

La legislación de televisión en Colombia: entre el Estado y el mercado ♦

Milcíades Vizcaíno G.*

Los cincuenta años de funcionamiento de la televisión en Colombia presentan evidencias acerca de una tesis que dice que la legislación sobre el medio se mueve entre el Estado y el mercado como dos procesos superpuestos y que éste, finalmente, termina por convertirse en norma para el Estado, la cual se manifiesta en los criterios de adjudicación, realización de productos y ofertas en las “parrillas de programación”, sea ella “comercial” o “educativa y cultural”. Estos procesos se mueven entre tensiones originadas en grupos sociales que se disputan los mercados publicitarios y su acceso a las decisiones sobre el funcionamiento del medio. Las normas adoptan una posición activa cuando establecen un marco para la acción, pero también adoptan una orientación pasiva cuando están dispuestas a renovarse como resultado de la presión del entorno.

Tanto el Estado como el mercado han sido cambiantes a lo largo del tiempo. Inicialmente fue el gobierno solo, luego el gobierno con particulares, después con los partidos políticos y más adelante con representaciones de la sociedad civil, hasta desembocar en una televisión abierta al mercado internacional en un contexto de globalización. La diferenciación en las estructuras de las empresas y parrillas de programación ha ido en relación directa con el número de normas: desde unos mínimos normativos hasta una abundancia de normas y, finalmente, a una tendencia a la desregulación. Estos ciclos tienen sentido no solamente en la historia específica de la televisión sino de una historia más general que corresponde a la sociedad en su conjunto, ya que la televisión y el derecho que la regula se entienden como hechos sociales¹ que tienen influencia en el desarrollo del medio y en la conducta de sus actores.

Una mirada sobre los cincuenta años de la historia reciente del país lleva a formular las siguientes preguntas: ¿cuáles son las fases por las que transitan las dos tendencias de énfasis en el Estado y en el mercado?, ¿por qué las dos tendencias se necesitan mutuamente, en un primer momento, para luego tender a divorciarse?, ¿qué factores inciden en que el mercado tienda a desplazar al Estado y se convierta en líder de los procesos que regulan la televisión?, ¿qué sentido tiene la legislación de televisión en los inicios del siglo XXI y cuál es la perspectiva en el mediano plazo?, ¿cuáles son las fuerzas sociales que presionan para que no exista normatividad o que se incremente su número, su cobertura y su alcance cuando se hace una discusión pública del medio en Colombia?. Este artículo pretende responder estos interrogantes, así sea de una manera limitada.

La argumentación se basa en una periodización histórica de dos grandes fases por las cuales transcurren los cincuenta años recientes en la historia del país: énfasis en el Estado y énfasis en el mercado. La periodización es arbitraria pero tiene el sentido de ayudar a comprender los procesos que no están marcados ni segmentados en el tiempo de una manera tajante y fija, sino que

♦ Artículo recibido en julio de 2004 ; aprobado en septiembre de 2004 .

* Sociólogo y magíster en educación con especialidad en investigación socioeducativa; docente e investigador en las universidades Cooperativa de Colombia y del Rosario.

¹ DURKHEIM, Emilio, *De la división del trabajo social*, Madrid, Akal, 2001, 4ª edición, pp. 134, 477-478.

corresponden a tendencias que surgen, se desarrollan y consolidan o se debilitan a lo largo del tiempo. Por tanto, no se espera encontrar límites claros y definitivos ni rupturas en las cuales se abandona el pasado para proseguir con un futuro totalmente nuevo, libre de ataduras con vínculos precedentes. Diferentes periodizaciones se han ensayado cuando se hacen análisis sobre legislaciones de televisión. En nuestro caso, adoptamos algunas de ellas. Por ejemplo, una que diferencia tres etapas: televisión privilegiada, televisión fragmentada y cibertelevisión; otra que funciona con tres categorías que son la de paleo-televisión, la de neo-televisión y la post-televisión; una más que se organiza en cuatro fases: cine, televisión masiva, televisión fragmentada y televisión interactiva; y, finalmente, otra que diferencia tres etapas: televisión fordista, transición y televisión post-fordista². Cada una tiene sus aspectos positivos pero también sus puntos de controversia. Sin embargo, lo importante es destacar el objetivo de la periodización elegida que, en nuestro caso, es mostrar las dos tendencias señaladas.

Cada uno de los procesos, con la dirección del Estado y con la conducción del mercado, puede ser analizado por separado; en este caso, se los considera en su mutua relación para mostrar historias en sus rupturas específicas, en sus vastas unidades y en sus interrupciones. Dentro de cada historia aparecen pasados, formas de encadenamiento, jerarquías de importancias variables en el tiempo y teleologías que caracterizan el objeto. La individuación de series diferentes se yuxtaponen, se suceden, cabalgan unas sobre otras o se entrecruzan de tal manera que no se pretende colocarlas en una forma lineal ni en una sola secuencia, sino en un escenario en el que priman las discontinuidades y los límites borrosos³.

Dos tipos de normas son estudiadas: la Constitución nacional y las leyes de televisión. La primera como marco general y la segunda como decisiones de política, de regulación, de control y de fomento al desarrollo del medio dentro de las coyunturas económicas, políticas y sociales que le sirvieron de contexto. Las preguntas están encaminadas, en consecuencia, a establecer la dirección de los procesos, las tendencias del modelo aplicado y sus conexiones con las ofertas de televisión, a identificar los grupos y sectores políticos que tuvieron iniciativa en la gestación de las normas y sus expresiones en la libertad de empresa, control y autonomía, y orden y acción del medio en la sociedad colombiana. No se estudian los procesos de producción de las normas sobre televisión en el Congreso de la República ni en otras instancias, como el Ejecutivo, desde la Presidencia de la República o desde el Ministerio de Comunicaciones, ni tampoco desde organismos como la Junta Directiva de Inravisión en tiempos pasados ni de la Comisión Nacional de Televisión en la actualidad. No se incluyen las decisiones de la Corte Constitucional en materia de televisión, como tampoco se incluyen los procesos subsiguientes a la generación de la norma que consisten en pasar a los decretos ejecutivos, las reglamentaciones, las Resoluciones y los Acuerdos, según sean los casos.

1. Regulación de televisión

² CAPPARELLI, Sergio, “La periodización en los estudios de televisión”, en ALBORNOZ, Luis A. (coord.), *Al fin solos. La nueva televisión del MERCOSUR*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus-La Crujía, 2000, pp. 19-36.

³ FOUCAULT, Michel, *La arqueología del saber*, México, Siglo XXI, 1982, 8ª edición, pp. 3-29. Igualmente, LEVI-STRAUSS, Claude, “Las discontinuidades culturales y el desarrollo económico y social”, en *Antropología estructural*, México, Siglo XXI, 1984, 4ª edición, pp. 294-303.

Las normas sociales se constituyen en componente central de la vida en sociedad. Los procesos de socialización tienen, entre otras funciones, las de orientar la conducta humana conforme a los ideales trazados socialmente. Ahora bien, esta conducta regida por normas sociales supone, particularmente en la sociedad moderna, no sólo la presencia de acción social normada sino de acción social normativa, del que acata las normas y del que las prescribe y que, en todo caso, afectan la vida cotidiana.

Las normas esconden valores y también poder e intereses. Por cuanto éstos varían con el tiempo y con el espacio social, no son algo dado y establecido de una vez para siempre sino algo que va dándose en el proceso de producción y reproducción social y apuntan al deber ser. Ganar espacio y, sobre todo, conquistar legitimidad es una demostración del uso del poder. En otras palabras, hacerse socialmente a la legitimidad es una forma de poder, es decir, una estructura de mando y obediencia, poder y dominación en términos weberianos de relaciones asimétricas de poder. Ahora bien, la normatividad social no sólo se institucionaliza sino que se estructura socialmente, es decir no sólo logra la aceptación social sino que se plasma en ámbitos normativos estructurados que pueden ser de tipo político, económico, hierocrático (vinculado a lo sagrado) y social en general⁴.

