

**LA TELEVISIÓN COLOMBIANA FRENTE A LA LEY:
UNA INTERPRETACIÓN DESDE EL ESTADO**

JUAN MESA

DIEGO VISTORIA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE DERECHO

Santafé de Bogotá, Junio 1997

**LA TELEVISIÓN COLOMBIANA FRENTE A LA LEY:
UNA INTERPRETACIÓN DESDE EL ESTADO**

Trabajo de grado presentado como
requisito parcial para optar
al título de **Abogado.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE DERECHO**

Santafé de Bogotá, Junio 1997

TABLA DE CONTENIDO

- 1. Introducción**
- 2. Carácter del estudio**
 - 2.1 Televisión, Ley y Estado
 - 2.2 Objetivos del estudio
 - 2.3 Modelo de investigación utilizado
 - 2.4 Pertinencia de la investigación
 - 2.5 Proyección e impacto previsto
 - 2.6 Metodología empleada
- 3. El espectro electromagnético.**
- 4. Un marco de análisis socio-jurídico sobre Televisión, Estado y Ley**
- 5. Transformación histórica del concepto de Estado en el contexto colombiano**
 - 5.1 Un interés general: la reforma del Estado
 - 5.2 Algunas realizaciones del cambio en marcha
 - 5.3 Privatización como un imperativo constitucional
- 6. La televisión como servicio público**
 - 6.1 Noción jurídica de servicios públicos
 - Elementos de la noción de servicio público
 - 6.2 Naturaleza jurídica del servicio de televisión
 - 6.3 Algunas consideraciones sobre la televisión como servicio público en Colombia.
- 7. Los operadores públicos**
 - 7.1 La era de la televisión
 - 7.2 Una televisión como acción del Estado
 - 7.3 La televisión educativa infantil
 - 7.4 El boom de la televisión educativa
 - 7.5 El Centro latinoamericano de televisión
 - 7.6 Una televisión educativa dirigida a adultos
 - 7.7 En la búsqueda de la identidad
- 8. Los operadores privados**
 - 8.1 El inicio de una organización
 - 8.2 La oferta de televisión en Colombia
 - 8.3 La privatización del servicio público de televisión

9. Documentación y Bibliografía

9. INTRODUCCION

Este estudio tiene como eje central la Televisión, la Ley y el Estado en el marco de la sociedad colombiana de los últimos cuarenta y tres años. El documento consigna estos conceptos con sus respectivos referentes empíricos. El eje articulador de la temática y de su perspectiva histórica es la televisión abierta radiodifundida, por ser ella uno de los medios de mayor penetración en la población y, en consecuencia, por las implicaciones que ella está ganando en órdenes tan variados como la política las organizaciones sociales, la educación, la economía, la ciencia y la tecnología, pero también el Estado y la sociedad civil y, por ende, en disciplinas como el derecho, la sociología, la comunicación social, la ingeniería, entre muchas de las que se han venido vinculando directa o indirectamente a la presencia dinámica de la televisión en nuestra sociedad.

La televisión es uno de los descubrimientos más impactantes del siglo XX. Por un lapso que va en los setenta años no ha cesado de penetrar en núcleos poblacionales cada vez más amplios y en espacios sociales y culturales más novedosos. Su capacidad llega hasta la construcción de un mundo paralelo al real que acompaña la cotidianidad de las gentes del común.

"Por eso la moderna democracia es comunicación. La situación social y política de una comunidad cualquiera, implica siempre un sistema trascendente de expectativas, obligaciones y costumbres que dependen vitalmente de los roles

que estemos desempeñando y de los papeles de otras personas que intervienen. En suma, la situación social no es otra cosa que una síntesis de datos comunicativos sobre la estructura social, el poder, la vida económica, las clases sociales, los sistemas de control y los marcos institucionales."¹

Este estudio está ubicado dentro y desde la ciencia del Derecho. La televisión colombiana frente a la ley es analizada desde el punto de vista del Estado ya que, el viejo aserto griego de que la democracia solo es posible dentro del ámbito a que puede llegar la voz humana, jamás ha dejado de tener vigencia. Muchas otras perspectivas pueden ser adoptadas cuando se quiere abordar estudios paralelos. En éste, sin embargo, el ángulo de visión está concentrado en tres elementos: televisión, ley y Estado. Ellos permiten tener un marco referencial que sirve como dispositivo conceptual útil para comprender el objeto de estudio. Lo que no descarta el que se tenga una visión de totalidad que ubique el objeto de análisis en un contexto real. Es por ello por lo que se hace necesario esbozar, a grandes líneas, un espacio de mayor nivel de comprensión.

La humanidad entera tuvo que andar, después de Cristo, cerca de dos siglos para descubrir el medio que después invadiría toda su vida personal y social. En efecto, la televisión es resultado de los descubrimientos más significativos de la ciencia en electricidad, electrónica, materiales conductores, vídeo, audio, lenguaje, semiología. La ingeniería en sus ramificaciones y campos cada vez más diversos, la física, la química, así como la biología, la psicología, la

¹ BENEDETTI JIMENO, Armando. La ley de televisión: Algo más que eso. Presentación de la Ley 182 de 1995. "La televisión del futuro", Ministerio de Comunicaciones. Edit. Lerner, enero de 1995. P. 18.

neurofisiología, además de las ciencias sociales, entre ellas la historia, la economía, la lingüística, el derecho y la comunicación, se han constituido en los grandes pilares sobre los cuales descansa el mundo de la televisión de finales de siglo. La época en que Filo Fainsworth logró transmitir la imagen de un billete de dólar, en los Estados Unidos de finales de la década de los veinte, ha sido ampliamente sobrepasada con innovaciones sustanciales en la construcción y transporte de las señales que caracterizan a este medio que se ha incrustado en casi todos los hogares del mundo.

No ha sido gratuito tanto esfuerzo ni tantos recursos inventados por científicos, artistas, comunicadores, periodistas, administradores, juristas e ingenieros. También han formado parte de este grupo humano, técnicos, operadores y diseñadores que, con su habilidad y su creatividad, hacen posible que día a día el televidente disfrute, se entretenga, esté informado y se eduque. Estas funciones han sido asignadas a la televisión independientemente de las sociedades particulares, porque ellas trascienden la especificidad de una organización particular. Un acuerdo general e implícito, extraído de la misma práctica social de la utilización del medio, ha sido aceptado como universal y cobija a todas las formas referidas a una u otra sociedad y son las de informar, formar y recrear.

