

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

Urbina, J. (2012). . El plan de vuelo de la Ley de Comunicación del Poder Popular. *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social "Disertaciones"*, 5 (1), Artículo 3. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones/>

**EL PLAN DE VUELO DE LA LEY DE COMUNICACIÓN DEL
PODER POPULAR**
A FLIGHT PLAN FOR THE COMMUNITY MEDIA ACT

URBINA, Jesús.
Profesor Universidad de Zulia (Venezuela)
urbinaserjant@gmail.com

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

Resumen

En el diseño y ejecución de las políticas públicas, la planificación suele jugar un papel excepcional. Generalmente las intervenciones gubernamentales siguen un patrón concebido con premeditación. En el caso del gobierno del presidente Hugo Chávez (1999 hasta el presente), poco se ha dejado a la improvisación en los escenarios más importantes de incidencia sobre el sector de las comunicaciones: la regulación normativa, el control de los operadores de radiodifusión, la consolidación del sistema público de medios y el patrocinio a la comunicación comunitaria. A medida que ha venido radicalizando su proyecto político bolivariano, Chávez teje previsiones coherentes de política de comunicación en el contenido de los planes gubernamentales. El proyecto de Ley de Comunicación del Poder Popular es un buen ejemplo de la sincronía entre las acciones oficiales sobre el sector comunicacional y la dirección del "proceso revolucionario". La iniciativa popular para la presentación de la referida ley no fue espontánea ni sus normas responden al genuino interés de las comunidades proponentes.

Palabras clave: Regulación, comunicación, medios comunitarios, Poder Popular, plan, gobierno bolivariano.

Recibido: 30 de diciembre de 2011

Aceptado: 05 de febrero de 2012

ABSTRACT

In the design and implementation of public policy, planning usually plays a unique role. Government interventions generally follow a pattern conceived with forethought. In the case of President Hugo Chavez' Administration (1999 to present), little has been left to chance in the most important impact on the communications sector: the legal regulation, control of broadcasters, the consolidation of public media and sponsorship of community media. As he has been radicalizing his Bolivarian political project, Chávez weaves forecasts consistent communication policy in the content of government plans. The draft Community Media Act is a good example of synchronicity between government actions and communications sector address of the "revolution". The popular initiative for submission of the Act was not spontaneous or its rules respond to genuine community interest.

Key words: Regulation, communications, community media, *Poder Popular*, plan, Bolivarian government.

Submission date: December 12th 2011

Acceptance date: February 5th 2012

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

1. Introducción

El gobierno del presidente Hugo Chávez se ha propuesto, desde la promulgación en el año 2000 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (Lotel), emprender la «democratización de la comunicación» en Venezuela. Para el desarrollo de este “tema estratégico”¹ ha seguido un conjunto –no siempre articulado– de líneas de acción que recorren tres campos: la regulación de los medios, la ocupación del espectro radioeléctrico con usos públicos y comunitarios, y el impulso a una nueva hegemonía comunicacional en detrimento del sistema privado de radiodifusión.

Aún cuando algunas de estas operaciones han podido ser estimuladas o, por lo contrario, entorpecidas gracias a la improvisación y la resistencia de algunos actores frente a la intervención oficial, está muy claro que para el proyecto político de Chávez es clave la conquista y reconfiguración del sector de las comunicaciones.

Entre 2002 y 2006, las incursiones del gobierno central en este terreno de la vida pública estuvieron alentadas por el desarrollo de la polarización política y el ambiente de conflictividad² que ya reinaban en el país. La proposición, desde el propio Ejecutivo, de una ley que regulara los contenidos transmitidos por las estaciones de radiodifusión³, al igual que la expansión de los medios públicos bajo control gubernamental y la cooptación directa de radioemisoras y televisoras comunitarias desde el Ministerio de Comunicación e Información (Minci), se presentan como el inconfundible marco de referencia del interés que el presidente Chávez pone en el objetivo político de control del escenario comunicacional.

Hacia fines de 2006, su gobierno había definido los parámetros de la apuesta por la transformación del sector. El 28 de diciembre anuncia la decisión de no renovar la concesión de *Radio Caracas Televisión (RCTV)* –uno de los medios privados más influyentes y de mayor cobertura nacional– y prepara el decreto de reorganización de la Administración Central con el que se crearía el Ministerio de Telecomunicaciones e Informática, cuya efímera existencia sólo se explica por la intención de subrogar las competencias de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) dentro del más alto nivel de decisiones políticas del gobierno. El ministro designado, Jesse Chacón –miembro del círculo de los funcionarios más leales al Presidente–, despacharía en paralelo como director general de Conatel.

¹ Prensa Presidencial. “Para Venezuela la democratización de la comunicación es un tema estratégico”. Declaración de prensa del ministro del Poder Popular para la Comunicación y la Información, Andrés Izarra, el 09-06-2011. Disponible en: <http://www.chavez.org.ve/temas/noticias/para-venezuela-democratizacion-comunicacion-es-un-tema-estrategico/>

² Ésta fue la época que prosiguió a los eventos políticos más críticos del segundo período constitucional de Hugo Chávez, tras las elecciones generales de “relegitimación” de los poderes públicos: el golpe de Estado de abril de 2002 y el llamado “paro petrolero” de diciembre del mismo año.

