sigue siendo una tarea apremiante la labor de estructurar políticas de comunicación que sean impulsadas desde los Estados, a través de procedimientos que garanticen la participación de los diversos actores de la vida pública en su elaboración y aplicación. Es decir, que el proceso de generación de las políticas se realice en forma plural y democrática y que permita una plena intervención de los ciudadanos en su construcción. La apertura a la participación de los ciudadanos da un nuevo enfoque a las políticas de comunicación convirtiéndolas en una estrategia de carácter público. En el proceso de construcción de políticas públicas para la comunicación se deben considerar el levantamiento de un marco normativo e institucional para garantizar el ejercicio del derecho a la comunicación, en sus dimensiones de acceso y participación por parte de los ciudadanos y de otros derechos humanos asociados, como la libertad de expresión y el derecho a la información, en tanto que éstos son derechos fundamentales para la existencia y fortalecimiento de la democracia.

CONDICIONES PARA UNA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN DEMOCRÁTICA

Para el desarrollo de políticas públicas orientadas a democratizar las comunicaciones es necesario que el Estado abra espacios y otorgue garantías para la participación de los ciudadanos. Para Oswaldo Capriles Arias (1989: 25) «(...) *las políticas de comunicación deben asegurar una decisión colectiva acerca de las instituciones, sistemas y procesos de comunicación, y una participación en el uso de los mecanismos y medios en todos los niveles*». Es decir, se debe garantizar una participación abierta a los diferentes actores sociales: funcionarios públicos, académicos, expertos, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos en general. Esto permitirá tener las diferentes miradas de un problema y la búsqueda de estrategias consensuadas para lograr propuestas que tengan efectividad a largo plazo.

La apertura de procedimientos de comunicación más democráticos sentará las bases para la construcción de políticas más democráticas. Al respecto, Capriles Arias recomienda que: «(...) *la comunicación debe aparecer definida como un proceso orientado a la participación democrática en los procesos de decisión de todos los asuntos importantes del cuerpo social*» (Ibidem). Y, que en el marco de la construcción de las políticas de comunicación se reconozca y se respete la diversidad y la producción cultural, pues en esa medida habrá mayor capacidad para el intercambio y la circulación de ideas, lo que favorecerá la obtención de una *«autonomía cultural»*.

DESVIACIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA COMUNICACIÓN

Las políticas públicas de la comunicación deben reunir las siguientes condiciones: que tengan largo alcance en el tiempo, que estén planteadas de forma explícita (bien en forma de leyes o normativas) y que respondan a un consenso amplio del conjunto social. No obstante, la realidad de los mecanismos empleados para la formulación de estas políticas en los Estados democráticos, conlleva una serie de desafíos: por un lado, el de superar las limitaciones o diferencias presentes entre los diversos sectores, para alcanzar el consenso; por otro, el de trascender las barreras u obstáculos que pueden surgir desde el poder político y económico.

Así, aquellas medidas que son tomadas de manera unidireccional por el sector político también entran en el rango de política, sólo que no encajan dentro de la concepción de *«públicas»* y más bien se adscriben a una propuesta de orden *«gubernamental»*. Oswaldo Capriles Arias lo explica al señalar que: *«cualquier conjunto de acciones o inacciones viene a ser «una política» en la medida en que responda a mediano plazo a intereses del grupo dominante»* (1989: 24). Dichos grupos dominantes pueden ser sectores gubernamentales o empresariales. El autor refiere que tanto las acciones como las inacciones se constituyen en políticas, lo que implica que una omisión gubernamental, para dar respuesta a un problema determinado sobre el sistema de comunicación masiva de un país, también constituye una política. Así por ejemplo, si en un país existen dificultades para garantizar el pleno ejercicio al derecho humano a la libertad de expresión, o no existe la infraestructura adecuada para que en las zonas rurales puedan tener acceso a la telefonía básica, di-

chas dificultades podrían convertirse en una «*política implícita*», en la medida en que el Estado no propicia ninguna acción para revertirlas. En relación con el carácter explícito que deben tener las políticas, Capriles Arias indica que es necesario que además exista coherencia entre las normativas existentes. Explica que: «(...) *las prácticas estatales, aun explícitas a través de reglamentos o leyes, no son verdaderas políticas si no corresponden a una organización...*» (Idem: 25).