Por otra parte, la sociedad ha asimilado tanto el medio que lo ha incorporado a su vida colectiva como un elemento cuya importancia ha dado paso a su necesidad. Hoy se reconoce que el medio es imprescindible y ninguno está dispuesto a cancelarlo. Las raíces que ha hundido en la vida económica, social,

política y cultural son tan profundas y fuertes que su supresión, o siquiera su debilitamiento, produciría traumatismos de enormes proporciones en la población pero también en quienes están interesados en su producción y transmisión. La circulación de mercancías, la moda, los grandes negocios, la transmisión de información, la puesta en escena de obras de la literatura o de las artes, la recreación en general, alimentan a cada instante la oferta de programación.

Tanto impacto ha logrado el medio en las sociedades que sus miembros, las personas individuales también requieren de su presencia y la buscan con ansiedad. Niños, jóvenes, adultos y ancianos acuden a él con diferentes motivaciones pero con la expectativa de encontrar respuestas a sus búsquedas personales. Para unos sirve de descanso después de una penosa jornada laboral, para otros de solaz a una vida cotidiana agitada, para otros de evasión de los problemas diarios, para otros de información sobre los acontecimientos de la vida nacional o internacional y para otros de instrumentos de educación, de actualización de conocimientos y de expansión de la cultura propia. El gran logro de la televisión al borde del cambio de siglo es la polidiscursividad que permite a cada espectador decodificar los mensajes de acuerdo a como él ha conformado su estructura mental y con la cultura que ha interiorizado. La vieja y tradicional disputa sobre la actividad del medio y la pasividad del televidente queda desbordada por la concepción también activa de éste y la interactividad que él establece con los mensajes que le son transmitidos.

Otro ángulo de visión sobre el medio consiste en considerar su carácter transnacional. Más que otro descubrimiento humano, más que productos que

son dinámicos en el mercado, la televisión les lleva una ventaja: es instantánea, rompe fronteras y se abre horizontes que van más allá de los territorios de países, incluso, penetra hasta la intimidad de los hogares. La instantaneidad está acompañada de simultaneidad en diferentes contextos sociales, económicos y políticos así como en diferentes formaciones culturales.

La televisión se asocia con la imagen y con el movimiento, con los planos y los espacios, para construir una gramática y una semiología que son propias de ella. Mente, vista y oído del televidente llevan consigo la totalidad de la persona, que es la razón de ser del medio, porque la comprometen íntegramente para que siga los derroteros ideados por el emisor.

Este panorama hace ver la riqueza que significa generar análisis sobre la televisión como medio tecnológico, como medio transportador de mensajes, como artificio apto para establecer "mediaciones" con la población en sociedades concretas o como fenómeno jurídico-político.

La complejidad, cada vez más acentuada del medio, permite que sea visto desde variadas perspectivas ya sea desde disciplinas o desde intereses y posiciones ideológico-políticas. Este estudio se centrará en el campo del Derecho como disciplina desde la cual la legalidad es considerada como su materia fundamental. La televisión, es observada desde la perspectiva de la ley en el marco del Estado colombiano.

El documento está estructurado en nueve apartados principales: el segundo trata sobre el carácter del estudio en cuanto expresa la perspectiva que se ha adoptado, los objetivos previstos, los alcances, el impacto del mismo en la comunidad académica y en los medios oficiales y particulares y la pertinencia que el trabajo tiene en el desarrollo de un conocimiento sobre el medio en el país.

El tercero, presenta un estudio sobre el espectro electromagnético desde su perspectiva constitucional y las especiales consideraciones sobre su uso y regulación en Colombia; el cuarto adopta un marco de análisis sociojurídico sobre Televisión, Estado y Ley que el lector ha de tener como referencia para la interpretación de la información que se desarrolla a lo largo de la investigación. Los elementos del análisis no solamente proporcionan un cuerpo estructurado que se adecua a los objetivos trazados sino que permiten una orientación y un significado a los capítulos siguientes.

El quinto apartado trata los procesos de transformación histórica que el concepto de Estado ha experimentado en el contexto colombiano. No cabe duda, que desde una perspectiva histórica las transformaciones en el concepto y en las políticas de estado han sido definitivas para el desarrollo de la televisión en Colombia.

El sexto capítulo toma como referencia el desarrollo de la televisión dentro del Estado en Colombia, vale decir, desde la perspectiva de la prestación de un servicio público de televisión que tradicionalmente ha competido al Estado y las connotaciones que de tal Concepción se desprenden.

En los apartados séptimo y octavo se estudian las diferentes modalidades de prestación del servicio y las más sobresalientes implicaciones que el desarrollo histórico de la televisión ha tenido en la definición de las políticas y de las acciones concretas que se han adoptado para dar curso a la prestación del servicio público de la televisión desde el sistema mixto de televisión hasta el diseño de un esquema de privatización próximo a iniciar su operación.

En conjunto, se espera que el estudio contribuya a sistematizar los elementos de carácter político o económico que han guiado e inspirado la fragmentada legislación que se ha venido produciendo en materia de televisión, y que permiten su articulación con los procesos de cambio en la concepción del Estado y la enmarque dentro del desarrollo social y económico de la sociedad colombiana en los últimos cincuenta años. En consecuencia, se busca que el

trabajo de investigación sea un aporte positivo para los organismos del Estado y para la propia Universidad que, en virtud de la Ley 30 de 1992, ha de buscar siempre la pertinencia de su misión, visión y valores corporativos en el contexto de la sociedad colombiana. Una Universidad situada y comprometida en la transformación de la sociedad es, por otra parte, el espíritu de la Pontificia Universidad Javeriana. La televisión como medio masivo de comunicación y fenómeno, jurídico-político es uno de los puntos focales que debe ser atendido en razón de las implicaciones que ella tiene para todos los sectores de esta sociedad.

2. EL CARÁCTER DEL ESTUDIO

En este apartado se clarifican las principales características del estudio de tal manera que sus contenidos contribuyan a proporcionar elementos básicos de orientación de la investigación que se presenta.