Toda sociedad sustenta su funcionamiento en normas que respaldan decisiones sobre los asuntos que competen a la colectividad. En las sociedades modernas, las normas son impersonales e identifican la acción del Estado como regulador de la vida social. Dada la existencia de intereses variados y, en ocasiones, contrapuestos, la existencia de normas se constituye en un catalizador de conflictos e indicador de convivencia. A medida que las sociedades se tornan plurales, la existencia de normas se hace cada vez más necesaria para evitar que los individuos pierdan el sentido de la vida en sociedad y armonicen sus pretensiones privadas con la esfera pública de sus actuaciones. Las democracias son estables y robustas en la medida en que sus normas son reconocidas y aceptadas porque permiten el tránsito de las colectividades y de los individuos en los espacios que abre la sociedad. Cuando una norma es el resultado de un proceso de construcción democrática no sólo existe legalidad sino también legitimidad en tanto se constituye en medio para el logro de finalidades sociales, entre ellos la preservación de valores dentro de un esquema de racionalidad medios orientados hacia fines.

Para los sociólogos, desde los clásicos hasta los contemporáneos, la temática ha sido recurrente. Ferdinand Tönnies, por ejemplo, analizaba la evolución de las formas de la vida social a lo largo de la historia y subrayaba la transformación que se había producido desde un tipo de organización social basada en los principios del parentesco, la vecindad, la vida de aldea y la comunidad espiritual del grupo, a otro basado en las relaciones contractuales e impersonales, dominado por los intereses sectoriales y el asociacionismo racional y voluntario, en el cual las normas sociales no eran, como antes, la costumbre y la religión sino las convenciones sociales, las leyes escritas y una ética laica sancionada por la opinión pública.

Por su parte, Emilio Durkheim centró su atención en *La división del trabajo*, *Las reglas del método sociológico*, *El suicidio*, y en *Las formas elementales de la vida religiosa* en la explicación del funcionamiento y disfunciones de la sociedad moderna. Distinguía entre dos tipos

⁴ WEBER, Max, *Economía y sociedad*, Tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 43. También, GIDDENS, Anthony, *Las nuevas reglas del método sociológico*, Buenos Aires, Amorrortu, 1976.

de sociedad: entre sociedades premodernas, que definía por la existencia de una fuerte “solidaridad mecánica” interna, la similitud de trabajos y funciones de sus miembros, el bajo nivel de la población, estructuras sociales elementales, aislamiento geográfico, leyes penales represivas e intensa conciencia colectiva; y sociedades modernas, que caracterizaba por su “solidaridad orgánica”, la división y especialización del trabajo de sus miembros, la complejidad de las estructuras sociales, el desarrollo e integración de mercados y ciudades, altos niveles de población, carácter restitutivo de las leyes, y por fundamentarse en sistemas de creencias secularizadas como la individualidad, la justicia social, el trabajo o la igualdad. El orden moral, para Durkheim, era equivalente al orden social. Este, a su vez, se expresaba como un sistema de normas que se constituían en instituciones sociales. La creciente división del trabajo conducía a una solidaridad de intereses entre todas las clases de la sociedad con las consecuencias positivas como el origen del intercambio de servicios, la reciprocidad de obligaciones y la interdependencia.

Con la división social del trabajo, la normatividad social se hace cada vez más instrumental en función de la tarea de mantener lazos de solidaridad en la convivencia social⁵. Con la entrada a la modernidad, la desacralización del poder implica una conciencia sobre los fundamentos de la vida social separados de condiciones naturales y atribuidas a la misma convivencia. Las normas son vistas como un producto de relaciones sociales que puede ser modificado por la acción humana⁶. Por esta vía se entiende que las normas y los valores son relativos a las organizaciones sociales en el tiempo y en el espacio y no tienen el carácter de perennidad ni de universalidad⁷. Estas tendencias se inscriben dentro de la corriente que acepta el avance de la razón instrumental para enfrentar los problemas de las sociedades⁸ hasta llegar a una juridización del mundo de la vida y su colonización por el mundo del dinero y el poder, ya sea como imposición o como extensión del contrato en la sociedad⁹. Estudiar las normas dentro del contexto de la sociedad resulta una tarea compleja por cuanto se deben buscar las ramificaciones que ella tiene en los diferentes sectores y articulaciones del ser social, asuntos que sólo parcialmente son tocados en este artículo.

La acción normativa instrumental está situada y condicionada históricamente. Por esta razón, se entiende dentro del marco de la estructuración social en el cual la acción es organizada por estructuras normativas y, a su vez, éstas constituyen y condicionan la acción y, por otra parte, las normas se encuentran interrelacionadas con significados y con los sistemas de poder representados en intereses¹⁰. Las normas se constituyen en configuraciones históricas propias de políticas e instituciones que tienen por función estructurar relaciones entre intereses propios de sectores sociales, del Estado y de actores privados. Estas normas incluyen ideas e instituciones;

⁵ OLIVERA PRADO, Mario, “Hacia una sociología de la corrupción”, en *Revista Probidad*, Bogotá, n° 16, octubre-noviembre de 2001.

⁶ MAQUIAVELO, Nicolás, *Obras políticas*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1971; HOBBS, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

⁷ GOULDNER, Alvin, *La crisis de la Sociología occidental*, Buenos Aires, Amorrortu, 1970.

⁸ WEBER, Max, *op.cit.*; HORKHEIMER, Max, *Teoría crítica*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974; JAY, Martín, *La imaginación dialéctica: una historia de la escuela de Frankfurt*, Madrid, Taurus, 1974.

⁹ HABERMAS, Jürgen, *El discurso filosófico de la modernidad*, Madrid, Taurus, 1989; BENDIX, Reinhard, *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1964.

¹⁰ GIDDENS, Anthony, *op.cit.*

las ideas connotan maneras, objetivos e instrumentos de intervención de instancias del Estado, mientras que las instituciones son organizaciones públicas que estructuran relaciones entre sí y con el Estado.

Con estos elementos entramos a analizar el caso de la televisión como una actividad social que, por tanto, tiene lazos que la atan con la sociedad y con el Estado. Los vínculos con la sociedad son evidentes porque de ella deriva sus audiencias, los temas, principios y valores que sirven de marco para construir sus mensajes, usar sus vehículos económicos y culturales, y ganar reconocimiento como actividad legitimada que satisface necesidades particularmente concentradas en la integración social, en la socialización y en la transmisión de modelos de vida. Igualmente recibe porque la televisión no es aséptica sino que se modela de acuerdo con la sociedad a la cual dirige sus programas. Los vínculos con el Estado están, asimismo, definidos porque el régimen jurídico colombiano otorga a éste ente una responsabilidad sobre la determinación de políticas, dirección, regulación y control, asignación de concesiones para el uso del espectro electromagnético y disposiciones que facilitan y promueven el desarrollo del medio. Si en la Carta constitucional de 1886, y en sus reformas, no estaban explícitas estas determinaciones, y no podían estarlo, en la Constitución de 1991 se ponen en primer plano aquellas relativas al acceso, a evitar las prácticas monopolísticas, a la creación de un ente autónomo y a hacer del Estado el responsable de la política y de las concesiones sobre el uso del espectro electromagnético (Art.20, 76 y 77).