Otra desviación que puede haber en relación con la genuina concepción de una política pública de comunicación puede darse cuando desde las instancias de poder político-gubernamental o empresarial-comunicacional, se ejecutan estrategias que responden a un interés particular, que puede estar relacionado con la ambición de consolidar posiciones de poder. Un ejemplo de ellos es cuando un gobierno propicia leyes o decretos que otorgan facilidades o preferencias a determinados grupos económicos u organizaciones sociales, con determinadas filiaciones políticas, para la obtención de habilitaciones para operar medios radioeléctricos u obtener divisas para importar papel periódico. También podría registrarse una modalidad en la que el Estado se inhíba de propiciar políticas para la comunicación, por considerarse en una posición de minusvalía frente a grupos empresariales dominantes, o para evitar tocar los intereses económicos particulares y poner en riesgo el respaldo de estos para la permanencia de los gobernantes en el poder. El uso del término «*política*» también pueden prestarse a una confusión que subyace a intereses determinados. Capriles precisa:

(...) se llama «*política*» a lo mismo que los gobiernos, en ocasiones, están interesados en llamar así, o, aun más sofisticadamente, a aquello que los sectores de la empresa privada desean a veces *devaluar* bajo la misma apelación (a pesar de ser los beneficiarios de tales prácticas (Idem: 24).

Pese a que la naturaleza de las políticas de comunicación es esencialmente democrática la implementación de estrategias implícitas o explícitas para el sector comunicación puede ser emprendida por Estados que tengan una orientación



autoritaria o represiva, con la diferencia de que estarían orientadas a fines propagandísticos o de dominación. Capriles Arias explica:

Los conjuntos de acciones represivas respaldados por una estructura coherente de decisiones de ciertos Estados, si bien pueden reunir características de «política» en cuanto a su carácter finalista y homogéneo, no constituyen políticas de comunicación, sino estrategias de dominación, manipulaciones de la guerra psicológica, imposiciones dictatoriales (*Idem*: 28).

Si bien este planteamiento de Oswaldo Capriles Arias, sobre estrategias de dominación y manipulaciones se relaciona con la polémica que se planteó en los años 70, cuando académicos de países bajo fórmulas de gobiernos autoritarios y dictaduras militares señalaron diferencias en relación con otros países que tenían modelos políticos democráticos⁴; no obstante, tienen plena vigencia a la luz del presente, para analizar el tema comunicacional en países en los que prevalecen gobiernos con tendencias autoritarias.

DE LAS POLÍTICAS NACIONALES A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN

El tránsito del concepto de Políticas Nacionales de Comunicación (PNC), de los años 70' y 80' al de políticas públicas de información y comunicación en la década de los 90' y en los primeros años del siglo XXI, viene dado por el conjunto de transformaciones políticas, sociales y culturales que estuvieron marcados por hechos de gran impacto, como el fin de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín, por el lado político, y la aparición y auge de nuevas tecnologías de la comunicación e información que imponen un reto a cualquier iniciativa que se emprenda en el ámbito local, regional o internacional, para el impulso de la democratización de las comunicaciones. A partir de los nuevos medios que han surgido con los avances de la electrónica, las telecomunicaciones, el auge de Internet y la evolución de los sistemas de comunicación por medio de interacción digi-

⁴ En la década de los 70 algunos autores como el brasileño Luis Gonzaga Motta y el colombiano Eduardo Ramos expresaron objeciones en las discusiones sobre las Políticas Nacionales de Comunicación que aludían a que si bien éstas podrían servir como elemento de cohesión para el Estado frente al sector privado de los medios; podría convertirse en elementos para reforzar el dominio del Estado en formas de gobierno autoritarias y dictatoriales (CAPRILES, 1989).

tales, se presentan nuevos desafíos: cualquier estrategia para la democratización de la comunicación se vuelque hacia Internet y que considere la necesidad de equilibrio entre acceso y participación de los ciudadanos, mediante planes de capacitación para el mejor uso y aprovechamiento de estos nuevos medios.