2.1 Televisión, ley y Estado

Comprender los elementos de la televisión, la ley y el Estado, en cuanto tales, y establecer sus interrelaciones dinámicas a lo largo de los años en los cuales ha funcionado la televisión en Colombia es el objeto de estudio que se eleva a propuesta académica. Estos tres conceptos, con sus referenciales empíricos, han sido constantes a lo largo de los cincuenta años de operación del medio. A lo largo de los años, los tres elementos han visto sus modificaciones internas frente al contexto de la sociedad colombiana en el marco internacional.

De un Estado gestor y protector, participantes en los procesos económicos, sociales y políticos, catalizador de intereses de los sectores sociales se ha pasado gradualmente a un Estado facilitador, desprendido de compromisos con el agenciamiento de empresas, libre de responsabilidades en materias económicas y concentrado en materias como la seguridad nacional y algunos servicios públicos. De una normatividad generada, en cuanto a televisión se refiere, desde el ejecutivo, se ha pasado a una legislación concertada en el seno del Congreso de la República pero promovida por el ejecutivo y aprobada con la

intervención de los grupos de presión que defienden sus intereses de gremio o de sector social.

De una televisión única, diseñada y ofertada por el Estado, se ha pasado a una televisión ramificada, ampliamente segmentada, con variadas modalidades y formas, con coberturas cada vez más amplias y con riqueza de ofertas diversificadas. Del Estado como regulador y poseedor único se ha transitado a un escenario en el cual existe autorregulación y presencia cada vez más activa de empresas de particulares que expresan una nueva relación entre actores económicos y sociales frente a la nueva concepción del Estado.

Todos estos procesos han de ser analizados en el contexto del cambio de racionalidad del Estado y de los actores en el escenario de la sociedad colombiana. La propuesta de investigación conlleva un análisis de los procesos transicionales entre la concepción del Estado y su referente en la administración pública y en los instrumentos operativos a cargo del gobierno. La distinción neta entre Estado, gobierno y régimen ha de aclarar el manejo conceptual que se utiliza en este estudio.

2.2 Objetivos del estudio

Los objetivos que plantea el estudio son de carácter general y específico.

Como **objetivo general**, el estudio se propone identificar, a lo largo de los cuarenta y tres años de funcionamiento de la televisión en Colombia, los conceptos y las derivaciones prácticas de Televisión, Estado y Ley para establecer las relaciones dinámicas entre ellos.

Como **objetivos específicos**, se pretende en este estudio

- ✓ establecer un marco de análisis socio-jurídico que permita abordar los elementos implicados de Televisión, Estado y Ley;
- ✓ analizar la transformación histórica que ha presentado el concepto de Estado en el contexto colombiano;
- ✓ Ubicar el desarrollo normativo acerca de la televisión dentro del contexto del cambio conceptual del Estado en Colombia;
- ✓ establecer los hitos y las tendencias más sobresalientes que se han presentado en la utilización de estos conceptos y las implicaciones que ellos han tenido en las políticas de orientación del medio en Colombia y en las acciones que han adoptado los gobiernos como responsables de la gestión de la administración pública.

2.3 Modelo de investigación utilizado

La investigación está centrada en la perspectiva del Estado como sujeto con capacidad para crear el derecho, vale decir en el contexto de un modelo jurídico ligado estrechamente al paradigma que defiende la tesis de que la producción y ejercicio del derecho compete solamente al Estado. No se soslaya, de ninguna manera, la otra tesis que plantea la existencia paralela de otras formas de derecho no avaladas o reconocidas por el Estado ni gestadas desde su interior y que dan lugar a un paradigma diferente². No se entra en la discusión de su viabilidad ni de su capacidad para definir rumbos de acción en contextos

² PALACIO, German. "*Resolución alternativa de conflictos: ¿La nueva cara de la política judicial*", en: GIRALDO ANGEL, Jaime et al **Conflicto y contexto: Resolución alternativa de**

sociales. Tampoco se niega que dentro del espacio de la televisión existan rasgos de un sistema jurídico paralelo con mayor o menor poder que el legitimado desde el Estado. Estos asuntos podrían ser materia de otro análisis y de otra forma de plantear el asunto de la ley y del Estado frente a la televisión.

El estudio tampoco se ubica en la zona gris u opaca en donde los dos órdenes se entrecruzan y establecen una particularidad digna de análisis³. El estudio implica focalizar los dos sistemas de producción jurídica y establecer las áreas de intersección en la dinámica de la historia o en un segmento transversal de la misma.

Ninguna de estas perspectivas es negada como posibilidad; pero no queda inscrita dentro del modelo que se pretende desarrollar, como queda anunciado.

2.4 Pertinencia de la investigación

El estudio es pertinente para quienes se dedican al área de los estudios sociojurídicos, para empresarios del medio, para entidades del Estado como el Ministerio de Comunicaciones, la Comisión Nacional de Televisión, INRAVISION, los canales regionales y los próximos canales privados.

También es pertinente para el Estado colombiano, en sus diferentes instancias y organismos, por cuanto no existe un estudio similar que provea una información y un análisis como el que se propone en este trabajo. También es pertinente para

conflictos y contexto social. Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo - Instituto SER de Investigaciones - COLCIENCIAS - Programa de reinserción, 1997. P. 32.

los legisladores quienes tendrían un foco de atención particular que les serviría de ilustración en el momento de adoptar nuevas decisiones en materia de televisión.

La pertinencia se deriva de la importancia que conlleva el tema en la dinámica histórica que ha asumido la televisión en el país, como quedó señalado arriba. Hacia adelante, el tema de la televisión seguirá siendo de profunda significación para sus múltiples actores y un análisis sobre la legalidad no puede ser desatendido en el orden de magnitud alcance y trascendencia que posee.

2.5 Proyección e impactos previsto

El estudio tiene una proyección en el tiempo, en el espacio y en el contenido, entendido como el soporte teórico o normativo del medio. En el tiempo por cuanto establece una perspectiva longitudinal a lo largo de los cuarenta y tres años de presencia del medio en el país; en el espacio, porque se refiere a la cobertura nacional, regional y local del servicio en los diferentes niveles de prestación del servicio; y la proyección en el contenido está expresada en las temáticas variadas como la televisión pública, la televisión privada, la televisión abierta y la televisión cerrada, la televisión con fines comerciales y la televisión orientada hacia la educación y la cultural el derecho a la competencia y los derechos de los consumidores, los operadores y la programación. Este espectro dibuja el panorama que será abordado en este trabajo.