Estas decisiones son el resultado de situaciones precedentes. De una normatividad que fue generada en el ejecutivo, durante el régimen del General Rojas Pinilla, se ha pasado a una legalidad concertada con el legislativo y aprobada con la intervención de los grupos de presión que defienden sus intereses de gremio o de sector social. Antes de esta forma de gobierno dictatorial, la legislación de prensa también se había concertado con los grupos de presión económicos y políticos. Su restricción llevó a unificar los sectores de oposición que terminaron por derrocar el mandato militar. Cuando se restablecen los canales de expresión política en el Frente Nacional, los grupos de presión encontraron vías legítimas de intervención en las decisiones de los gobiernos. De un Estado gestor y protector, participante en los procesos económicos, sociales y políticos, catalizador de intereses de los sectores sociales, se ha pasado gradualmente a un Estado facilitador, integrador de la iniciativa privada, desprendido de compromisos con la dirección de empresas y libre de responsabilidades en materias económicas¹¹. De una televisión única diseñada y ofertada por el Estado con participación privada en la fase de realización, en el modelo que se llamó “mixto”¹², se ha pasado a una televisión ramificada, ampliamente segmentada, con variadas modalidades y formas y con coberturas cada vez más amplias de ofertas diversificadas.

2. El Estado como responsable de la televisión

¹¹ CAPPARELLI, Sergio, DOS SANTOS, Suzy, “Estudio comparado de la televisión postfordista y de su reglamentación en el Cono Sur”, en ALBORNOZ, Luis A. (coord.), *op. cit.*, pp. 39-73.

¹² El modelo de televisión llamado “mixto” consistía en la diferenciación funcional entre Estado y particulares. El Estado se encargaba de la política, la administración y la dotación de infraestructura, además de los programas educativos y culturales y de la radiodifusión oficial; los particulares, por su parte, asumían la dirección y realización de la producción y la oferta de los servicios de televisión comercial.

La televisión en Colombia surgió de la iniciativa del Estado. Esta tendencia va desde la instalación hasta los años noventa, es decir en el espacio de los cuarenta primeros años. Por los años cincuenta la sociedad colombiana experimentaba cambios graduales y lentos en sus estructuras económicas pero, sobre todo, políticas y culturales. Apenas se abría a procesos de modernización fuertemente vinculados con procesos de industrialización y de consolidación de mercados internos. La televisión contribuyó a acelerar las nuevas visiones y los cambios de mentalidad del colombiano y a construir representaciones sociales diferentes de los esquemas transmitidos por la sociedad fundada en la tradición.

En este período hay una fuerte presencia del Estado a través de los gobiernos y un mercado oligopólico reservado a los primeros programadores y anunciantes que se vincularon al medio. Es particularmente notoria la capacidad y visión de negocio que caracterizó a los pioneros que fundaron y pusieron a rodar sus empresas, obviamente con el apoyo decidido del Estado. Era un grupo pequeño de proveedores que esperaban esta acción de soporte porque externa e internamente había las condiciones para que ello ocurriera de esta manera. En el plano externo, las frustraciones dejadas por la crisis financiera de 1929 en los Estados Unidos fue una lección que cambió la concepción del manejo de la economía. Los estados asumieron un papel protagónico de dirección de procesos sociales y de liderazgo en la economía. Por lo tanto, se esperaba que los particulares encontraran en sus gobiernos una fianza que les asegurara sus inversiones, en algunos casos, o les financiara sus operaciones, en otros casos, hasta que hubiesen acumulado lo necesario para autosostenerse en la competencia. Esto último fue lo que hizo el Estado en este período y en eso consistía el llamado “sistema mixto”. En el plano interno de la televisión, el Estado había asumido un compromiso con la sociedad y se había hecho responsable de ella. En consecuencia, lo que se hacía, directa o indirectamente, por sí mismo o por medio de contratos de concesión, se ajustaba a la razón de Estado. Por esto los valores económicos de arrendamiento y de prestación de servicios auxiliares para la realización de programas eran prácticamente simbólicos porque el Estado no pretendía hacer utilidades sino prestar el servicio en el contexto del “sistema mixto”¹³, es decir, conjuntamente con los particulares. Se prefería importar de programas realizados en el exterior, denominados entonces “enlatados”, que aplicar autorizaciones de inversiones extranjeras en el medio y las adjudicaciones contemplaban una cuota, generalmente más alta, de programas nacionales en las parrillas de emisión. Estos hechos pueden ser tomados como indicadores de la capacidad del Estado para tomar decisiones sobre el medio.

Tres entes se fueron haciendo protagonistas, en esta primera etapa: el Estado, los programadores y los anunciantes. Se necesitaron mutuamente y consolidaron lo que Richieri denomina “televisión fordista”, caracterizada por un mercado oligopólico, con pocos canales (inicialmente uno, entre 1954 a 1965, y luego dos, de 1966 a 1985, en el caso colombiano), limitación a inversiones extranjeras por argumentos de seguridad nacional, otorgamiento de licencias con criterios de adhesión política a los gobiernos, contraprestación en respaldo político a los gobiernos por los empresarios, provisión de la infraestructura por el Estado y consolidación de mercado nacional¹⁴.

¹³ BIBLIOWICZ, Azriel, *Lo público es privado: un análisis de la televisión colombiana*, New York, Cornell University, 1979, Tesis para obtener el Doctorado, p. 76.

¹⁴ RICHIERI, Giuseppe, *La transición de la televisión: análisis del audiovisual como empresa de comunicación*, Barcelona, Bosch, 1993. GALPERIN, Hernán, “La reforma en la regulación de las industrias televisivas del Brasil

Estos procesos se desenvuelven paulatinamente en la regulación de televisión en tres fases: la primera de estatización sin intervención directa de partidos políticos, durante la administración Rojas Pinilla; la segunda de estatización con intervención de partidos políticos; y la tercera de estatización con partidos políticos y con representaciones de la sociedad civil.

Fase de estatización sin intervención de partidos políticos

Durante la fase de estatización, que se extiende desde la iniciación de la televisión en 1954 hasta 1957, se crea y se fortalece el sistema mixto con la dirección del Estado, el cual se encarga de colocar la infraestructura tanto de producción como de transmisión, dirige, regula, controla, financia y hace televisión, apoya e impulsa la iniciativa privada y se proclama como el actor principal. Es, a la vez, regulador y operador. Para cumplir con sus objetivos, se produce una configuración burocrática con base en fines y en valores orientados y canalizados por el Estado. A la Oficina de Información y Propaganda del Estado –ODIPE– se anexa la actividad de hacer televisión, con la figura de “sección de televisión” (Decreto 3363 de 1954) hasta que se crea la Televisora Nacional (Decreto 0101 del 19 de Enero de 1955) como una entidad que, si bien depende de ella, adquiere una diferenciación en su estructura y, por ende, una relativa autonomía funcional y procedimental. Cinco años más tarde, la Televisora Nacional pasa a depender del Ministerio de Comunicaciones (Decreto 1635 de 1960) con lo cual adquiere una nueva significación por entrar en la estructura del sector especializado y, más todavía, cuando se le da un carácter de ente descentralizado con el nombre de Instituto Nacional de Radio y Televisión –INRAVISIÓN–, adscrito al mismo Ministerio de Comunicaciones (Decreto 3267 de 1963), figura jurídica que conserva hasta la actualidad¹⁵.

En los ocho años iniciales, la televisión es objeto de normas que se dirigen a regular su ubicación dentro de la estructura del Estado. Por esta consideración, se definió que los canales radioeléctricos eran propiedad del Estado (Decreto 3418 de 25 de noviembre de 1954). En cambio, no hay normas relativas a la creación de la televisión, adquisición de equipos, salvo tele-receptores (Decreto 3329 de noviembre de 1954), la programación, coparticipación en la producción con particulares, canalización de resultados financieros provenientes de publicidad, aportes del presupuesto general de la nación, o asuntos similares. Una administración gubernamental como la vigente en esta fase explica el asunto. Se trata de una orientación de tipo caudillista y populista, en la cual la figura del líder dirige los destinos con la única referencia de sí mismo y de su capacidad de conquistar y mantener legitimidad y respaldo por parte de la población. Weber indicaba que este tipo de dominación crea representaciones de algo que en parte existe y en parte se constituye en un deber ser en la mente de los individuos y, como tal,

y de la Argentina en los 90”, en ALBORNOZ, Luis A. (coord.), *op. cit.*, pp. 153-178. No adoptamos aquí el concepto “fordista” por compartir la tesis de que “ninguna discusión seria del fordismo como fase distinta de la expansión capitalista puede realizarse tomando como eje el modo de regulación”. Cfr. JESSOP, Bob, *Crisis del Estado de bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre-Universidad Nacional de Colombia, 1999, p. 39.