En 1989, desde el **Instituto de Investigaciones de la Comunicación (ININCO-UCV)**, ya la profesora **Elizabeth Safar Ganahl** (foto derecha) adelantaba las primeras reflexiones teóricas sobre la generación de políticas de comunicación y las tecnologías de la información y la comunicación, en su texto *«La incidencia de las nuevas tecnologías de información y comunicación en la formulación de las políticas de comunicación en América Latina y el Caribe»* (1989).



Este trabajo se centra en la incidencia que pueden tener la informática, las telecomunicaciones y la televisión en la construcción del futuro de la región y en la necesidad de que sean superadas, las desigualdades entre las naciones ricas y desarrolladas y las que no lo son. Acotaba Safar que:

La formulación de políticas explícitas de comunicaciones y su necesaria inclusión en los planes nacionales de desarrollo puede permitir gestiones democráticas que consideren las necesidades reales de los países, que signifiquen una apertura más amplia a la investigación y al desarrollo experimental de tecnologías adecuadas, a la formación de personal calificado: todo con miras a reducir el nivel de dependencia tecnológica y económica, así como también el componente transculturizador negativo proveniente del sistema de medios transnacional (SAFAR, 1989: 232).

Propone añadir también la producción y difusión de programas de difusión masiva y de productos culturales de la región, que podría ser difundidos intra-regionalmente, que no debe perder de vista la configuración de un entorno internacional en el que el sistema económico liberal se afianzaba en el mundo y Estados Unidos se posicionaba como potencia económica dentro de dicho sistema (SAFAR, 1989).



En 1980 el Informe MacBride recomendaba que: «*La primera meta de toda política de comunicación es la de proveer al país de las telecomunicaciones y las redes de medios masivos que mejor se adapten a sus necesidades*» (UNESCO, 1980a:170). Treinta y tres años después de la publicación del Informe MacBride y 24 años después del diagnóstico realizado por la

profesora Elizabeth Safar, la realidad no ha cambiado. La investigadora advertía en su trabajo que la densidad telefónica en América Latina era muy baja en comparación a la densidad de receptores de televisión. **Las deudas referidas al sector telecomunicaciones y a las redes de medios masivos siguen estando vigentes en Venezuela.** Para el cierre del primer trimestre de 2013, la penetración de la telefonía básica apenas alcanza una teledensidad de 25,81% (cerca de 26 líneas telefónicas por cada 100 habitantes). Y cuenta con 6 empresas que ofrecen el servicio (CONATEL, 2013a: 1). El número de teléfonos públicos distribuido por todo el país es de 135.198 que representan una teledensidad de 0,45% (0,45 teléfonos por cada 100 habitantes) (CONATEL, 2013b:1). Mientras que el servicio de Internet tiene una penetración de 42,33% (CONATEL, 2013c: 1) y la televisión por suscripción tiene una penetración de 49,97% (CONATEL, 2013d: 1).

Las cifras evidencian una discordancia con lo establecido en el **Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007**, que plantea entre sus prioridades el desarrollo de incentivos fiscales para atraer capital privado nacional e internacional en la construcción de infraestructura y participación en la actividad estratégica de las telecomunicaciones y favorecer la comunicación con las regiones amazónica, andina y caribeña, a través de ejes de transporte fluvial, ferroviaria, terrestre, aéreo y marítimo (Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, 2001). Discrepan también con lo contemplado en el Plan de Desarrollo Nacional 2007-2013, conocido como **Proyecto Nacional Simón Bolívar: Primer Plan Socialista (PPS)**⁵, que considera a las telecomunicaciones como un área de importan-

⁵ El Plan Nacional Simón Bolívar 2007- 2013 se convirtió en una declaración de principios de un nuevo proyecto político de país, el **Socialismo del Siglo XXI**, en el que se aboga por un sistema de propiedad social comunal, que permite abandonar los esquemas de

cia para la promoción y defensa de la soberanía del país. «*Las telecomunicaciones junto con los sistemas de transporte son instrumentos esenciales para mejorar la accesibilidad de la mayor parte del territorio nacional y por tanto clave para incrementar una sinergia socio territorial sustentable y avanzar en la inclusión social*» (Proyecto Nacional Simón Bolívar: Primer Plan Socialista (PPS), 2001:30). En conclusión, **no se ha logrado la universalización en el acceso de la población a las telecomunicaciones**, característico de una política pública democrática. Los desafíos en materia de políticas de comunicación e información apuntan a «*un acceso y una participación de la población no sólo en la tenencia sino también en el uso de los medios que hacen posible hoy día la circulación de las ideas, el pensamiento y el saber en las sociedades*» (SAFAR, 1989: 262).