³ Proyecto de Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, elaborado por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), entonces adscrita al Ministerio de Infraestructura, y presentado a la Asamblea Nacional el 23 de enero de 2003 por un grupo de 16 diputados oficialistas.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

Ese mismo órgano gubernamental inyectaría, a fines de mayo de 2007, una alta dosis de inseguridad jurídica entre los operadores privados de radio y televisión, al renovar por sólo cinco años las habilitaciones de radiodifusión vencidas con idéntica fecha que en el caso de *RCTV*. La Lotel vigente en ese momento establecía que los títulos podrían otorgarse hasta por 25 años, pero al reconocerle a *Venevisión* –el otro gigante de la TV comercial venezolana– una quinta parte del plazo máximo, el gobierno infundió temores en el resto del sector. Junto a las disposiciones sancionatorias de fuerte grado punitivo de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, esta jugada oficial ha formado parte de la estrategia política que persigue la reducción de la influencia general de los medios privados.

En contraste, los medios estatales escalaban un peldaño en número y cobertura. Junto a la *ANTV* y *TeleSur* (fundados en 2005), *ViVe TV* (2003) y la ya consolidada *Venezolana de Televisión* (*VTV*), el gobierno de Chávez dispuso de las frecuencias de *RCTV* –y de sus 33 repetidoras en todo el territorio de la república– para crear la *Televisora Venezolana Social* (*TVes*). Por su lado, el sistema de *Radio Nacional de Venezuela* (*RNV*) ya sumaba 29 señales en FM y AM, sin contar las emisoras del circuito *YVKE Mundial*, administrado por el Minci. Y en el caso de los medios comunitarios de radiodifusión, Conatel agilizó el otorgamiento de habilitaciones administrativas para que operaran conforme a lo establecido en el Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitaria de Servicio Público sin fines de lucro. Entre 2000 y 2002, el gobierno legalizó a unas 60 estaciones comunitarias; desde 2002 hasta 2007, esa cifra había sido triplicada. Hoy el total oficial, de acuerdo con Conatel, es de 280 medios comunitarios habilitados, mientras que las estimaciones del total de emisoras ilegales varían entre 300 y un millar en todo el país.

Una cantidad indeterminada –pero significativa– de medios comunitarios, legalizados o no, se ha trocado hasta el presente en un brazo gestor de la política gubernamental de comunicación. Desde el Minci se les dota de equipos, se les provee de capacitación y se les dictan modelos de organización y funcionamiento. De estas acciones dirigidas a ganar el apoyo de los comunitarios da cuenta el propio ministerio en su portal *web*, donde se describen los programas de subvención y se dispone un nicho virtual para el denominado Sistema Nacional de Comunicación Popular, Alternativa y Comunitaria (*SPNCPAC*), cuyo proyecto surge casi a la vez que el Sistema Nacional de Medios Públicos.

En el Minci, de hecho, existe la Dirección General de Medios Alternativos y Comunitarios, como si el tercer sector de los medios no fuera otra cosa que un componente más de las operaciones de la política oficial de comunicación.

El propio portal en Internet del Minci ofrece abiertamente las evidencias de la cooptación de medios comunitarios venezolanos –por parte del gobierno e incluso del partido del presidente Hugo Chávez, el *PSUV*–. Ello es particularmente notorio en el caso de los «proyectos socialistas de comunicación de base», asesorados por funcionarios del ministerio; así como de la integración de comunicadores populares al Frente de Comunicadores del Polo Patriótico –una iniciativa partidista y electoral–, la «Cayapa Comunicacional», las «guerrillas comunicacionales», los encuentros regionales de medios

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

comunitarios y alternativos, la Red de Medios Alternativos y Comunitarios (RedMAC) y la Mesa de Articulación de Medios Alternativos y Comunitarios (iniciativa conjunta del Minci y la empresa estatal CANTV); todo ello estimulado y apoyado con recursos del gobierno nacional⁴.

El principio de independencia de los medios del tercer sector, defendido internacionalmente por la Asociación Mundial de Radiodifusión Comunitaria (Amarc), está comprometido seriamente con estos vínculos orgánicos entre la comunicación popular y el poder político. Éste es el escenario en el que se propone una ley para reconocer y fomentar a los medios comunitarios. De hecho, tal normativa propone –tal como lo revela su propia nomenclatura– la erección de un sistema de comunicación «del Poder Popular», integrado por los medios comunitarios y alternativos de Venezuela.

2. Prima ratio de la «Comunicación del Poder Popular»

La meta política de reconfigurar el sistema de medios por vía de la «democratización»⁵ para reducir el espacio de acción comunicacional privada y construir una nueva hegemonía pública de comunicación⁶ en el país, se define tras la crisis de 2002; sin desconocer en esta afirmación el hecho de que ya desde el año 2000, con los efectos intervencionistas generales de la primera Ley Habilitante, que autorizara al presidente Chávez para legislar en materias sensibles como la petrolera y la de producción agrícola, se había dado lugar a una confrontación mediática entre el gobierno y sectores empresariales que se desarrolló principalmente en el escenario mediático.