¹⁵ La decisión de crear Inravisión cierra el camino a iniciativas de entregar la red nacional a la empresa privada, así como a la posibilidad de entregar canales regionales en manos de particulares. Cfr. TÉLLEZ, Hernando, *Veinticinco años de televisión colombiana*, Bogotá, Ediciones RTI, 1979, p. 50. Asimismo, MARTÍN LEYES, Pedro, *Memoria al Congreso Nacional. Junio 14 de 1988-Febrero 27 de 1989*, Bogotá, 1989, pp. 14, 247-250; ARBOLEDA DE URIBE, Esmeralda, *op. cit.*

posee una significación causal en la conducta humana¹⁶. La devoción afectiva a la persona en virtud de sus cualidades excepcionales (carisma) está asociada al caudillo que dirige y manda. La relación social establecida es extraordinaria y personal con el portador del carisma¹⁷ que fue utilizada para sostener la forma de Estado que funcionó en esta fase.

Fase de estatización con participación de partidos políticos

La entrada al llamado Frente Nacional, en los 16 años de funcionamiento, constituyó una continuidad en el poder de disposición del Estado sobre la televisión. Sin embargo, surge una disposición que identifica claramente su manejo descentralizado. Esta forma obedeció a una reforma general de las entidades del Estado en la cual se distinguió el sector central (Ministerios, Superintendencias, Departamentos Administrativos) y sector descentralizado (institutos dependientes del sector central). El Decreto 3267 de 1963 reorganizó el Ministerio de Comunicaciones e incluyó al nuevo ente, a Inravisión, en virtud de la Ley 21 de 1963 que otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo para hacer modificaciones estructurales y funcionales.

No se requería una normatividad adicional en tanto ella era suplida por acuerdos interpartidistas, en las rotaciones cuatrienales hasta su finalización en 1974. A cambio de una organización tipificada como caudillista, se implantó otra que soportaba su legitimidad en las organizaciones partidistas tradicionales, los partidos liberal y conservador. Los acuerdos entre ellos suplantaron normas que, impersonalmente, regulaban las relaciones con el Estado y reivindicaron para sí la dirección de la política y canalizaron sus recursos a su libre disposición. El caso de la televisión no fue una excepción. Al contrario, guarda coherencia y continuidad con lo que ocurrió en otras instancias: libre ejercicio del poder, control sobre recursos, “milimetría” en la designación de los cuadros burocráticos, rotación en la cúpula de las organizaciones y obediencia a un plan de desarrollo gestado a principios de los años sesenta como mecanismo para dirigir las acciones propias del Estado.

Inravisión canalizó para sí el poder sobre la televisión. Se constituyó en el organismo líder y el canal por excelencia encargado de prestar el servicio público de radiodifusión y televisión. Los programas educativos y culturales, el servicio público de televisión educativa o docente, transmisión de señales de televisión, la adjudicación en arrendamiento de espacios en los canales de televisión a concesionarios que originen programas de carácter comercial con un tiempo de vigencia que no exceda cinco años. Igualmente, se autoriza al Instituto para arrendar el uso de canales de televisión a particulares y a participar en sociedades subsidiarias nuevas o preexistentes para el establecimiento, explotación y prestación de servicios de televisión. La norma se adelanta al eventual caso de la concesión de canales radioeléctricos a personas naturales o jurídicas para la prestación de servicios de televisión, evento que ocurrió solo hasta 1997. La legislación preveía que en caso de ocurrencia de esa concesión a particulares, los sistemas e instalaciones de televisión hasta ahora en operación serían destinados a fines exclusivamente culturales, informativos y docentes. Por otra parte, y como consecuencia de la descentralización estructural y funcional, se definen la junta administradora, el director, el carácter de los

¹⁶ WEBER, Max, *op. cit.*, p.13.

¹⁷ *Ibid*, Vol. II, pp. 711-716; Vol. I, pp. 193-197. Igualmente, *El científico y el político*, Madrid, Alianza Editorial, 1967, pp. 130, 137, 178, 220.

funcionarios, el control fiscal, la propiedad del Instituto (a cargo del Estado) y el patrimonio y los fondos provenientes de los derechos de funcionamiento.

El paso legal perduró en los cuarenta años siguientes, con algunas modificaciones, y consolidó el sistema mixto. Se instauró la modalidad de licitaciones públicas que solucionaba parte de los problemas con que se enfrentó la Televisora Nacional en su etapa final. Las disposiciones legales no surgieron ex nihilo; muy al contrario, se presentaron circunstancias favorables que presionaron su emergencia. Un primer aspecto, fue que la televisión, desde su fase inicial, no ofrecía competencia a la radio ni a la prensa no sólo porque sus audiencias eran reducidas en número sino, sobre todo, porque no contaba con la fuerza necesaria para atraer presupuestos publicitarios que incitaran los intereses puestos en los otros medios¹⁸. El segundo aspecto es que la televisión se caracterizaba por el desorden y anarquía en su administración. Lo público y lo privado se confundían de tal manera que los controles de la primera fase prácticamente desaparecían y las concesiones de espacios en la televisión se adjudicaban por relaciones personales sin mediar criterios regulados normativamente. Este tipo de transacciones personales, por ejemplo, llevaron a que se adjudicara a un solo programador, Alberto Peñaranda, el 93% de la programación comercial¹⁹. La burocracia, racional y fundamentada en la impersonal norma, estaba aún en fase embrionaria y no se desprendía de la forma de recompensa prebendaria propia de una organización estamentaria.

El desorden administrativo tenía implicaciones en las ofertas de programación. Se adoptaron formas participativas para el estudio y adjudicación de espacios en las licitaciones públicas. Ejemplo de ello fue la creación de un Comité Administrativo (Decreto 1738 de Julio de 1964) de cuatro principales y cuatro suplentes designados todos ellos por el Ministro de Comunicaciones con las funciones de recomendar políticas de programación, sugerir estímulos a la producción de programas de interés general, recreativos y culturales, emitir conceptos sobre ofertas de programadores y vigilar la transmisión de programas comerciales. Este comité era una extensión del poder central que realizaba operaciones puntuales y recomendaba medidas; pero las decisiones continuaban formalmente en el Ejecutivo pero alimentadas por la posición privilegiada de la dirigencia conservadora-liberal.

Los intentos de mejoramiento no producían un cambio real ni en el nivel formal ni en el real porque no tuvieron la capacidad de subsanar las deficiencias. Al contrario, se fraguó un malestar con las adjudicaciones que creció de tal manera que, en ocasiones, creó dificultades de gobernabilidad a las administraciones gubernamentales. Un ejemplo, fue la decisión de Todelar de no aceptar la licitación de televisión “porque los criterios de adjudicación de espacios, a pesar de lo declarado, no fueron el reconocimiento a la solvencia profesional y empresarial, ni a la

¹⁸ BIBLIOWICZ, Azriel, *op. cit.*, p. 36. Esta situación, sin embargo, es pasajera. Por el año de 1975, se configuraba «un buen negocio que no exige gran inversión de capital y en el que las conexiones políticas juegan un rol central», según escribe Bibliowicz (p. 51). Esto correspondía a una intuición empresarial de Fernando Londoño Henao, gerente de Caracol, quien en 1962 planteaba que «hay una cantidad de presupuestos que no crecen porque no tienen un medio para invertir más dinero publicitario» (Tertulia sobre medios de comunicación convocada por *El Espectador*, en junio de 1962).