Ante los retos de pensar las políticas públicas de la comunicación para dar cabida al auge tecnológico propio de la llamada Sociedad de la Información, desde el ININCO-UCV, el profesor **Carlos Colina (foto derecha)**, aborda esta reflexión teórica, indicando que en el estudio del ciber-espacio cultural latinoamericano se suma el problema de los sujetos que no están presentes en la esfera virtual bien por no tener acceso a computadoras personales, o porque carecen de alfabetización tecnológica (COLINA, 2005). Demarca, que la integración de



América Latina pasaría «*(...) necesariamente por ofrecer acceso a la telefonía y a la electricidad, elevar los niveles de ingresos y de educación en la mayoría de la población, y por erradicar el analfabetismo tecnológico e informático*». Además advierte que: «*El uso de las TIC no puede quedar restringido a los exiguos sectores medios y altos de la población latinoamericana*» (COLINA, 2005:340).

Aunque sus reflexiones se centran en la necesidad de una política comunicacional para un ciber espacio cultural, son plenamente aplicables al acceso a las TIC y al ciber espacio en todas sus dimensiones. Destacando la necesidad de políticas «*que propendan a la ampliación efectiva y masiva del acceso a la red de redes*» (COLINA, 2005:344). Al enfocar su análisis en las

economía de mercado. «El Proyecto Ético Socialista Bolivariano tiene como misión la superación de la ética del capital», afirma el texto del Plan (p. 5).

posibilidades de integración de América Latina, destaca otra condición diferenciadora que deberían tener las nuevas políticas públicas de comunicación e información: la de abandonar la condición «local» o «nacional» por la que se abogaba en las propuesta a favor de Políticas Nacionales de Comunicación, para centrarse en la posibilidad de políticas que trasciendan fronteras y puedan ser coherentes con las características propias de los nuevos sistemas de comunicación digital, que propaguen límites de espacio, tiempo y territorios geográficos. Propone las siguientes directrices de lo que debería ser una política ciberespacial latinoamericana:

1. Fortalecimiento del acceso; 2. Elevación de los niveles de vida, instrucción, alfabetización, escolarización y de acceso a otras TIC (V.g. Telefonía); 3. Multiculturalismo y multilingüismo; 4. Alfabetización informática y /o virtual; 5. Equilibrio en la producción endógena; 6. Reforzamiento del eje educación-cultura-comunidad, en función de la creación de una ciudadanía latinoamericana (COLINA, 2005: 345).

Si bien las políticas deben responder a esos desafíos del espacio global, también deben respetar las diferencias propias de cada país, expresadas en sus realidades económicas y culturales, y las brechas económicas y sociales que podrían convertirse en elementos que fomenten la exclusión en el acceso a las nuevas tecnologías de comunicación y la información. Los temas de la inclusión, la reducción de las brechas digitales, la formación de los ciudadanos para un mejor acceso a las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, son temas tan sensibles y que generan tanta preocupación, como en su momento ocurrió con las discusiones sobre el desarrollo de políticas nacionales de comunicaciones (años 70' y 80'), que fueron temas medulares de la **Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información** (Túnez, 2005) y de las otras reuniones que le precedieron (Cumbre de la Sociedad de la Información, Quito, 2002 y Cumbre de la Sociedad de la Información Ginebra, 2003). La definición de estas políticas implicaría el reto de incluir un marco normativo que oriente el uso de estas nuevas tecnologías, pero que a su vez garantice la permanencia de los rasgos que definen a la Internet como un espacio libre de regulaciones y restricciones formales.