³ URIBE DE H., María Teresa. "*La negociación de los conflictos en el ámbito de las viejas y nuevas socialidades*", en: GIRALDO ANGEL, Jaime et al. Loc. Cit. p. 167.

Estas formas de proyección recogen una perspectiva pero no la finalizan porque la dinámica real continúa y el estudio tiene un límite en el tiempo. Otros estudios sucesivos vendrán a retomar el tema y a ampliarlo y hacerlo avanzar. Esta es la dinámica de las ciencias frente a objetos de conocimiento.

El impacto inicial previsto está frente a la Universidad, en la Facultad de Derecho. Con seguridad, el esfuerzo intelectual abrirá un debate con el cual debe estar más comprometida la Universidad como centro de saberes, como espacio de generación de conocimiento y como organización que está convocada a empujar las fronteras del conocimiento. En una época de modernidad, la Universidad está llamada a tratar académicamente los temas de la sociedad y a establecer formulaciones en calidad de respuestas a sus necesidades y expectativas. En segundo lugar, se prevé un impacto en los organismos de decisión de la televisión como la Comisión Nacional, el Ministerio de Comunicaciones, el Congreso de la República, INRAVISION, los Canales regionales y los empresarios y gremios particulares. Ellos encontrarán en este trabajo de investigación, elementos de análisis para sus temáticas particulares, de acuerdo con el ámbito de su competencia.

2.6 Metodología empleada

La metodología que se propone está caracterizada por los siguientes rasgos:

- ✓ En primer lugar, es un estudio de tipo *descriptivo* en tanto enuncia los temas ligados a los tres elementos centrales, la ley, la televisión y el Estado, los presenta en su contexto histórico y los interrelaciona y los hace coherentes entre sí de acuerdo con la situación colombiana;

✓ En segundo lugar, es un estudio *ex post facto* por cuanto analiza el objeto después que *él* se ha presentado y ha mostrado sus desarrollos en la sociedad colombiana; no pretender en consecuencia, establecer controles de tipo experimental, ni tampoco construir escenarios de proyecciones futuras de un medio que como este desborda cualquier capacidad regulatoria del Estado;

✓ En tercer lugar, es un estudio que solamente toma algunos elementos y desecha otros; es un estudio específico sin pretensiones de totalidad. Su perspectiva parcial se justifica por las condiciones de tiempo, lugar y modo del investigador, no tanto por limitaciones desde el objeto, como quedó señalado desde el inicio de la presentación de este proyecto.

Las fuentes de información son básicamente de tipo secundario, aunque se involucran también fuentes primarias. En este orden de ideas, tienen gran valoración los estudios que ya se ha adelantado, con otros fines y con otros contenidos, pero que pueden ser utilizados para el presente. Así mismo, se consultarán las normas que han sido dictadas por las ramas ejecutivas y legislativas del poder público. Paralelamente se consultarán los "*Anales del Congreso* " y la "*Gaceta* " en donde se encontrarán la presentación, avances, controversias y conclusiones de los Proyectos de Ley que en materia de televisión han hecho tránsito por el Congreso de la República. Algunas entrevistas con expertos en los temas jurídicos y con actores directos en la expedición normativa allegarán información de gran utilidad para el logro de los objetivos trazados.

Teniendo presentes los elementos esbozados, se abre el segundo apartado con algunos conceptos de carácter socio-jurídico que atan los de televisión, Estado y Ley para estrechar las conexiones de sentido que ellos tienen a lo largo del estudio.

3. EL ESPECTRO ELECTROMAGNETICO

El espectro electromagnético entra a ser parte de la Constitución Nacional en 1991. Allí, se determine su naturaleza jurídica como "un bien público inajenable e imprescriptible, sujeto a la gestión y control del Estado" (Art.75). Lo cual implica las siguientes consideraciones de orden técnico iurídico: El ejercicio del derecho de propiedad que le asiste al Estado - sobre este bien- esta determinado por las finalidades que le son esenciales y nunca puede realizarse sino para fines públicos, en forma pública y para la satisfacción de necesidades comunes a los asociados; por ello, dicho ejercicio y las limitaciones que se le imponen, son el objeto adecuado de las normas de derecho público.

En este sentido, el derecho de propiedad sobre los bienes denominados de uso público se trata de un conjunto de poderes o facultades que integran aquel derecho, pero transportados, por así decirlo, a la esfera de acción del ya mencionado derecho público, por lo cual quedan apreciablemente modificados, no en su esencia, sino en su ejercicio, en sus finalidades y en su extensión. Desde luego, ese derecho atribuye al Estado un amplio poder de señorío sobre las cosas que constituyen su objeto, sin consideración a persona alguna determinada.

Dada su especial condición jurídica y por haber sido afectados a un fin de interés social, público y colectivo, es obvio que no puedan ser objeto de embargo, ni tampoco de contrato alguno de enajenación, ni pueden adquirirse por

prescripción, porque ningún acto jurídico que tenga como consecuencia directa impedir o dificultar la realización de aquella finalidad, puede ser considerado como lícito y válido. Es este uno de los casos donde el interés privado debe ceder ante el interés público.

En lo anterior se halla la justificación de lo dispuesto por los Artículos 674 y 678 del Código Civil, con relación a la propiedad de los bienes y su afección al servicio de la república en las condiciones determinadas por la constitución y la ley.⁴

En razón a las especiales consideraciones que le asisten a este bien público, la Corte Constitucional en sentencia T-81 de febrero 26 de 1993 entendió que "Las limitaciones normativas en el uso del espectro electromagnético por los particulares obedecen a que éste es parte del territorio colombiano (Artículo 101o. de la C.P.) y pertenece por tanto a la Nación (Artículo 102o. de la C.P.). Razones de soberanía y de seguridad, así como los principios de pluralismo informativo, democracia participativa e igualdad, justifican la intervención estatal en las actividades que hacen uso de este bien público en el ejercicio de sus derechos fundamentales".

Técnicamente, el espectro electromagnético puede definirse como una franja de espacio alrededor de la tierra a través de la cual se desplazan las ondas radioeléctricas que portan diversos mensajes sonoros o visuales. Su importancia reside en ser un bien con aptitud para transportar información e imágenes a corta y larga distancia. Las restricciones a su uso obedecen a limitaciones normativas,

técnicas y físicas que deben ser respetadas para evitar abusos del derecho, interferencias o prácticas monopolísticas.

La intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión está a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica autonomía administrativa, patrimonial y técnica sujeto a un régimen legal propio (Art.76 C.P.) que es la Comisión Nacional de Televisión creada por la Ley 182 de 1995. Las facultades de gestión administración y control del espectro electromagnético, comprenden entre otras, las actividades de planeación y coordinación, la fijación del cuadro de frecuencias, la asignación y verificación de frecuencias, el otorgamiento de permisos para su utilización, la protección y defensa del espectro radioelectrico, la comprobación técnica de emisiones radioelectricas, el establecimiento de condiciones técnicas de equipos terminales y redes que utilicen en cualquier forma el espectro radioelectrico, la detección de irregularidades y perturbaciones, y la adopción de medidas tendientes establecer el correcto y racional uso del espectro radioelectrico, y reestablecerlo en caso de perturbación o irregularidades⁵.

Sobre este aspecto, es oportuno referirse a las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente. En la exposición de motivos de la ponencia para primer debate en plenaria, el delegatario Diego Uribe Vargas expresó: "En cuanto a la radio y televisión, se prevé en la nueva Carta, la creación de una entidad autónoma de orden nacional, con régimen legal propio. Su organización y

⁴ BARRAGAN. Alfonso M.. *Derechos Reales*. Bogotá, Editorial Temis 1971, p. 105-108.

⁵ Cuadro Nacional de Frecuencias, Ministerio de Comunicaciones. Documento preparado por la Oficina de Planeación Sectorial y la División de Planeación de Frecuencias y Redes. 1997.

funcionamiento serán regulados por ley comprenderá una junta directiva, donde el gobierno designara dos de ellos. El objetivo es evitar el monopolio del Estado en la televisión, y garantizar la concurrencia del mayor número de fuerzas políticas y sociales en los programas, se ha considerado como la mejor manera de darle contenido más amplio al derecho a la información. "(Gaceta Constitucional No. 82 página 13. Ponencia: Carta de derechos, deberes, garantías y libertades. Ponente: Diego Uribe Vargas).

La ponencia para segundo debate en plenaria, presentada por el Constituyente Augusto Ramirez Ocampo dejó plasmado que "por el carácter instrumental que tiene la comunicación social el espectro electromagnético, se eleva a institución constitucional y se reiteran sus características públicas que el legislador de la década de los años cincuenta había regulado, a fin de que posteriormente se reglamente su uso, para garantizar el pluralismo informativo y la competencia (Art.73 75 de la Constitución Nacional). Para asegurar el cumplimiento de estos objetivos, se crea un organismo autónomo para desarrollar y ejecutar los planes del Estado, en los servicios de radiodifusión sonora televisión. "(Gaceta Constitucional No. 112, página 7).

La Carta Política, al disponer la creación de la Comisión Nacional de Televisión, en ningún momento pretendió aislar la entidad de otros órganos del estado que por naturaleza manejan la política del servicio de telecomunicaciones a nivel general, como lo es, en primer término el Ministerio de Telecomunicaciones, mas aún, cuando las funciones de gestión y control del espectro electromagnético

asignado por la Constitución Política al Estado, la ejerce también el Ministerio de Comunicaciones.

Al ser el Espectro electromagnético un bien público, indivisible en relación con su control y manejo (Art. 75 de la C.P.) es apenas comprensible que la Ley 182 de 1995, le haya atribuido la función de coordinar con la CNTV los criterios sobre el uso del espectro electromagnético que se utiliza para la prestación del servicio de televisión, pues éste no es el único medio que requiere de sus servicios y por tanto no puede el Ministerio ser ajeno a las políticas trazadas por el Estado en el manejo del espectro, máxime cuando las funciones asignadas a este Ministerio y por el Decreto Ley 2122 de 1992 implican la capacidad armonizadora en el uso, gestión, vigilancia y control del espectro.

Adicionalmente, la tarea de coordinación entre el Ministerio de Comunicaciones y la CNTV está circunscrita al uso del espectro electromagnético, lo cual encuentra explicación lógica en cuanto que, como se anotó, no solo la televisión requiere de sus servicios, sino que de él se sirven otros medios como la radio, la telefonía, los servicios de telex etc. El trabajo de coordinación se hace entonces especialmente necesario, no solo entre estas dos entidades sino en relación con todas aquellas que participan de la actividad de las telecomunicaciones, con el fin de evitar un caos en la prestación de los diferentes servicios de telecomunicaciones e impedir conflictos de interés entre la propias entidades ya que el uso incoordinado del espectro genera interferencia, impide la operación adecuada e impide el acceso de nuevos usuarios.

Así la Asamblea Nacional Constituyente delegó en el legislador la reglamentación del ente autónomo televisivo y la regulación sobre el uso del espectro electromagnético. De ahí el texto aprobado finalmente por el Constituyente al respecto. El artículo 77o. de la Constitución Política asigna a la ley, la competencia para determinar la dirección de la Política en materia de televisión.

Sin embargo, vale la pena aclarar que la autonomía entregada por la carta a la CNTV, no le da carácter de órgano superior del Estado ni le concede un ámbito ilimitado de competencias, pues cualquier entidad pública por el simple hecho de pertenecer a un Estado de derecho, se encuentra sujeta a límites y restricciones determinados por la Constitución y la ley (Sentencia C-310 de 1996, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo M.)

De igual forma, la facultad legislativa del Congreso en la regulación del servicio de televisión fue abordado en su oportunidad por la propia Corte Constitucional de la siguiente forma: "El Espectro Electromagnético es un bien público que forma parte del espacio colombiano; es inajenable e imprescriptible, y está sujeto a la gestión y control de Estado, quien debe garantizar el acceso a su uso en igualdad de oportunidades y en los términos que fije el legislador. El Estado puede intervenir por mandato de la ley para garantizar el pluralismo informativo y la competencia". (Sentencia No. C-189 de 19 de abril de 1994. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz).

También ha sostenido la jurisprudencia del mencionado Tribunal sobre este trascendental aspecto que: "Se le asigna a la ley la tarea de regular el uso del espectro electromagnético, y al Estado ejercer su control y vigilancia; además, es labor del legislador regular los servicios públicos, y las telecomunicaciones lo son". (Sentencia No. C-1 89 de 19 de abril de 1994. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz).