¹⁹ BIBLIOWICZ, Azriel, *op. cit.*, pp. 40-41, 50-51. Por el año de 1965 se reconoce que «la televisora es un espléndido negocio, pero no para el Estado sino para intereses particulares». Cfr. Hernando Téllez, “Cosas del día”, en *El Tiempo*, 1^o de febrero de 1965.

experiencia en medios de comunicación, ni a la calidad de contenido de los programas y servicios” (Diciembre 17 de 1973).

El desorden administrativo planteaba otros aspectos. Uno era si el Estado debía continuar con la dirección de la televisión²⁰. Las tensiones entre servicio público y privado, Estado y particulares, educación y comercialización, canal estatal y canales privados se ventilaron a propósito de la concesión del TV-9 al Teletigre²¹. Finalmente se optó por continuar con el sistema “mixto” de propiedad, administración, regulación y concesión del Estado, y de producción y programación de los particulares en la televisión “comercial”. En estas circunstancias, las normas debían mantenerse. Los consensos entre los grupos de intereses en la televisión y los sectores políticos en el gobierno afirmaron la continuidad porque se aseguraba que todos ganarían bajo el esquema establecido. Cuando el contrato sobre el TV9 no se renovó en 1970 y se adjudicaron sus espacios, los grupos de oposición en los cinco años de esta concesión recobraron la calma porque los recursos legales surtieron el efecto deseado.

Sin embargo, se prepararon para dar un paso intermedio: no abogaron por libertad de canales ni arrendamiento de la totalidad de un canal sino que decidieron intervenir directamente en la producción de los programas a cambio de usar los servicios de Inravisión. Los estudios Gravi, de propiedad de Punch, RTI y Caracol, les aseguraban este salto adelante en el control de la televisión. En síntesis, las empresas privadas que intervenían en el diseño y realización de los programas ahora entraban en la realización. El caso de Gravi abrió el camino para otras productoras independientes, modelo que se abrió camino hasta que fue una competencia para la tradicional Inravisión²². Más adelante, en 1979, lograrían la introducción del sistema NTSC de televisión en color, así como la transmisión desde unidades móviles. Tan sólo a finales de los 90, dos empresas alcanzarían la adjudicación como canales privados (Caracol y RCN). Los demás seguirían en los tradicionales canales Uno y A, ahora bajo la denominación de “canales públicos”, denominados de “operación pública” por compartir todavía el sistema mixto. Los intentos de reformar la normatividad se frustraron. Por ejemplo, en 1977 se presentó un proyecto de ley por la entonces Ministra de Comunicaciones, Sara Ordóñez de Londoño, mediante la cual se abría la libertad de canales. El trámite no fue exitoso en el Congreso de la República y la normatividad vigente se mantuvo²³.

²⁰ El Estado garantizaría la intención cultural original y evitaría la introducción de capital extranjero identificado con Goar Mestre, el cubano que había organizado empresas de radio y de televisión en Argentina. Cfr. *La Nueva Prensa*, Bogotá, 29 de septiembre de 1962, p. 68. Una discusión filosófico-política en defensa del Estado-educador fue planteada por Mario Laserna en *El Tiempo*, 18 de diciembre de 1965. Incluso se llegó a plantear «que ‘la mano negra’ y los factores de poder controlan en Colombia la radiodifusión y la ‘gran prensa’. La televisión se les ha escapado hasta ahora por su condición estatal, pero constituye la próxima víctima de su codicia» en *La Nueva Prensa*, 29 de septiembre de 1962.

²¹ Se trataba de una empresa dirigida por la señora Consuelo de Montejo que accedió a la adjudicación de la totalidad de un canal entre 1965 y 1970. A partir de este año, las adjudicaciones se hicieron por la modalidad de espacios, como se hacía en el Canal *Uno*.

²² Los estudios de Inravisión en la Calle 24 con carrera 5ª, en Bogotá, prestaban, desde el inicio del funcionamiento de la televisión en 1954, servicios para la realización de programas por los particulares. Hasta este momento, salvo los estudios del *Teletigre*, los únicos estudios existentes eran los de Inravisión.

²³ ORDÓÑEZ DE LONDOÑO, Sara, *Memorias al Congreso Nacional*, Bogotá, julio 1978. Igualmente, *El Espectador*, 21 y 25 de junio de 1977.

A cambio de nuevas normas, los grupos políticos presionaron para poder participar en la televisión. Al fin y al cabo, este era su objetivo. Si el Frente Nacional fue resultado de acuerdos entre liberales y conservadores para acceder al control del Estado y de las administraciones gubernamentales, es obvio que la televisión no podía escapar a esas pretensiones. “No habrá televisión política”, había planteado el Ministro de Comunicaciones Cornelio Reyes en una entrevista periodística el 12 de febrero de 1965. Solamente se dejaron tres noticieros: El mundo al vuelo, Noticiero Suramericana y Controversia, dirigido por Esmeralda Arboleda. La razón: calidad, tradición y no ser de tipo político, porque “la televisora del Estado no puede comprometerse con ningún partido, ni con ningún grupo”, justificaba Silvio Villegas²⁴. En el escritorio del Ministro estaban las solicitudes de Álvaro Gómez H., Fernando Mazuera V., y Cástor Jaramillo A., del directorio unionista, del mismo partido del Ministro. Esta decisión se mantuvo y se ratificó cuatro años después cuando se canceló la transmisión del programa “Gorilas en acción” que contenía una entrevista con el candidato Misael Pastrana Borrero con el argumento de que “están suspendidos los programas de carácter político en la TV” (octubre 2 de 1969).

Esta orientación, sin embargo, fue provisional; no resistió el paso del tiempo. En 1976, Luis Carlos Galán, como codirector de Nueva Frontera, decía que “el problema de la utilización política de la televisión representa uno de los puntos claves en el futuro de la democracia colombiana porque constituye un paso obligado en el proceso de crecimiento político, social y democrático del país. La apoliticidad de la TV es imposible si esperamos que ella cumpla funciones informativas. Lo razonable, entonces, es afrontar francamente la cuestión [de manera que] todos los sectores representados en el parlamento puedan comunicarse con el país [...]”²⁵. El Ejecutivo presionó para que la Comisión para la Vigilancia Electoral adoptara medidas sobre el uso de la televisión especialmente durante las campañas electorales. Esta Comisión produjo el Acuerdo 05 de 1977 sobre prohibiciones, como acompañar las noticias con comentario, utilizar adjetivos que califiquen los hechos con expresiones peyorativas, superlativas o comparativas; también indicaba que las entrevistas debían versar sobre hechos y no sobre ideologías y no podían incluirse intervenciones de oradores ni podían presentarse notas o editoriales con proselitismo político o propaganda partidista²⁶.

Eran medidas muy limitadas para una avalancha que crecía y que consistía en la presión de los sectores políticos para usar la televisión de acuerdo a sus intereses. En los años setenta se consolidó esta tendencia. En 1983 se promulga el Decreto 222 sobre contratación administrativa que derogó el decreto 150 de 1976 e introdujo el concepto de “Concesión de Espacios de Televisión”, en lugar de “Arrendamiento de Espacios de Televisión”. A finales de 1983, la licitación por tres años adjudicaba los noticieros así: en el Canal Nacional, Intervisión (Alfonso Castellanos, Yamid Amat, Juan Gossaín y Margarita Vidal, de orientación liberal); Telediario (Arturo Abella y Jorge Enrique Pulido, conservador); 24 Horas (Mauricio Gómez, conservador). En la Segunda Cadena, Programar Televisión (Juan Guillermo Ríos, Felipe López y socios,

²⁴ Director de *La República*, Bogotá, 20 de febrero de 1965. La junta de programación suprimió los espacios «Aquí Bogotá», de Arturo Abella, «Democracia TV» de Julio César Turbay Ayala, «Un periodista en apuros» de Eduardo Camargo G., «Encuentro con la prensa» de Jaime Villamil, «Ayer, hoy y mañana» de Gustavo Rojas Pinilla y «La vida privada de Alberto Giraldo L». Inravisión, *Historia de una travesía: 40 años de la televisión en Colombia*, Bogotá, 1994, p. 132.