En los documentos finales de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (Túnez, 2005) hay una referencia directa a la necesidad de de-

sarrollo de políticas de comunicación e información (tales referencias están presentes en la Declaración de Principios: Construir la Sociedad de la Información: un desafío global para el nuevo milenio, de la cumbre de Ginebra 2003; en el Plan de Acción de la Cumbre de Ginebra 2003, en el Compromiso de Túnez, 2005; y en la Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información). De la última Cumbre resalta un llamado general tanto a actores gubernamentales, sector privado y sociedad civil, a procurar los recursos y mejores condiciones, para que cada vez más los ciudadanos del mundo tengan garantizado un mayor acceso a las tecnologías de la comunicación e información.

9. Reafirmamos la decisión de proseguir nuestra búsqueda para garantizar que todos se beneficien de las oportunidades que puedan brindar las TIC, recordando que los gobiernos y también el sector privado, la sociedad civil, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales deben colaborar para acrecentar el acceso a la infraestructura y las tecnologías de la información y la comunicación, así como a la información y al conocimiento, crear capacidades, incrementar la confianza y la seguridad en cuanto a la utilización de las TIC, crear un entorno habilitador a todos los niveles, desarrollar y ampliar las aplicaciones TIC, promover y respetar la diversidad cultural, reconocer el cometido de los medios de comunicación, abordar las dimensiones éticas de la Sociedad de la Información y alentar la cooperación internacional y regional. Confirmamos que éstos son los principios claves de la construcción de una Sociedad de la Información integradora, cuya elaboración ha sido enunciada en la Declaración de Principios de Ginebra.

10. Reconocemos que el acceso a la información y el intercambio y la creación de conocimientos contribuyen de manera significativa al fortalecimiento del desarrollo económico, social y cultural, lo que ayuda a todos los países a alcanzar las metas y los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, especialmente los de la Declaración del Milenio. Este proceso se puede mejorar eliminando las barreras que impiden el acceso universal, ubicuo, equitativo y asequible a la información. Subrayamos la importancia de eliminar estas barreras con el fin de colmar la brecha digital, especialmente las que impiden alcanzar el pleno desarrollo económico, social y cultural de los países y el bienestar de su gente, en particular, en los países en desarrollo. (Compromiso de Túnez, 2005, párrafo 9 y 10).

El otro documento derivado de esa reunión, la Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información, se destaca la importancia de que se desarrollen

políticas públicas orientadas a propiciar la democratización del acceso a Internet, en cuyo desarrollo y ejecución debería participar el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones internacionales (Agenda de Túnez Para la Sociedad de la Información, 2005 párrafo 35).

En 1990, Elizabeth Safar Ganahl aborda nuevamente los desafíos en materia comunicacional vigentes en América Latina en su trabajo titulado, «*El nuevo escenario de las comunicaciones*»⁶; en el que rescata un conjunto de propuesta para la democratización de la cultura y la comunicación: «(...) *fomento a la producción nacional, fortalecimiento de mecanismos de integración, participación ciudadana activa en los procesos de toma de decisiones (...)*» (1990: 71). En el área de la comunicación social, la Universidad Central de Venezuela ha liderado la elaboración de las propuestas más novedosas y avanzadas, sustentadas en los principios de inclusión, pluralidad, acceso y participación, fundamentales para lograr la democratización de la comunicación. Estas iniciativas lamentablemente han sido desechadas, por presiones de sectores económicos o políticos.

LA MIRADA AL SISTEMA DE MEDIOS, RADIOTELEVISIVOS

En relación con la conformación del sistema de medios de comunicación en el país, en particular, de los medios radioeléctricos, un aporte importante y referencial es el conjunto de investigaciones desarrolladas desde 1994 por **Gustavo Hernández Díaz** bajo el título «*Diagnóstico de la televisión en Venezuela*», que comenzó como parte del proyecto institucional «Estructura del Sistema de las Comunicaciones en Venezuela» (ESCOV) y luego formó parte del **Observatorio ININCO de la Cultura y la Comunicación**. Entre los hallazgos de Hernández Díaz resaltan la existencia de un sistema de radiodifusión mixto inauténtico, en el que coexisten los sistemas privado-competitivo y público-gubernamental, que es el mismo que prevalece desde 1936 (HERNÁNDEZ, 1999). La inhibición del Estado ha dejado de lado, desde ese entonces, el establecimiento de un servicio radiotelevisivo

⁶ Este trabajo fue presentado por la autora como ponencia en la «Reunión de Especialistas sobre el Futuro de la Gestión Cultural en América Latina y el Caribe», organizada por el CLADEC, CONAC y la OEA (Carúpano, Estado Sucre, junio de 1990).

público desgubernamentalizado, que constituya una expresión genuina de democratización.