La radicalización progresiva del gobierno bolivariano introdujo la necesidad política de un control incremental sobre los medios de comunicación. El proyecto político del Presidente se ha levantado, al mismo tiempo que en la lucha discursiva y en la conflictividad social, a partir de la definición de objetivos estratégicos expuestos en los diferentes planes nacionales que ha formalizado desde el Plan Bolívar 2000 –antecedente primario en la administración de Hugo Chávez.

Al explorar los presupuestos programáticos de los Lineamientos Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (PDESN) 2001-2007 –primera articulación pública de los propósitos generales del gobierno de Chávez–, se puede encontrar una serie de nociones de política progresista en materia de comunicación, que incluyen desde la modernización de los servicios e infraestructuras de telecomunicaciones “para darle viabilidad y eficiencia a la producción nacional”⁷ en un esfuerzo conjunto del Estado y la

⁴ Revítese en detalle la sección “Noticias Medios Nacionales Comunitarios” en el portal *web* del Minci, disponible en: http://www.minci.gob.ve/noticias_medios_nacionales/26

⁵ Para advertir las razones políticas de tal objetivo, ver la exposición y justificación que Daniel Hernández y Oliver Reina hacen en “Elementos para la definición de una política de información y comunicación de Estado”, en *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo*, de Susana Sel (Coordinadora). 2010.

⁶ Una completa radiografía de la nueva concentración pública de medios comunicacionales en Venezuela se halla en “La comunicación masiva como política del gobierno de Hugo Chávez Frías”, en *Hegemonía y control comunicacional*, de Marcelino Bisbal (Editor). 2009.

⁷ Lineamientos Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, sub-objetivo

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

empresa privada, junto a la asimilación de tecnologías de información y comunicación para la “apropiación colectiva de medios alternativos” para la participación y la “corresponsabilidad” ciudadanas⁸, la promoción de los derechos fundamentales⁹, la creación de medios comunitarios para la “democratización de la comunicación” y el “diálogo social”¹⁰; y el acceso urbano y rural a mejores sistemas (en calidad y cobertura) de telecomunicaciones¹¹.

En el texto de este plan no hay referencia alguna a la asociación de los objetivos de desarrollo comunicacional de la sociedad venezolana con metas políticas “revolucionarias” o socialistas. Y esto es así porque la radicalización gubernamental tendría su primer gran envión sólo desde principios de 2004, justo en la mitad del lapso de vigencia del PDESN.

Con el conflicto entre el gobierno y los medios privados como telón de fondo, no puede ser casual que el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 – también denominado «Primer Plan Socialista» (PPS) o «Proyecto Nacional Simón Bolívar»– incluya entre sus premisas varias líneas programáticas de carácter estratégico ligadas a la comunicación con énfasis en los medios comunitarios.

En el eje de Democracia Protagónica Revolucionaria, este plan establece dos objetivos que son centrales en la definición del tipo de acción comunicacional que emprende el gobierno de Hugo Chávez para impulsar a los medios comunitarios como actores de la transformación política del país.

Primero, la soberanía popular se ha de expresar como «voluntad general» en la democratización de todos los espacios de la vida en sociedad. Y para ello hace falta: “Consolidar el sistema de comunicación nacional como instrumento para el fortalecimiento de la democracia protagónica revolucionaria y la formación ciudadana” (objetivo VIII).

Este propósito se despliega en una serie de estrategias, a saber:

- 9) *Fomentar la utilización de los medios de comunicación como instrumento de formación.*
- 10) *Promover el equilibrio entre los deberes y derechos informativos y los comunicacionales de los ciudadanos y las ciudadanas.*
- 11) *Universalizar el acceso a los diferentes tipos de comunicación.*
- 12) *Promover la soberanía comunicacional.*

1.1.1.4.

⁸ *Idem*, sub-objetivos 2.1.10 y 2.3.4.

⁹ *Idem*, estrategia 2.1.2.5.

¹⁰ *Idem*, estrategia 2.3.6.

¹¹ *Idem*, sub-objetivo 4.3.3.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

La novena estrategia se desarrolla, según el PPS, mediante la promoción del “control social de la población hacia los medios de comunicación masivos”, para lo cual será preciso:

Establecimiento de la normativa y medidas necesarias para que las diversas organizaciones sociales, tengan posibilidad al efectivo control de los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos (sic).

Para procurar el «equilibrio entre deberes y derechos comunicacionales», el plan de la nación 2007-2013 requiere que la “población excluida” tenga acceso a los medios de comunicación, por lo que se genera un mandato de política pública que haga posible, a través del estímulo y el apoyo gubernamental, la existencia “de radios comunitarias en zonas excluidas y/o aisladas”.

La «universalización del acceso a la comunicación» es posible, también de acuerdo a los presupuestos estratégicos del PPS, sólo si se cumplen algunos objetivos puntuales:

11.2. Facilitar el acceso de las comunidades a los medios de comunicación.

11.3. Facilitar condiciones tecnológicas, educativas y financieras a los nuevos emprendedores comunicacionales e implementar a través del sistema financiero y micro financiero incentivos a las iniciativas de comunicación alternativa, comunitaria, nacional y regional.

Por su lado, la construcción de «soberanía comunicacional» exige en el desarrollo de este plan la configuración de “redes de comunicación y medios de expresión”, y puertas afuera, la creación de “un ente internacional centrado en la organización de los medios comunitarios alternativos”.