De lo anterior podemos colegir que frente al servicio de televisión existen dos actividades claramente diferenciadas, de un lado *el uso* del espectro y del otro su *regulación*. La primera corresponde al legislador y la segunda a la entidad autónoma del orden Constitucional, es decir a la Comisión Nacional de Televisión. Por ello el artículo 77 de la Constitución Nacional establece que: "La televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio."

Por tales razones, en materia del Espectro Electromagnético, se establece en virtud de la Constitución Política una competencia normativa concurrente. Lo cual permite que el legislador determine y defina el radio de acción de la Comisión Nacional de Televisión, sin entrañar desconocimiento de la autonomía de que constitucionalmente se ha dotado a dicho ente. Competencia que se supedita a lo que ella dispone porque, "en virtud de la cláusula general de competencia, el legislador puede hacer las leyes *in genere*, de conformidad con las limitaciones y requisitos que la ley establece" (Sentencia No. C-372 de 25 de agosto de 1994. Corte Constitucional).

Es importante anotar que la gestión y administración del espectro electromagnético corresponde de manera autónoma, pero coordinada con la CNTV, para efectos de todos los demás servicios que requieran para su prestación del espectro radioeléctrico, al Ministerio de Comunicaciones. Entidad que realiza tales actividades en virtud de lo dispuesto por el Decreto 1900 de 1990, por el cual se regulan y reglamentan los servicios de telecomunicaciones en el país.

4. UN MARCO DE ANALISIS SOCIO-JURIDICO SOBRE TELEVISIÓN, ESTADO Y LEY

Un punto de partida queda claro para la historia. La normatividad sobre la televisión se sucedió en forma gradual a medida que el medio tomaba su propia estatura y a medida que su penetración en los espacios de la sociedad se hacía de una manera progresiva e irreversible. Los cambios en la normatividad se entienden como respuestas planteadas por el Estado o por los grupos de presión que fueron apareciendo en la escena de la historia y que manifestaron sus intereses a quienes tuvieron la capacidad de actuar normativamente como respuesta.

La televisión en Colombia ha sido regulada por el Estado en forma ascendente en el contexto de la pirámide de Kelsen. Los datos empíricos son suficientes para demostrar el aserto. Cuando surgió la televisión en Colombia, no había una normatividad previa que indicara un marco ni un derrotero; ello se suplió con la voluntad Política y la capacidad de decisión del gobierno de facto del General Rojas Pinilla. A los pocos meses se inició la expedición de normas, generadas desde el Ejecutivo.

Esta práctica se mantuvo hasta la primera ley de facultades del Congreso Nacional al Ejecutivo apenas despuntando los años sesenta. En virtud de estas facultades, se crea el Instituto Nacional de Radio y Televisión, cuyo funcionamiento inicia formalmente el 10 de Abril de 1964. Sus decisiones son asumidas por la Junta Administradora de INRAVISION presidida por el Ministro

de Comunicaciones, y con el carácter de establecimiento público, descentralizado, con sujeción a ese Ministerio.

La primera Ley de televisión (Ley 42 de 1985) apareció en la escena nacional a principios de 1985, vale decir treinta años después de inaugurado el servicio. Solamente en este momento el Congreso de la República tomó para sí la definición del medio. En otras palabras, legislativo y ejecutivo sumaron esfuerzos para expedir un solo cuerpo normativo con jerarquía legal. Entretanto había pasado el gobierno de facto, la Junta provisional de gobierno, todos los periodos presidenciales acordados dentro del pacto de lo que se denominó "Frente Nacional", y ya habían transcurrido tres administraciones postfrente nacional.

La segunda ley de televisión (Ley 14 de 1991) fue sancionada por el ejecutivo en 1991, meses antes de la promulgación de la Constitución Política en un clima de apertura y de privatizaciones en marcha. Cinco años más tarde surge a la luz pública una nueva ley (Ley 182 de 1995) que desarrolla las decisiones adoptadas por el constituyente de 1991, a pesar de que su interpretación de la Carta al poco tiempo mostró deficiencias que tuvieron que ser enmendadas solamente un año después.

De una televisión sin regulación alguna, como la que presenció la primera generación de televidentes, en los primeros meses de funcionamiento, se pasó a decisiones del Ejecutivo, luego a participación del Legislativo y, finalmente, a una postura de la Asamblea Nacional Constituyente convocada a principios de 1991.

Los cambios en la normatividad aparecen como obvios e incluso como "naturales" a lo largo de la vida social, Política y cultural de la televisión en Colombia. Es una primera mirada epidérmica. Ahondar en los fenómenos es buscar conectores que llevan a extraer formulaciones de mayor cobertura conceptual. En este orden de ideas, es necesario plantear como un segundo nivel de análisis que la televisión ha recorrido la historia reciente de Colombia vinculada estrechamente a la sociedad colombiana. En la medida en que se dispuso de los medios tecnológicos tanto de emisión y transmisión como de recepción, la televisión fue ganando audiencias cada vez más amplias y diferenciadas.

Al principio fue la familia globalmente considerada, luego aparecieron sectores claramente diferenciados por características como la edad, el sexo, el estado civil, el nivel educacional, la posición socioeconómica, la ubicación en la especialidad de la geografía nacional, como un grado de segmentación de las audiencias. Hoy en día nadie deja de reconocer esta diferenciación claramente ganada en el curso de los años y de cuya percepción no tenían suficiente claridad los publicistas y las agencias de publicidad como las primeras organizaciones que, con carácter privado, penetraron al medio a finales de los cincuenta.

Las audiencias fueron un resultado de la oferta de programación de televisión. Las primeras producciones, en horarios estrechos por la escasa capacidad de producción y por las condiciones embrionarias como el medio fueron tomando cuerpo, tenían un carácter general, universal, cuya validez para cualquier público

era indiscutible. La ampliación de los horarios de transmisión dio lugar al establecimiento de las "frangas" que no eran otra cosa que las respuestas cargadas de especificidad para núcleos poblacionales con particularidades en intereses y en composición social, cultural y económica. La mañana de alternativas de televidentes y de intereses frente al receptor se evidencian cuando se establecen sondeos de rating o estudios de receptores.