De izquierda a derecha,
los profesores del ININCO-UCV:
Carlos Enrique Guzmán Cárdenas
(Director del ININCO-UCV),
Luisa Torrealba Mesa y Gustavo Alfredo
Hernández Díaz. Junio 2013.

Diagnósticos posteriores realizados por **Carlos Guzmán y Yolanda Quintero** (2002) así como por **Luisa Torrealba** (2012), dan cuenta la incorporación de los medios radiotelevisivos comunitarios, al mapa mediático venezolano, que tuvo como punto formal de inicio la aprobación del **Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público**, aprobado mediante el **Decreto Presidencial N° 1.521**, del **03 de noviembre de 2001**. De igual forma da cuenta de la persistencia de una alta densidad en la penetración de la televisión en los hogares venezolanos que para el 2011 alcanzaba en 96,3%. Constataron que persiste la insuficiencia de información oficial, completa y sistematizada, sobre la distribución de las licencias para la explotación del espectro radioeléctrico, como ocurría desde la década de los 90. Se observa también un crecimiento del aparato mediático del Estado, con la aparición de televisoras con orientación gubernamental-partidista y un crecimiento progresivo del sector radiotelevisivo comunitario (TORREALBA, 2012).

El crecimiento de la penetración de la televisión contrastó con el rezago en el diseño de políticas públicas cohesionadas, de largo alcance, centradas en la pluralidad, independencia y calidad de la oferta programática. Así por ejemplo, Venezuela ha tenido un retraso en la implantación del sistema de televisión digital abierta, en relación con otros países de América Latina, como Brasil, México y Argentina, que ya están dejando atrás la era de la televisión abierta analógica. En nuestro país, la televisión digital abierta apenas comenzó con transmisiones formales principios de 2013, con una cobertura parcial que apenas alcanza a 11 ciudades; sin que el Estado hubiese realizado algún llamado público, para debatir y diseñar una política pública que establezcan los criterios para la distribución de las licencias del espectro radioeléctrico en la era digital y para la definición del marco legal que regirá el proceso (TORREALBA, 2012).

EL DIAGNÓSTICO DEL MARCO NORMATIVO TAMBIÉN HA ESTADO PRESENTE

En un trabajo realizado por esta autora en el 2007 se revisa el marco normativo vigente en Venezuela para las comunicaciones, en el que se observa avances vinculados con: la reglamentación que estableció un basamento legal para el funcionamiento de las radios y televisoras comunitarias; la existencia de garantías para el acceso y la participación de los ciudadanos en el desarrollo de contenidos a ser difundidos en los medios radioeléctricos, a través del establecimiento de la figura del **productor nacional independiente**, en la **Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión** (2004); e inclusión de garantías para el derecho a la información, aún en caso de estados de excepción (artículos 51, 57, 143 y 337 de la Constitución Nacional y Ley Orgánica de Estados de Excepción).

No obstante, se observan contradicciones en leyes, reglamentos o decisiones del Tribunal Supremo de Justicia que resultan contrarias al derecho constitucional a la información. Por otro lado, prevalecen leyes altamente punitivas que con la premisa de regular los contenidos de los medios de comunicación establecen, de forma expresa, medidas de censura, contrarias al espíritu del texto constitucional, que en sus artículos 57 y 58 establece el derecho a la libertad de expresión, a la información y a la comunicación libre y plural y prohíbe la censura (TORREALBA, 2007). Lo que evidencia,

que no existe un marco normativo coherente, sistemático, que haya sido consultado de forma pública y abierta con la ciudadanía y que tenga como racionalidad de búsqueda la democratización de la comunicación.