Junto a todos estos propósitos, estrategias y enunciados de políticas dirigidos a la asimilación de lo comunicacional en el proceso de la democratización «revolucionaria», el plan socialista impulsado por el gobierno de Chávez crea un vínculo de dependencia entre la participación protagónica y la erección de una institucionalidad del «poder popular». El PPS fue propuesto un año antes de la realización del referendo aprobatorio de la reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), celebrado el 2 de diciembre de 2007 y cuyo proyecto –presentado por el Presidente– contenía el reconocimiento del sexto poder público, el Poder Popular. En la consulta, una mayoría de los votantes venezolanos (50,65%) se impuso para dejar sin efecto las propuestas de la reforma, entre las que se encontraba justamente la modificación del texto del artículo 136 constitucional para incluir el nuevo poder y darle a los “consejos del Poder Popular” el rango de órganos del Estado venezolano.

No obstante el fracaso de este intento gubernamental, el plan 2007-2013 ha seguido su curso invariablemente e induciendo la generación de un tejido social y jurídico que expresamente construye el Poder Popular al margen de la Constitución.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

La Asamblea Nacional, dominada por los partidos oficialistas desde su instalación en 2000, ha sancionado cinco leyes clave para el establecimiento de esa nueva institucionalidad en la trastienda de la Constitución: la Ley Orgánica del Poder Popular, la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, la Ley Orgánica de Contraloría Social, la Ley Orgánica de las Comunas, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (normativa esta última que desplaza al municipio y la parroquia como unidades político-territoriales primarias y únicas del Estado venezolano en su composición local, agregando la figura de «comuna» como entidad “especial” del Poder Popular, pero con regulación en ley aparte).

De manera, pues, que aún sin soporte constitucional en Venezuela se ha venido creando desde 2007 instituciones *ad hoc* del Poder Popular como objeto, justificación y hecho constante en la construcción de un sistema socio-político de orientación socialista. Los componentes jurídicos, organizacionales y económicos de su estructura han sido las metas de las leyes referidas, y la dirección del proceso está explícitamente indicada en el vigente Plan de la Nación. Sólo hacía falta el ingrediente de la aglutinación simbólica que un sistema de medios de comunicación, orgánico del Poder Popular, puede proveer.

Y este propósito lo encarna, por doble vía, la reforma de la legislación de las telecomunicaciones y la creación de una normativa específica para la comunicación del Poder Popular, vale decir, de los medios comunitarios y alternativos que adhieren al proyecto político socialista patrocinado por el gobierno nacional.

3. Reforma legislativa de los paradigmas comunicacionales

En diciembre de 2010, las dos leyes fundamentales de la regulación del sector de las comunicaciones fueron modificadas: la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (Lotel) y la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (Ley Resorte). En ningún caso se trató de cambios directamente relacionados con los medios comunitarios –reconocidos en las versiones previas de estas normativas. Sin embargo, el principio fundamental de la regulación sufrió una enmienda de grueso calibre.

La Lotel originalmente promulgada en 2000 significó un avance cualitativo en la concepción oficial del uso y explotación del espectro radioeléctrico para fines de radiodifusión. Desde 1940, la legislación corriente estuvo basada en la noción de monopolio estatal, construida sobre el paradigma de «servicio público» de las telecomunicaciones. El Estado, en virtud de ello, se comportaba como “dueño” de las frecuencias.

El nuevo régimen regulatorio que sobrevino con la Lotel se construyó con base en un nuevo paradigma, definido y extendido desde Europa: las telecomunicaciones como «actividades de interés general». Según este precepto, adoptado en el artículo 5 de la Lotel de 2000, el protagonista esencial del sector debía ser el ciudadano como titular de los derechos humanos de la comunicación. Así pues, los operadores y usuarios de las

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

redes y servicios de telecomunicaciones ocuparían el centro de las previsiones jurídicas, dejando solamente al Estado la potestad administrativa de entidad reguladora.

El cambio introducido en la normativa generó un crecimiento notable de las actividades económicas de telecomunicaciones en todos los terrenos: desde la telefonía móvil hasta los servicios de radiocomunicaciones. El sector privado del ramo progresó en infraestructuras, inversiones e ingresos desde que entró en vigor la ley, y los medios comunitarios de radiodifusión encontraron un impulso inédito al ser reconocidos por primera vez en la legislación venezolana.

Sin exageración se ha llegado a decir que el único renglón de la economía nacional no operado exclusivamente por el Estado, que creció en la primera década del siglo XXI, fue el de las telecomunicaciones.

La única gran excepción del desarrollo auspicioso del sector ha sido el conflicto entre el gobierno del presidente Hugo Chávez y la mayoría de los medios comerciales de radiodifusión sonora y televisión abierta, iniciado desde el año 2000 con el incremento de la tensión política tras la aprobación de la Constitución bolivariana, los abusos del control gubernamental sobre los medios públicos y la preparación de una ley para regular los contenidos de la comunicación radioeléctrica. La conflictividad general por causa del rápido impulso que Chávez dio al proyecto socialista atizó la reacción de los medios privados, que en gran número dieron visible y sostenido apoyo a las tentativas para detener su avance. Los episodios del paro petrolero y el golpe de Estado de 2002, ampliamente documentados en lo referente a la participación activa de la prensa, la televisión y la radio comerciales, sellaron el destino de la relación entre el gobierno y los medios.