²⁵ GALÁN, Luis Carlos, “Asalto a la televisión”, en *Nueva Frontera*, 10 de septiembre de 1976.

²⁶ ORDÓÑEZ DE LONDOÑO, Sara, *op. cit.*

liberal lopista); TV-Hoy (Andrés Pastrana, conservador); sábados, domingos y festivos, Noticiero Cinevisión, liberal independiente)²⁷. La programación adjudicada, tanto de noticieros como de los demás espacios, tuvo tanta reacción negativa en el público que el consumo de televisión se redujo en las audiencias en un 20%²⁸. Esta situación fue tan preocupante que se autorizaron cambios correctivos. Sin embargo, el problema de fondo era el manejo político del medio. No se tenía claro que la empresa política es necesariamente una empresa de interesados y esos intereses no se pueden ocultar²⁹. El gobierno reaccionó con la presentación de una propuesta al congreso para cambiar la normatividad.

Fase de estatización con intervención de partidos políticos y representaciones de la sociedad civil

El Estado dirigido por los partidos políticos, como eran los convenios del Frente Nacional, no ganó legitimidad entre la población. Para recuperarla, la administración del Presidente Belisario Betancur presentó un proyecto de ley al Congreso, el cual, finalmente, quedaría refrendado como Ley 42 de 1985. Varias intenciones se proponía satisfacer esta ley: mayor independencia respecto del ejecutivo en el manejo del medio, permitir acceso a diversos estamentos de la comunidad que no la habían tenido antes (ex directores de Inravisión, Director de Colcultura, periodistas, academias de la lengua y de la historia, facultades de comunicación) en el Consejo Nacional de Televisión, máximo órgano rector autorizado para formular la política general y regular el servicio público de televisión. Se creaba un organismo nuevo que era la Comisión para la Vigilancia de la Televisión, en el cual se encontraban representantes de la Iglesia católica, padres de familia, asociación de universidades, artistas, sindicatos, consumidores, juntas de acción comunal, usuarios campesinos, críticos de televisión o periodistas especializados, anunciantes y empresas de publicidad, como una expresión de democratización en la dirección del medio³⁰. La ley transformó la naturaleza jurídica de Inravisión y le dio el status de entidad asociativa del orden nacional con carácter de establecimiento público mediante la figura de una asociación entre la nación, a través del Ministerio de Comunicaciones, Telecom y Colcultura, aunque su dependencia continuó en el Ministerio de Comunicaciones.

La ley entendía los servicios de televisión y de radiodifusión oficial como “servicios públicos” tal como provenían del Decreto 3267 de 1963, aunque su prestación podía hacerse directamente o mediante contratos de concesión. Igualmente ratificaba la propiedad exclusiva del Estado sobre los canales radioeléctricos usados en cualquiera de las modalidades tecnológicas de emisión o de transmisión. La ley abría una puerta que se había cerrado en la normatividad anterior y era la autorización de operación de canales en regiones determinadas del territorio nacional. Por esta autorización se reguló el funcionamiento de los canales regionales mediante el Decreto 3100 de 1984 y del Decreto 3101 del mismo año para el caso específico de TeleAntioquia y así para los

²⁷ Inravisión, “Adjudicación de la licitación de espacios en los dos canales de televisión”, 7 de noviembre de 1983.

²⁸ *Semana*, primera edición de 1985.

²⁹ WEBER, Max, *El científico y el político...*, op. cit., pp. 114, 122.

³⁰ La democratización iniciaba con un llamamiento del Gobierno a partidos y movimientos políticos. En respuesta, se presentaron los documentos «Propuesta para una formulación de la política de comunicaciones y de la administración de medios de comunicación», del liberalismo oficialista, «La televisión y sus implicaciones políticas», del Instituto de Estudios Liberales, «La televisión y el Estado», en «Una Colombia nueva para los colombianos», del Nuevo Liberalismo, y «Lineamientos para la televisión nacional y participación democrática», del Partido Comunista.

demás que entraron en funcionamiento posteriormente³¹. Asimismo, se daba paso a la televisión por suscripción mediante el sistema de concesiones a particulares. Estas dos medidas marcaron, sin duda, un paso importante tanto en la normatividad como en la concepción, operación y organización del medio. La complejidad por diferenciación estructural iba adelante, por un lado mediante la ampliación de la responsabilidad del Estado y, por otro, nuevas alternativas para los particulares. Nuevas opciones para el televidente, pero también nuevos competidores en el mercado de la publicidad. El panorama sobre la capacidad del país para soportar estas alternativas desde el punto de vista organizacional y financiero no se ponía en duda; al contrario, se veía con entusiasmo y como un signo de apertura favorable con el cual estaban de acuerdo los partidos políticos y también los gremios y las empresas ligadas a la televisión, como los programadores, los anunciantes y las agencias de publicidad.

Se entendía que el proceso apuntaba a renovar las relaciones entre el Estado y la sociedad, lo cual se manifestaba en los mecanismos de participación que se creaban para que diferentes organizaciones de la sociedad intervinieran tanto en la dirección como en el control de la televisión. Continuaba el sistema mixto, Estado-particulares, pero ahora con la intermediación de otros sectores de la sociedad, lo cual debía interpretarse como un signo de apertura democrática a expresiones de la sociedad civil. Sin embargo, el entusiasmo era transitorio. Muy pronto surgieron voces encontradas por cuanto los intereses de mantener una televisión controlada por el Estado chocaron con otros que exigían mayor libertad para los particulares. El gobierno asumió una posición defensiva mientras que los empresarios, aliados con sectores políticos influyentes, fraguaron una salida hacia una mayor libertad. La diferencia con situaciones anteriores consistía en que habían entrado al negocio del medio, de una manera decidida, grandes capitales de empresas ligadas, por ejemplo, con Carlos Ardila Lulle y Julio Mario Santodomingo. Por otra parte, los productos televisivos tuvieron gran aceptación en mercados externos, lo cual transformó los criterios de su realización. Se introdujo el sentido de producir para el mercado interno pero también, y cada vez con mayor fuerza, para comercializarlos en estaciones de otros países.

Es entonces cuando se abre un espacio para reclamar una normatividad menos asfixiante y de mayores garantías para desenvolverse en los mercados competitivos. El Estado pasa a ser visto como un agente incómodo que no estaba en capacidad de acompañar la velocidad de los cambios hacia mercados competitivos que permitieran mayor acumulación de capital. Al poco tiempo de expedida, la norma fue objeto de críticas severas desde orillas distintas como un indicador de la insatisfacción que provocó su contenido y las consecuencias que tendría su aplicación frente a la dinámica que había tomado el medio. A año y medio de la expedición, por iniciativa de periodistas, se llevó a cabo un foro en el cual se oyeron posiciones encontradas frente al contenido de la norma y que mostraban la insatisfacción existente en gremios y asociaciones, pero no en sectores gubernamentales³².

Los grupos de presión no cesaban en su empeño por lograr un mejor desprendimiento de las normas y dar el paso al autocontrol, la autonomía y la autodeterminación. Se presentaron algunos proyectos de ley al Congreso de la República pero no tuvieron éxito en su tramitación. Los

³¹ LÉBOLO CASTELLANOS, Emilio (Organizador), *Foro por un canal regional de televisión para la Costa Atlántica*, Barranquilla, mayo 23 de 1985.