LAS PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN ¿VIGENTES U OBSOLETAS?

Los prolíficas y profundamente democráticas propuestas para el desarrollo de políticas públicas de la comunicación, hechas desde el Instituto de Investigaciones de la Comunicación (ININCO), desde su fundación, en 1974, lamentablemente no han tenido un efecto tangible en la práctica, en la gestión de los gobiernos que han dirigido al país desde 1988 hasta la actualidad.

La apuesta por un modelo de auténticas políticas públicas para la comunicación, extraídos de las reflexiones y propuestas teórico-metodológicas que sobre el tema formularon Antonio Pasquali, Oswaldo Capriles Arias, Elizabeth Safar, Ganahl, Gustavo Alfredo Hernández Díaz, Carlos Colina y Carlos Enrique Guzmán Cárdenas desde el ININCO, debe estar caracterizado por:

1. Un marco normativo coherente, que incluya plenas garantías para el ejercicio de los derechos comunicacionales.
2. Un sistema de medios de comunicación, con real cabida a la pluralidad de voces ciudadanas y donde coexistan, de forma armónica, medios públicos no gubernamentales, medios privados y medios comunitarios; y donde otros sectores de la sociedad, como organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, grupos religiosos y universidades, puedan tener espacios para expresar sus voces;
3. Instituciones públicas, cuya razón de ser sea el interés superior de la ciudadanía en su conjunto y su derecho de contar con espacios para la libre expresión e información.

Estas propuestas fueron obviadas por las gestiones de los diversos gobiernos que dirigieron al país en los últimos 25 años; que priorizaron estrategias comunicacionales que dieran respuestas a sus intereses políticos

partidistas. Además, los equipos de gobierno cedieron ante presiones recurrentes, ejercidas desde el sector privado de las comunicaciones. Ante la posible adopción de políticas públicas de comunicación democratizadoras, empresarios privados de medios han enarbolado la bandera de la defensa de sus intereses comerciales. Las razones que han sustentando sus posturas han sido los temores, infundados, de que el desarrollo de un sistema público no gubernamental de medios, pondría en riesgos sus índices de audiencia y la inversión que perciben en el mercado publicitario y por lo tanto lesionaría el lucro que perciben. No obstante, la prematura confrontación a las propuestas de políticas democratizadoras, no se sustentaban sobre una comprensión previa y profunda de la racionalidad de las mismas.

Vale recordar algunas de las premisas que sustentaban dichas propuestas. En relación con el desarrollo de modelos de radiotelevisión de servicio público, los planteamientos hechos desde el ININCO se circunscriben en los criterios propuestos por la UNESCO para estos sistemas de medios y que fueron suscritos y compartidos en sus estudios y reflexiones por Pasquali y Safar: el acceso universal a toda la población, la diversidad de sus temas, programas y audiencias, la independencia de sectores comerciales, político-partidistas y la calidad técnica y de contenidos en los programas ofrecidos, que permita a los ciudadanos ejercer sus derechos de acceso y participación en la vida pública, con criterios de pluralidad e imparcialidad (UNESCO, 2006).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELTRÁN, L.

1976 «Políticas Nacionales de Comunicación en América Latina: Los primeros pasos», en *Nueva Sociedad*, N° 25, julio-agosto, Nueva Sociedad, Caracas.

CAPRILES, O.

1989 «El debate sobre políticas de comunicación en América Latina», en *Anuario ININCO. Temas de Comunicación y Cultura*, N° 2, Instituto de Investigaciones de la Comunicación, UCV. Caracas, pp. 13-39.

COLINA, C.

2005 «¿Política comunicacional para un CIBER-espacio cultural latinoamericano?», en: *Anuario ININCO Investigaciones de la Comunicación*, Vol. 1, N° 17, Instituto de Investigaciones de la Comunicación, UCV. Caracas, pp. 323-349.

COMISIÓN PREPARATORIA DEL CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA. Comité de Radio y Televisión.