Aprobada en su versión original en diciembre de 2004, la Ley Resorte fue el primer paso oficial en la intención de reconfigurar el sector de las comunicaciones. Se trataba de una ley de carácter esencialmente sancionatorio, creada para inducir la autocensura y frenar la acción mediática que garantizaba espacio a la oposición política nacional. La reforma de este instrumento normativo en 2010 aumentó esa potencia punitiva al introducir más prohibiciones y perfeccionar las sanciones, al tiempo que se incluía entre los sujetos de la regulación a los “operadores de medios electrónicos” –entendiendo por éstos a los servicios de comunicación venezolanos en Internet (medios en línea, *blogs*, etc.).

La otra pieza de regulación intencionalmente dirigida al establecimiento de nuevas condiciones para los medios fue la reforma general de la Lotel. La modificación del paradigma de apertura y desmonopolización estatal fue la clave. El artículo 5 de esta normativa ya no reza que las telecomunicaciones son “actividades de interés general”. Desde diciembre de 2010, la prestación de servicios y establecimiento de redes en esta área se definen “como de servicio e interés público”, por lo que:

(...) el contenido de las transmisiones o comunicaciones cursadas a través de los distintos medios de telecomunicaciones, entre ellos radio, televisión y producción nacional

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

audiovisual, podrían someterse a las limitaciones y restricciones que por razones de interés público establezca la ley y la Constitución de la República (sic).

Dado que ya existía la legislación ordinaria para la regulación de los contenidos, la proposición de motivos de “interés público” mediante ley abriría espacio a otras posibles opciones de control en el ámbito de la radiodifusión.

Con la nueva Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos, reforzada en su talante punitivo y ampliada en su ámbito de aplicación, el regreso del paradigma de servicio público en la Lotel creó el entorno regulatorio necesario para la recuperación progresiva de las frecuencias del espectro radioeléctrico, tentativa para la que el gobierno encontró una fórmula conveniente en 2009.

4. Expropiación del «latifundio mediático»

El 31 de julio de ese año, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) ejecutó la medida de suspensión de habilitaciones a 32 radioemisoras y dos televisoras, que salieron del aire y sus licencias fueron desestimadas en forma definitiva con el propósito previamente anunciado de garantizar la restitución “de todas sus concesiones al Estado”¹². Fueron las primeras de un total de 240 radios y 45 televisoras que estaban bajo revisión administrativa por parte de Conatel. Una de las señales liberadas en Caracas se le adjudicó a la Asamblea Nacional, que desde entonces la opera bajo la denominación de *AN Radio* 102.3 FM, un integrante más del Sistema Nacional de Medios Públicos coordinado desde el hoy Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (Minci).

En septiembre de ese año, Conatel anunció el cese de las señales de otras 29 emisoras por el mismo motivo.

Tras siete años de mora en el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 210 de la Lotel del año 2000, Conatel había establecido en junio de 2009 un plazo final para los operadores que tenían pendiente la transformación de sus títulos al esquema de concesiones y habilitaciones administrativas introducido por la Lotel.

Este *deadline* se fijó en el contexto de las mayores tensiones entre los medios privados y el gobierno del presidente Chávez, por lo que todo el procedimiento quedó envuelto en la diatriba política. El Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda (órgano rector para entonces, de acuerdo con el decreto presidencial N° 6.707¹³ que suprimió al Ministerio del Poder Popular para las Telecomunicaciones e Informática y traspasó al primero sus competencias) anunció que 285 estaciones de radio y televisión

¹² Globovisión. Nota de prensa: “Comité para Protección de Periodistas reclama a Diosdado Cabello por renovación de concesiones a emisoras”, publicada el 22-07-2009. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=122551>

¹³ Publicado en Gaceta Oficial N° 39.178 de 14-05-2009.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

estaban insolventes con la presentación de documentos probatorios de la titularidad de sus licencias y sus casos serían sometidos al rigor de la ley.

La denuncia gubernamental de los “latifundios radioeléctricos”¹⁴ llevó a la Cámara Venezolana de la Industria de la Radiodifusión a acusar una persecución política contra más de la mitad de sus emisoras afiliadas.

Pero el Poder Ejecutivo nacional ataca en sus debilidades a las concentraciones de medios al tiempo que edifica el mayor emporio de comunicación pública de la historia venezolana.

En ese contexto de mengua del espectro de la radiodifusión para uso privado y, a un mismo tiempo, de crecimiento del nuevo hegemon comunicacional del Estado, empieza a cultivarse entre los medios comunitarios adherentes al gobierno bolivariano la idea de redistribución de las frecuencias para beneficio de su sector.

5. En busca de frecuencias para la comunicación del Poder Popular

Respaldo por el Minci, el sector pro-oficialista de las radios y televisoras comunitarias se ha embarcado decididamente desde 2008 en la procura de una legislación que no sólo reconozca la comunicación alternativa, sino que disponga recursos para su desarrollo y sostenibilidad. El principal de esos recursos tendría que ser, de acuerdo con diversos documentos que las redes de estos medios han producido, la reserva de espectro.