Una mirada con mayor profundidad lleva a los generadores de los mensajes. Estado y particulares están atados por la historia. En ese escenario se han librado diferentes tipos de relación: unas veces amistosas, cercanas, de compromiso mutuo, de apoyo a un propósito común, de respaldo y de necesidad para su supervivencia ; otras veces, se muestran distanciamiento, separaciones, espacios en los intersticios, en donde se evidencian intereses y posturas marcadas claramente con los linderos de las barreras ; o en otras ocasiones aparece la disputa abierta, la disidencia, e, incluso, la desavenencia y la discrepancia que marca la distancia y confrontaciones.

El Estado o los particulares terminan por ceder, conciliar y componer escenarios en ocasiones beneficiosos para el Estado, otras veces para los particulares o, también en algunas circunstancias, para ambas partes. Son los juegos del poder frente a un medio que dejó de tener rasgos personales y pasó a ser un elemento impersonal cuya capacidad de colarse e impregnar los espacios sociales y culturales que se pongan en su camino es indiscutible. Las tradicionales instituciones sociales, como la familiar la iglesia, la educación, la economía, la

Política fueron todas ellas avasalladas e invadidas sin conocer aún los límites de esta invasión.

En un nivel de análisis más profundo, es la sociedad misma que acepta o consiente la presencia activa y excitante de la televisión. Nadie estaría dispuesto hoy a privarse de la posibilidad de estar sentado frente a un receptor así sea en momentos esporádicos de su cotidianidad. Al otro lado del continuum se encuentran quienes hacen girar su vida alrededor de los programas de sus preferencias. A medida que la televisión llega a los rincones de la geografía, cautiva a los televidentes que pasan rápidamente de ser potenciales a reales consumidores de programas. Es un fenómeno que no solamente ocurre en Colombia sino que se extiende por las sociedades del planeta tierra que han sido conquistadas por la televisión.

En otro nivel de análisis se evidencia el cambio del concepto de Estado. Aquel de los años cincuenta no es el que en la última década del siglo XX se concibe como el que cobija a la población. Su carácter protector, asistencialista, representante del bien común inversionista y gestor de la economía, la cultura y la Política se ha desplazado gradualmente a otro espacio de delegación, cesión, desprendimiento y facilitación de zonas para que sean conquistadas por la iniciativa y la libertad privadas.

La crisis financieras, con hondas repercusiones económicas, sociales y Políticas, de 1929 en los Estados Unidos abrió un largo paréntesis por espacio de cincuenta años: la libre competencia, la empresa sin amarras, la ley de la oferta y

la demanda, requerían de alguna presencia vital del Estado. Había necesidad de sentir que el Estado estaba activo en los procesos económicos para que asumiera riesgos y favoreciera a los particulares en el momento de otra eventual crisis. Cuando la televisión aparece en la escena colombiana, este era el tipo de Estado que se había legitimado en el país, basado en modelos exitosos de otros países del primer y tercer mundo. Un fenómeno mundial había hecho carrera rápidamente. Vuelve la libertad de empresa, regresa la concepción de la ley de la oferta y la demanda, la competitividad, la eficacia, la eficiencia y la ansiedad por sobrevivir en un mundo globalizado y marcado por la apertura. Este sustrato no es fácilmente reconocido por encontrarse en un nivel al cual no penetran fácilmente los analistas ni la gente del común.

Estos diferentes niveles en los cuales se encuentran los vestigios de la televisión son los que dan un carácter socio-jurídico a la presentación del tema de esta investigación. En otras palabras, no es un asunto netamente jurídico sino situado, ubicado e imbuido por las causas y efectos de las realidades de una sociedad como la colombiana en su normatividad.

5. TRANSFORMACIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO DE ESTADO EN EL CONTEXTO COLOMBIANO

En esta sección se hará referencia a los cambios conceptuales que han caracterizado al Estado y a las instituciones que lo representan en los últimos cincuenta años. El proceso de descentralización y de tránsito a unos nuevos referentes políticos permitió sentar las bases de un espacio en el cual se

desarrollo la televisión. No se tiene, de ninguna manera, la pretensión de construir un tratado sobre el Estado sino de indicar una tendencia en aquellos rasgos que sean indispensables para este trabajo de investigación.

El concepto de Estado no se ha mantenido uniforme e inmóvil a lo largo del periodo histórico en que ha funcionado la televisión en Colombia. Al contrario, la dinámica nacional e internacional ha llevado gradualmente un desplazamiento conceptual que va desde el Estado como máximo representante de la sociedad y de los ciudadanos hasta un Estado facilitador de las relaciones sociales; de un Estado inversionista y responsable de la dinámica de la economía hasta un Estado promotor de la libre empresa; de un Estado gestor de las transformaciones integrales en la sociedad hasta un Estado responsable casiexclusivamente de la seguridad nacional y de algunos pocos programas sociales en los campos de la educación, la salud y el medio ambiente.

Los cambios no han sobrevenido abruptamente; no han sido producto de un cambio radical intempestivo. Es más, se han generado y han avanzado sin que su presencia se haya hecho sentir en todos los sectores de la sociedad. El silencio ha sido su característica y que solamente un "análisis fino", en términos de Karl Mannheim, puede descubrir su presencia y sus implicaciones para el conjunto del tejido social. Tales cambios, son el resultado de un proceso largo en el tiempo y que se configura en el panorama internacional como el retomo al pleno liberalismo en todos los órdenes después de un paréntesis de proteccionismo, en un nuevo marco de globalización y de relaciones abiertas en

el seno de la "aldea global", a la manera como fue concebida por Marshall McLuhan desde los cincuenta.