1977 Proyecto RATELVE (*diseño para una nueva política de radiodifusión del Estado venezolano*), Suma. Caracas.

CONATEL

2013 Telefonía fija local y rural. Indicadores, años 2000 -13. Consultado el 10 de junio de 2013. Disponible en: http://www.conatel.gob.ve/files/Indicadores/Indicadores_2013_trimestral/TELEFONIA_FIJA_LOCAL_RURAL_INDICADORES_2001-2013_I_TRIMESTRE.pdf

2013 Telefonía Pública. Años 2000 -13. Consultado el 10 de junio de 2013. Disponible en: http://www.conatel.gob.ve/files/Indicadores/Indicadores_2013_trimestral/TELEFONIA_PUBLICA_INDICADORES_2000-2013_I_TRIMESTRE_DE_2013.pdf

2013 Servicio de Internet. Indicadores años 1998 - 2013. Consultado el 10

de junio de 2013. Disponible en: http://www.conatel.gob.ve/files/Indicadores/Indicadores_2013_trimestral/SERVICIO_DE_INTERNET_INDICADORES_1998-2013_I_TRIMESTRE.pdf

- 2013 Difusión por suscripción. Indica dores. Años 2000 – 13. Consultado el 10 de junio de 2013. Disponible en: http://www.conatel.gob.ve/files/Indicadores/Indicadores_2013_trimestral/DIFUSION_POR_SUSCRIPCION_INDICADORES_2001-2013_I_TRIMESTRE.pdf

GUZMÁN, C.

- 2005 «La Televisión Abierta (VHF/UHF), por suscripción y comunitarias de Venezuela», en: *Anuario ININCO Investigaciones de la Comunicación*, Vol. 1, N° 17, Instituto de Investigaciones de la Comunicación, UCV. Caracas, pp. 371-387.

KELLY, J. (Coord.)

- 2003 *Políticas públicas en América Latina. Teórica y práctica*. IESA, Caracas.

LEY DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EN RADIO, TELEVISIÓN

- 2004 *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 38.081. Diciembre 7, 2004.

LEY ORGÁNICA DE TELECOMUNICACIONES

- 2000 *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 36.970. Junio 12, 2000.

LEY ORGÁNICA SOBRE ESTADOS DE EXCEPCIÓN

- 2001 *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 37.261. Agosto 15, 2001.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA

- 2006 *Radiotelevisión de Servicio Público: Un Manual de Mejores Prácticas*, UNESCO/AMIC. San José de Costa Rica, pp. 30-31.

PASQUALI, A.

2005 *18 Ensayos sobre Comunicaciones*. Caracas: Debate.

REGLAMENTO DE RADIODIFUSIÓN SONORA Y TELEVISIÓN ABIERTA
COMUNITARIAS DE SERVICIO PÚBLICO

2001 *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 37.359. Enero 8, 2002.

SAFAR, E.

1995 «Criterios para una política de radiotelevisión de servicio público no gubernamental en Venezuela», en *Anuario ININCO. Investigaciones de la Comunicación*, N° 7, Instituto de Investigaciones de la Comunicación, UCV. Caracas, pp. 33-60.

1989 «La incidencia de las nuevas tecnologías de información y comunicación en la formulación de políticas de comunicación en América Latina y el Caribe», en *Anuario ININCO. Temas de Comunicación y Cultura*, N° 2, Instituto de Investigaciones de la Comunicación, UCV. Caracas, pp. 227-263.

TORREALBA, L

2007 «La información en Venezuela ¿un derecho garantizado?» en *Anuario ININCO. Investigaciones de la Comunicación*, Vol 19, N° 1, Instituto de Investigaciones de la Comunicación, UCV. Caracas, pp. 87-109.

2012 «Diagnóstico de la televisión de señal abierta en Venezuela 2001-2008» en *Anuario ININCO. Investigaciones de la Comunicación*, Vol. 1, N° 24, Instituto de Investigaciones de la Comunicación, UCV. Caracas, pp. 164-190.

UNESCO

1980 *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica y UNESCO. México-París.

1980 «Resolución 4.19, relacionada con un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación aprobada en la XXI sesión de la Conferencia General en Belgrado» en 18 Ensayos sobre *Comunicaciones*, pp. 221-222. Caracas: Debate.