La discusión de la propuesta del Minci para la constitución del Sistema Nacional de Comunicación Popular, Alternativa y Comunitaria (SNCPAC), que se inició desde febrero de aquel año, pronto derivó en una agenda de reivindicaciones entre cuyos puntos centrales se encontraba la presentación de un proyecto de ley para la regulación y promoción del sector.

Siempre con el patrocinio y la vigilancia del gobierno, las reuniones de las redes de medios comunitarios, sus encuentros y congresos desde febrero de 2008 han planteado ese objetivo como prioritario para garantizarse la asignación de frecuencias, un bien limitado y escaso en el terreno de los usos analógicos del espectro radioeléctrico.

La evolución de la propuesta normativa gestada por los medios comunitarios oficialistas ofrece una variedad de versiones de los mecanismos para la democratización de las señales de radio y televisión. En un primer momento se planteó una distribución que asignaría 60% de las frecuencias a la radiodifusión comunitaria, 25% a los medios públicos y el restante 15% a personas naturales o jurídicas, es decir, a las emisoras privadas.

¹⁴ Prensa Web RNV. “Se pondrá fin al latifundio radioeléctrico”. Declaración del ministro del Poder Popular para Obras Públicas y Vivienda, Diosdado Cabello, el 17-05-2009: <http://www.minci.gob.ve/noticias/1/189128/>

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

Tal vez inspirados en las disposiciones de la Ley de Radiodifusión Comunitaria de Uruguay¹⁵, aprobada a fines de 2007, los comunicadores populares cercanos al gobierno del presidente Hugo Chávez propusieron en abril de 2011, en el proyecto de Ley de Comunicación para el Poder Popular¹⁶ —originalmente denominada Ley para la Comunicación Socialista—, el reconocimiento paritario de los tres sectores de la comunicación (público, privado y comunitario); o lo que es lo mismo, una distribución de las frecuencias en tres tercios exactos.

En el caso de la ley uruguaya, la reserva de “al menos” una tercera del espectro para la radiodifusión comunitaria en cada localidad se entiende como un mandato progresivo, es decir, para ser desarrollado en las decisiones del órgano de asignación de frecuencias a partir de la promulgación de esta normativa. En su artículo 20 la ley dispone que donde haya limitaciones para cumplir con el otorgamiento de un tercio de las señales a los comunitarios, se haga solamente para el caso de las frecuencias vacantes. En caso de producirse dividiendo digital por la liberación de señales analógicas, el regulador debe dar preferencia al «tercer sector» de la radiodifusión. Con la asimilación de sistemas de Televisión Digital Terrestre (TDT), en Uruguay ya se han estado otorgando las licencias de acuerdo con la distribución igualitaria expresada en la ley.

La versión original de la Ley de Comunicación para el Poder Popular sólo se refería a la asignación de un tercio del espectro para los medios comunitarios, sin ofrecer pormenores sobre la viabilidad de la propuesta en un contexto como el venezolano, en el que escasean las frecuencias disponibles. Ese documento tampoco incluía previsiones en lo concerniente a la digitalización de la televisión abierta o el dividendo digital.

Hacia principios de agosto de 2011, el proyecto de ley que los comunitarios oficialistas llevaron a la Asamblea Nacional como proposición de iniciativa popular ya no contenía referencias a la distribución del espectro de radiodifusión en tres tercios iguales. La exposición de motivos no reveló las razones que llevaron a la sustracción de esa premisa, que antes había sido formulada por los interesados como una de las reivindicaciones centrales de la ley.

El 10 de noviembre de 2011, el parlamento venezolano aprobó en primera discusión la ahora denominada Ley de Comunicación del Poder Popular (LCPP), en cuyo texto no hay disposiciones sobre reserva de espectro. Sin embargo, el artículo 4 asume como parte del objeto central de la normativa:

(...)

2. Democratizar el espectro radioeléctrico nacional, dándole prioridad a los medios de comunicación del Poder Popular (destacado nuestro).

¹⁵ República Oriental del Uruguay, Poder Legislativo. Ley N° 18.232 de Servicio Radiodifusión Comunitaria: <http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18232&Anchor=>

¹⁶ Portal Web del Diario El Universal, 04-08-2011. Proyecto de Ley de Comunicación para el Poder Popular: http://static.eluniversal.com/2011/08/04/PROYECTO_DE_LEY_DE_COMUNICACION_PARA_EL_PODER_POPULAR.pdf

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

(...)

Un mes más tarde, el 16 de diciembre, la Asamblea Nacional (AN) aprobó los cinco primeros artículos de la ley en segunda discusión. El enunciado del mismo artículo 4 sufrió una modificación:

(...)

2. Democratizar el espectro radioeléctrico nacional, mediante políticas inclusivas de equidad para los medios de comunicación del Poder Popular, atendiendo al marco normativo vigente (destacado nuestro).

(...)

Al referirse al “marco normativo vigente” como soporte jurídico para garantizar la equidad en la asignación de frecuencias, la LCPP tiende un puente con la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, en la que por cierto no hay preceptos relacionados con una reserva preferencial del espectro para fines de radiodifusión comunitaria. Tampoco existen en esa legislación las previsiones específicas de la radiodifusión digital, recurso que en la versión de la LCPP sujeta a segunda discusión en la AN ya se reconoce como un potencial para el desarrollo de los medios comunitarios y alternativos.