³² Círculo de Periodistas de Bogotá, *et al.*, *¿Hacia dónde va la TV colombiana?*, Bogotá, 1986.

proyectos frustrados de 1989 y 1990 fueron reemplazados por una normatividad conciliadora en 1991, mediante la Ley 14. Según ella, el Estado conservaría su capacidad de dirección y de control pero también los particulares encontrarían la seguridad de desarrollar sus iniciativas. Todavía, sin embargo, no se autorizaban canales privados sino que se mantendrían los tradicionales de propiedad del Estado. En cambio, dos elementos nuevos tendrían desarrollo: uno, la televisión por suscripción con organizaciones privadas; y dos, la autorización de funcionamiento de antenas parabólicas que podían “bajar” programas de satélite y ponerlos a circular en conjuntos de apartamentos, centros comunales o, incluso, pequeñas comunidades locales.

Por otra parte, y por primera vez, se planteaba la necesidad de refinar los criterios de adjudicación, de prolongar el tiempo de vigencia de los contratos y asumir franjas a cambio de espacios. Igualmente se clasificaron por primera vez los programas de televisión, de acuerdo con su origen, carácter y contenido. La ley dicta normas generales sobre el servicio de televisión y radiodifusión oficial, determina los fines del servicio público de televisión, fija los objetivos de Inravisión y establece las funciones y composición de la Junta Administradora del Consejo Nacional de Televisión y de la Comisión Nacional para la Vigilancia de la Televisión. La expedición de la Ley 14 de 1991 no tuvo una divulgación ni una polémica de igual calado y extensión que la anterior, por cuanto se la esperaba para subsanar problemas generados en el desarrollo de la industria televisiva en el medio colombiano. Con ella, el Estado había flexibilizado su posición de prestación de servicio para pasar a un terreno en el cual el mercado fuera aceptado como criterio de competitividad en la circulación de productos televisivos. Desde el gobierno se había adelantado un “revolcón” para abrir la economía y los demás sectores a la fuerza de la corriente globalizadora. La televisión hacía parte de esta dinámica.

3. La televisión orientada por el mercado

Las leyes 182 de 1995 y 335 de 1996, con el complemento de la ley 680 de 2001, marcan los cambios más recientes en la normatividad sobre televisión. Son los cambios que mayor ruptura representan respecto a las normas expedidas anteriormente. Si el sistema “mixto” había permanecido con la característica de ser el “modelo colombiano” que hacía diferencia con experiencias en América Latina y en otros contextos, ahora se produce un fraccionamiento. Por un lado, se le mantiene para los canales denominados “públicos” de cobertura nacional dirigidos por Inravisión, como Señal Colombia y los canales Uno y A, especialmente éstos que mantienen el régimen de contratación seguido durante treinta y cinco años. Por otro lado, se presenta, por primera vez después del Teletigre de los años sesenta, una liberalización de empresas privadas y de las leyes del mercado en una competencia abierta con cada vez menos presencia del Estado en la regulación de la programación de emisión y transmisión. La acción del Estado está representada en la adjudicación de la concesión y en el uso del segmento en el espectro electromagnético en obediencia a la Constitución de 1991. El riesgo de las inversiones y la relación con las audiencias corre por cuenta de los dos operadores adjudicatarios, RCN y Caracol Televisión.

La ley reglamenta el servicio de televisión y reestructura las entidades del sector como son Inravisión, Audiovisuales y los canales regionales; crea la Comisión Nacional de Televisión (que reemplaza las funciones del anterior Consejo Nacional de Televisión) en cumplimiento de los

artículos 76 y 77 de la Constitución, y la orienta a dirigir la política general del servicio de televisión y velar por su cumplimiento. Elimina la Comisión Nacional para la Vigilancia de la Televisión (de la Ley 42 de 1985) y cambia la naturaleza jurídica de Inravisión, transformándola en una entidad entre entidades públicas que se organiza como Empresa Industrial y Comercial del Estado, conformada por la nación a través del Ministerio de Comunicaciones, Telecom y el Ministerio de la Cultura. Inravisión, por su parte, se encarga de la operación del servicio público de radio y televisión, así como de la producción, realización y emisión de la televisión cultural y educativa y, finalmente, de la operación de la emisión y transmisión de las cadenas comerciales Canal Uno y Canal A.

La Ley 335 de 1996 modifica la Ley 182 de 1995, crea la televisión privada y determina que el objeto de Inravisión será la operación del servicio público de Radio Nacional y Televisión. Asigna a Inravisión la responsabilidad de determinar la programación, producción, realización, transmisión, emisión y explotación de la televisión cultural y educativa y de la transmisión de los Canales Uno y A y de producir, coproducir y transmitir la Señal Colombia. La ley no es explícita en relación con la Radio Nacional, la programación de las 4 emisoras, en cuanto a política, programación y recursos financieros.

Esto cambios son característicos de un nuevo escenario en el cual podemos caracterizar dos sistemas paralelos, y en competencia: uno que permanece dentro de la tradición y el otro que es reconocido por fuera de los marcos de esa tradición. El primer sistema incluye:

- a) Los canales públicos nacionales como Señal Colombia y Canal Institucional, sin ánimo de lucro, y Canal Uno (de operación pública y con ánimo de lucro);
- b) Los canales públicos regionales: TeleCaribe, TeleAntioquia, TeleCafé, TelePacífico, TeleIsla, TeleOriente, Canal Capital y TeleAndina.

Este sistema tiene una dinámica propia en cada una de sus organizaciones. La normatividad no prevé, por ejemplo, un organismo distinto de la Comisión Nacional de Televisión que se encargue de la política, de los recursos, de los intercambios de programaciones y de la vinculación con entes externos existentes fuera de Colombia. Son organizaciones que se miran hacia dentro y poca relación tienen entre sí, salvo algunas excepciones y, en consecuencia, el fraccionamiento es evidente, lo cual es un signo de debilidad frente a sí mismas y, sobre todo, frente a un mundo abiertamente competitivo. La Ley no prevé un sistema de televisión pública que articule, dé coherencia y fortalezca servicios. Al contrario, aísla a Inravisión, le suprime capacidad operativa y administrativa, le da un tratamiento de empresa industrial y comercial del Estado, pero la deja sin recursos propios y se le sitúa bajo la dependencia financiera de la Comisión Nacional de Televisión y tampoco le da salidas legales para su autofinanciación.

El segundo sistema está integrado por los canales nacionales de operación privada: RCN y Caracol, los canales zonales de televisión por suscripción (8 concesionarios), los canales locales (23 concesiones), los canales municipales (69 concesiones en centros de menos de cien mil habitantes, y 19 en centros de más de cien mil habitantes), los canales de televisión comunitaria (42 canales de televisión cerrada y 657 por señales incidentales) y la televisión satelital, televisión "direct to home": Direct TV, Galaxy y Sky Colombia S.A. Este segundo conjunto representa el camino más dinámico de la televisión no sólo por la variedad de opciones sino por los mercados que se mueven como un medio y como un fin, especialmente las dos primeras categorías y la última; es decir, los canales privados, la televisión por suscripción, cable o

pagada, y los “direct to home” también pagados. Son un medio robusto por las tecnologías que usan, por los sistemas de financiación y, sobre todo, por los mercados que llevan consigo.