6. Cobertura, sustentación económica y autonomía: los problemas de la LCPP

Uno de los objetivos declarados del proyecto de Ley de Comunicación para el Poder Popular presentado por la red oficialista de medios comunitarios es el cambio del paradigma geográfico para la asignación de las frecuencias destinadas al tercer sector.

El aún vigente Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público sin fines de lucro¹⁷ establece la «comunidad», en términos de domiciliación geográfica, como el espacio local para la cobertura de las emisoras. Expresamente define que el área en cuestión no debe ser inferior a una parroquia ni mayor que el territorio del municipio en el que se asienta la comunidad, a menos que por vía de excepción el órgano regulador –la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) – determine la cobertura sobre un conjunto de parroquias o incluso municipios si sus poblaciones constituyen identitariamente una comunidad.

En contraste, tanto la propuesta popular original de la ley como el texto de la normativa sometido a discusión en el parlamento apuestan por una diversidad de criterios más allá de las determinaciones de índole geográfica. Así pues, el artículo 25 de la LCPP introduce la figura de la “zona de influencia” de la comunidad para considerar la cobertura de las estaciones de radio y TV comunitarias. La misma podría llegar a ser la totalidad del

¹⁷ Decreto N° 1.521 del 03-11-2001, publicado en Gaceta Oficial N° 37.359 del 08-01-2002. En adelante, lo referiremos por las formas abreviadas RRSTACSP o Reglamento de Radiodifusión Comunitaria.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

territorio nacional, si ello es aprobado por los órganos administrativos que poseen competencias en la toma de decisiones relativas a medios comunitarios y telecomunicaciones.

Un escollo difícil de superar en el terreno práctico es la escasez de frecuencias para coberturas más allá del área de las parroquias. De hecho, la Providencia Administrativa N° 888 de Conatel, del 27-10-2006, contentiva del Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencias (CUNABAF)¹⁸, establece con precisión las porciones únicas del espectro que pueden ser usadas para la asignación de señales de radiodifusión sonora comunitaria (V5: comprendida entre 88 y 108 MHz, en Frecuencia Modulada o FM) y televisión abierta comunitaria (V14: entre 512 y 806 MHz, en banda UHF –destinada a televisión local o regional). Para garantizar una cobertura más extensa y satisfacer las aspiraciones definidas en la LCPP, Conatel tendría que modificar significativamente el CUNABAF cambiando el uso de otras bandas de frecuencias reservadas a fines radioeléctricos diferentes. A menos, claro está, que se haga la apuesta por el tránsito hacia la Radio Digital y la Televisión Digital terrestres, lo que ampliaría las posibilidades de redistribución de las frecuencias para los tres sectores de la radiodifusión en el país.

En todo caso, las recomendaciones de organizaciones internacionales como la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (Amarc) apuntan hacia una visión libre de restricciones pre-determinadas para la regulación de las operaciones de los medios comunitarios de radiodifusión¹⁹:

Todas las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro, sean de carácter territorial, etnolingüístico o de intereses, estén ubicadas en zonas rurales o urbanas, tienen derecho a fundar emisoras de radio y TV. Esto implica que no debe haber límites arbitrarios y preestablecidos referidos a: áreas geográficas de servicio, cobertura, potencia o número de estaciones en una localidad particular, región o país, excepto restricciones razonables debido a una limitada disponibilidad de frecuencias o la necesidad de impedir la concentración en la propiedad de medios.

Por otra parte, en los *Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual*²⁰ la Amarc propone:

Las características técnicas de una emisora comunitaria, en el marco de la disponibilidad y planes de gestión del espectro, dependen únicamente de las necesidades de la comunidad que sirve y de su propuesta comunicacional. En ningún caso se entenderá que una radio o TV comunitaria implica necesariamente un servicio de cobertura geográfica restringida.

¹⁸ Publicado en Gaceta Oficial N° 38.588 del 20-12-2006.

¹⁹ Amarc. "Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitarias" (2009). Principio 05: Acceso tecnológico. Disponible en:
<http://legislaciones.amarc.org/Principios/PrincipiosMarcoRegulatorio.htm>

²⁰ Documento disponible en:

http://legislaciones.amarc.org/40Principios/40_Principios_diversidad_pluralismo.pdf

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

Lidiar con el problema de la redefinición de coberturas para los medios comunitarios en un escenario radioeléctrico de limitaciones en la disponibilidad de frecuencias, sería uno de los principales retos del Estado venezolano tras la eventual promulgación de la LCPPP. A ello agréguese el costo político de intentar nuevas expropiaciones de señales concedidas a operadores privados, con apoyo en el argumento técnico de la insolvencia administrativa de las radios y televisoras comerciales²¹.

6.1. Un corsé financiero para la independencia

Para el caso de la sostenibilidad económica de los medios radiales y televisivos de naturaleza comunitaria, la LCPP dispondría la creación del Fondo para el Desarrollo de la Comunicación del Poder Popular²² constituido con los recursos provenientes de un impuesto a la actividad publicitaria –no se aclara si solamente la comercial o también la oficial y la institucional–, equivalente a 1% sobre los ingresos brutos anuales que superen las 20.000 unidades tributarias; y con los eventuales aportes de los órganos y entes del Poder Público.

En consecuencia, para financiar el funcionamiento y desarrollo de los medios comunitarios se pecharía a la economía privada y al tesoro público.

La propuesta inicial del sector comunitario oficialista exigía la asignación de 50% de la pauta publicitaria del gobierno y los demás órganos del Estado. Antes de proponerse por iniciativa popular a la Asamblea Nacional, el proyecto de LCPP establecía un esquema de financiamiento diversificado sostenido por una base impositiva de 2% a las actividades publicitarias “con fines de lucro” y un aporte anual oficial restado de los excedentes y utilidades del sistema bancario público.

Por cierto que el fondo de financiamiento para la comunicación popular del proyecto original dependía o debía ser administrado por la Vicepresidencia Ejecutiva de la República. El texto aprobado que está en segunda discusión modifica la vinculación y lo adscribe al Consejo Nacional de Comunicación Popular, una figura que la propia LCPPP crea con una conformación de quince (15) integrantes, de los más de la mitad son representantes del gobierno central.

Desde luego, esta clase de amarras institucionales suprime el espíritu y el propósito de la necesaria independencia que los medios del tercer sector deben tener para asegurar su fidelidad a los intereses de los ciudadanos y las comunidades.

²¹ El proceso de transformación de títulos ordenado en la Lotel de 2000, que ha transitado por un accidentado proceso de definición de cronogramas, aún no ha concluido. Sin embargo, la gran mayoría de los medios privados ha formalizado su solicitud de actualización de licencias.

²² Artículos 21 al 24 del proyecto aprobado parcialmente en segunda discusión, en la Asamblea Nacional, el 16-12-2011.

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

7. Conclusión

Luce claramente definido el patrón de las operaciones regulatorias del gobierno del presidente Hugo Chávez en el caso del sector de las comunicaciones. En especial, resulta coherente el desarrollo de las normativas y la ejecución de acciones administrativas, con la dirección programática que se le ha dado desde el Poder Ejecutivo a las políticas públicas de comunicación.

También es elocuente el hecho de que los planes gubernamentales correspondientes han estado en línea con la creciente radicalización “revolucionaria” del proyecto político bolivariano.

La propuesta de la Ley de Comunicación del Poder Popular no es, de ningún modo, el resultado de una aspiración genuina de las redes de medios comunitarios. Desde el ministerio para la Comunicación y la Información se ha ejercido una sostenida influencia sobre las radios y televisoras alternativas, hasta el punto de una definitiva cooptación²³ de sus procesos, decisiones y acciones. Ese marcapasos gubernamental en el corazón de una gran parte de la comunicación comunitaria ha dictado los ritmos, el tono y el volumen de sus reivindicaciones, muchas de ellas legitimadas *ex proprio iure* por razones de equidad comunicacional.

El discurso de la democratización de las comunicaciones, en particular del espectro radioeléctrico, ha sido conculcado por la racionalidad ideológica y política inducida en los movimientos comunitarios desde el alto gobierno, que para ello hace uso de fórmulas populistas y asistencialistas de indudable propósito instrumental. El objetivo confeso es la construcción de un nuevo orden, una nueva hegemonía comunicacional en que los medios públicos (administrados directamente por el Estado) requieren de la participación del «tercer sector» para sepultar el modelo donde otrora predominaron los operadores privados de la radiodifusión.

Democratizar la comunicación no debe conducir hacia estadios normativos ni prácticas gubernamentales en los que se margine a los sectores mediáticos que se visualizan como adversarios. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al denunciar las tendencias de la concentración y monopolización de los medios, reclama el establecimiento de un régimen democrático y equitativo de distribución de las frecuencias del espectro radioeléctrico:

*(...) Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos*²⁴.

²³ Esta deliberada incidencia está muy bien descrita en el trabajo de Raisa Urribarrí “De comunitarios a gobunitarios: los medios alternativos en tiempos de *revolución*”, en *Hegemonía y control comunicacional*, de BISBAL, Marcelino (Editor), 2009.

²⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*. Disponible en: <http://www.cidh.org/basicos/basicos13.htm>

Versión PDF para imprimir desde

<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones>

Que el reconocimiento y el apoyo a los medios comunitarios constituya una estrategia legítima de democratización comunicacional, es contradictorio con la adopción de fórmulas de control estatal guiadas por postulados ideológicos o políticos. En sus *Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria*, la Amarc define al tercer sector de la comunicación como “medios independientes y no gubernamentales, que no realizan proselitismo religioso ni son de propiedad o están controlados o vinculados a partidos políticos o empresas comerciales”²⁵.

La autonomía, el rasgo máspreciado y auténtico de las radios y televisoras comunitarias y alternativas, se sacrifica en el proyecto de Ley de Comunicación del Poder Popular en provecho de la conformación de un sistema de medios intervenido por el gobierno, sujeto a prácticas paternalistas y edificadas como una entidad que inconstitucionalmente usurpa la condición de un poder público.

²⁵ Amarc. “Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitarias” (2009). Principio 03: Definición y características. Disponible en: <http://legislaciones.amarc.org/Principios/PrincipiosMarcoRegulatorio.htm>