En particular hay que hacer mención de los canales privados de operación abierta, RCN y Caracol. La autorregulación se ha impuesto en ellos dado que esta función se ha desprendido de los organismos de control, primero de Inravisión y luego de la Comisión Nacional de Televisión. Si antes se controlaban, por ejemplo, los comerciales en la edición y en la emisión por parte de supervisores destacados especialmente para esta función, ahora las mismas empresas ejercen ese control con la finalidad comercial; si antes se observaban los detalles internos del comercial y la posición en los fragmentos de emisión en el conjunto del programa, ahora esta facultad está reservada a la organización interna; si antes había una medición exacta del tiempo del programa y de la sucesión de uno a otro en la secuencia de las emisiones, ahora la empresa que programa todo el canal puede hacer repeticiones, puede ajustar sus horarios a criterio suyo; si antes se determinaban las franjas y sus contenidos, ahora los conceptos son del resorte de la empresa; si antes había control previo y luego posterior, ahora hay control selectivo posterior. Estos ejemplos muestran la autonomía que han ganado las empresas y lo superfluas que, en ocasiones, resultan las normas y la casuística, sobre todo cuando el mercado es el patrón de decisión.

La ley 182 de 1995 no hizo sino reconocer necesidades generadas en los espacios en donde mayor desarrollo tecnológico, mayores niveles de acumulación, alternativas de gestión, asimilación del contexto externo, abundancia de conectores con televisiones extranjeras existían en algunas empresas. Ellas requerían, en consecuencia, mayor autonomía, libertad de crecimiento y, en consecuencia, soltar las ataduras del tradicional sistema mixto que había caracterizado la televisión por cuarenta años. La divulgación de la norma justificó los cambios producidos en el medio y la ratificación de la presencia del Estado³³. Foros posteriores afirmaron las bondades del cambio y el avance que significaron para los televidentes³⁴. Del desarrollo de la ley se han hecho estudios comparativos y balances actuariales normativos³⁵. De los balances quedan posiciones encontradas entre quienes defienden las medidas privatizadoras y quienes manifiestan sus desacuerdos. Para los primeros, la televisión salió de las amarras incómodas del Estado, se liberó de una prisión que no la dejaba acomodarse a una competitividad creciente, sobre todo en los mercados internacionales; para los segundos, fue un retroceso en cuanto a las ofertas televisivas incluidas en las parrillas de programación. Los ejemplos que se muestran son la introducción de telenovelas light, desechables, ligeras, de contenidos banales, superficiales, de entretenimiento fugaz y de renuncia a telenovelas de contenido, argumentales, de fondo, literaria y estéticamente cuidadas, de cultivo del espíritu y fuertes culturalmente. Otro ejemplo son los programas de miniseries que han desaparecido de las parrillas y que se consideran un género valioso que se ha perdido. Un ejemplo más, y el más polémico, es la inclusión de los realities en la programación por su superficialidad, escaso valor artístico y cultural y su carácter efímero. Por sobre todo, la

³³ BENEDETTI J., Armando, *La televisión del futuro: la nueva ley de televisión*, Bogotá, Ministerio de Comunicaciones, 1995.

³⁴ CARREÑO R., Carlos, *et. al.*, *El nuevo aire de la televisión colombiana: entre la libertad y la incertidumbre*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Facultad de Comunicación y Lenguaje, 1995.

³⁵ Un ejemplo paradigmático de recopilación normativa sobre televisión en Colombia es el trabajo de Mónica de Greiff y de Clara Stella Ramos, el cual clasifica contenidos de las normas, desde la Constitución Nacional hasta las leyes vigentes, por temas acompañados de jurisprudencia emanada de sentencias de la Corte Constitucional. Cfr. *Régimen jurídico de radio y televisión en Colombia*, Bogotá, Legis, 2000.

crítica está apuntando hacia el afán de acumulación de capital, no importa los medios utilizados para cautivar al televidente.

En el contexto internacional, se observan tendencias que van más adelante de los procesos colombianos. Un estudio analiza la legislación española en telecomunicaciones por Cable y por Satélite, desde las primeras leyes sobre televisión y telecomunicaciones³⁶. Las leyes que fueron aprobadas a finales de 1995 hacen eco de la tendencia a la convergencia entre informática, televisión y telecomunicaciones³⁷. Dado que la ley de Telecomunicaciones por Cable no logró un suficiente consenso, ha sido modificada por las normas posteriores; en cambio, la ley de Telecomunicaciones por Satélite presentó la novedad de que las telecomunicaciones no tendrán carácter de servicio público, lo que significa liberalización de las telecomunicaciones por satélite. Otro trabajo español analiza, desde una perspectiva jurídica, los servicios de telecomunicación de base electrónica para dar respuesta a las novedades tecnológicas introducidas por la digitalización y la integración³⁸. Además de los servicios interpersonales y los medios de comunicación clásicos, los servicios electrónicos son un soporte de nuevos medios de comunicación a través de los que se ejercen las libertades de expresión e información. Por ello, los poderes públicos procuran el acceso a los nuevos medios en un entorno liberalizado como el que viven las sociedades actuales, particularmente en países del primer mundo. En el campo periodístico, crece la sensibilidad por la libertad de prensa y el derecho a la información. Las Jornadas periódicas³⁹ han apuntado a la urgencia de que el Estado garantice la actividad libre en el ejercicio profesional, tema que es común en las sociedades contemporáneas que se identifican con esta posición política en las democracias actuales, obviamente con el riesgo de la concentración política y ejercicio del poder político, como lo muestran los casos recientes de Italia y de España.

Estas tendencias, como la colombiana, obedecen al cambio de modelo: de uno fordista se ha pasado a uno postfordista⁴⁰. Este modelo de televisión segmentada está garantizado en la medida en que el número de canales de distribución de señales y de programas se ha incrementado como nunca antes fue conocido en la historia. Por otra parte, la publicidad, que se ha constituido en la base de la financiación, ha cumplido la función de involucrar a los televidentes en las lógicas del mercado, sobre todo cuando se involucra a los televidentes no sólo como clientes sino como programadores mediante uso de medios complementarios como los teléfonos, móviles celulares o el Internet. En esta dinámica, la capacidad reguladora de las normas se ha visto limitada y con una posibilidad reducida para ejercer los controles que eran usuales en el modelo anterior. El impacto mayor se percibe cuando la publicidad, como los programas, han adquirido el sello internacional, ambos apuntando a mercados que desbordan las barreras nacionales. La literatura sobre el caso distingue dos tendencias: la primera, atribuye el debilitamiento del modelo fordista a la dinámica de los mercados en razón de los impactos del cambio tecnológico en las industrias comunicacionales (digitalización, satelitización, alta definición); la otra, interpreta los cambios como el éxito de los intereses privados sobre los intereses del Estado, considerados como

³⁶ CREMADES, Javier, "El marco regulatorio de los operadores de televisión por cable y satélite", en <http://www.ehu.es/zer/zer4/cremades2.html>

³⁷ RICHERI, Giuseppe, *op. cit.*, pp. 233-253.

³⁸ CARLÓN RUIZ, Matilde. "Los servicios de telecomunicación electrónica: un intento de aproximación jurídica", en <http://www.ehu.es/zer/zer4/carlon4.html>

³⁹ CARAZO, Alfredo Jorge, "Libertad de prensa y derecho de información".

⁴⁰ RICHERI, Giuseppe, *op. cit.*

“públicos” y, por tanto, el cambio de reglas de juego en un escenario abierto a la competencia⁴¹. En realidad, no son dos posiciones sino una sola que se ve desde dos ángulos distintos pero complementarios. Las tecnologías nodales, la dinámica heterocéntrica de las economías y la producción flexible según los gustos de los consumidores pueden ser consideradas las bases en la nueva perspectiva de la televisión⁴². La televisión ha creado a sus televidentes y les ha enseñado los programas que están interesados en ver. El círculo se cierra cuando los productores responden a estas expectativas. En este punto es cuando las empresas han conseguido un objetivo que consiste en consumir a sus propios consumidores.

⁴¹ GALPERIN, Hernán, “La reforma en la regulación de las industrias televisivas del Brasil y de la Argentina en los 90”, en ALBORNOZ, Luis A. (coord.), *op. cit.*, pp. 157-158.

⁴² JESSOP, Bob, *op. cit.*, pp. 69-74