El siglo XIX dio un paso importante con la creación de los Estados nacionales. Unos pocos sectores sociales como el clero, militares, comerciantes y algunos liberales, lideraron la conformación del Estado y le fueron asignando funciones básicas entre las cuales estaban la de construirse a si mismo", vale decir su tarea de darse sus marcos jurídicos e instituciones fundamentales, como su administración, infraestructura de servicios básicos de salud, educación, transporte entre otros. Otra función clara fue la intermediación en eventuales o permanentes divergencias y conflictos entre intereses sectoriales o corporativos como el sector agrícola y el industrial, la sociedad rural tradicional y la sociedad urbana, los patronos y los obreros en las empresas. Estos conflictos intrasociales se trasladaron al Estado para su intervención y resolución. El apareamiento de los partidos políticos expresa la tensión entre ideologías por el control y dominio sobre el Estado y sobre la administración de sus potencialidades así como el ordenamiento jurídico-institucional. De esta manera, el mismo Estado se convirtió en el centro del conflicto y en el eje central de la preocupación ya no por sus lineamientos económicos, por sus posiciones ideológicas o sus posibilidades operacionales. El diseño societal desde el Estado es el que se pone en juego. Alianzas, intentos de insurrección, afianzamiento de los partidos, conexiones partidos-sectores económicos, avances y retrocesos, todo ello se constituyó en la dinámica que asumió el

Estado en todas las sociedades, desde las más avanzadas hasta aquellas en proceso de desarrollo.⁶

Entrada la década de los cincuenta de este siglo, se implanta un nuevo paradigma que consiste en asumir el desarrollo como Política. Las nuevas funciones que atan al Estado y que lo definen en su operatividad son, entre otras,

- ✓ la planificación del desarrollo de todos los órdenes de la sociedad desde y con la iniciativa del Estado ;
- ✓ la regulación de todo tipo de tarifas, cambios, tasas de interés, costes de servicios, aranceles, salarios, utilidades, precios y así por el estilo, lo que indica su capacidad de penetración y de acción en la economía;
- ✓ la industrialización forzada desde el Estado con la sustitución de importaciones, la cual se ejemplifica en Colombia con la expedición del Decreto 444 de 1967 en la administración del Presidente Carlos Lleras Restrepo, que tuvo una vigencia de veinte años y que expreso el proteccionismo como Política;
- ✓ la inversión a cargo del Estado en ramas diversas de la economía como los hidrocarburos, las telecomunicaciones, la industria extractiva del carbón, níquel, oro, esmeraldas y similares, la participación de bienes y capital del Estado en empresas e industrias;
- ✓ la participación del Estado en el sector financiero como la banca y las corporaciones de ahorro y vivienda.

⁶ VIGIER D., Pierre. *Reforma del Estado y modernización de la gestión pública: Aproximaciones conceptuales y metodológicas*. Santiago de Chile, Serie: Reforma y modernización del Estado.

La presencia del Estado en los medios de comunicación y en la televisión, en particular, es una demostración de la dinámica de este periodo de la historia. Su capacidad reguladora fue acompañada de la gestión directa y de la propiedad en los bienes. Agente directo del Estado, intermediario del mismo Estado y usuario del propio Estado son funciones que se superponen en la dinámica de cerca de sesenta años en la historia de Colombia, la cual no es una excepción sino una ejemplificación de cuanto ocurre, en general, en los países latinoamericanos, obviamente con las especificidades de cada sociedad y de cada contexto socioeconómico particular.

La participación de los grupos sociales, la presencia de intereses y la relación Estado - sociedad civil toman un perfil particular. Los industriales vieron un Estado protector de sus inversiones y regulador de los mercados internos, los trabajadores vieron consolidar sus organizaciones especialmente en las reivindicaciones gremiales, los consumidores sintieron favorablemente al Estado que regulaba los precios de los productos en el mercado y las tarifas de agua, electricidad, transporte teléfono, etc. A todos convenía este Estado. La razón fundamental estaba en que los resultados hablaban por si solos: había estabilidad, crecimiento, capacidad de consumo y empleo.

Sin embargo, fueron apareciendo nuevos fenómenos con las dinámicas sociales y económicas en mercados que sufrieron las limitaciones de su propia expansión, la urbanización creciente, las migraciones internas, los conflictos intercorporativos, además de las tensiones internacionales Este Oeste y las desigualdades Norte - Sur. Paralelamente, y en virtud de los múltiples disensos

entre los partidos convencionales, surgieron movimientos de tendencias nuevas que se encargaron de cuestionar el Estado y colocarlo en el centro como tema crucial. El reclamo de un Estado fuerte llevó a la irrupción de dictaduras en la región encargadas de la reestabilización.

Entretanto germinaba otra Concepción del Estado que retoma los hilos del viejo liberalismo clásico como una respuesta a la necesidad de desarrollo económico y que es apoyado por el sistema financiero internacional en donde la banca mundial y organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional tienen la iniciativa y la capacidad de promover la adopción de sus principios teóricos y prácticos. Una primera necesidad económica es equilibrar la deuda externa contraída por muchos países a través de la regulación de la balanza comercial, de la balanza de servicios y de la balanza de capitales. Para liberar divisas se requiere disminuir el déficit fiscal a través de la reducción del gasto público corriente y del gasto de inversión en el corto plazo, operación que significa reducción del número de funcionarios, introducción de reorganizaciones en las empresas del Estado y disminuyendo la inversión pública en sectores que bien pueden ser asumidos por el capital y la iniciativa privada sobre todo en áreas como las telecomunicaciones, proyectos de infraestructura y de servicios. Dos estrategias se imponen como complementos. Por un lado el mejoramiento de la balanza comercial a través del incremento de exportaciones en relación con las importaciones, para ahorrar divisas, y la captación de divisas del exterior, ya no por la vía del comercio ni del endeudamiento público con la banca internacional, sino de la inversión extranjera directa mediante la apertura del mercado de capitales. Estas estrategias de ajuste estructural impactaron las

tradicionales funciones del estado y los diseños organizacionales de las empresas a cargo del Estado.

Estos procesos de ajuste estructural no requieren un modelo político específico sino que más bien se acomoda a las formas particulares de cada país. Unos ejemplos vienen al canto en el contexto latinoamericano y que se expresan en democracia o ausencia de ella. Por ejemplo, en Chile se operó sin democracia entre 1983 y 1990 y luego con democracia entre 1990 y 1997; en Argentina, primero con dictadura militar entre 1975 y 1983 y luego con democracia; en Venezuela, con democracia, inestabilidad y represión; en Perú con democracia restringida y poder fuerte, entre 1991 y 1997; en Colombia, con democracia restringida durante el Frente Nacional y con democracia abierta desde 1974 en adelante.

La organización del Estado emergente implica la adopción de tecnologías blandas experimentadas en otros contextos y, en especial, en la empresa privada. Algunas de ellas, por vía de ejemplo son,

- ✓ la administración por objetivos
- ✓ el presupuesto por programas
- ✓ el presupuesto "base cero"
- ✓ la contabilidad analítica
- ✓ el management participativo, con los círculos de calidad, la animación y los proyectos de servicio
- ✓ la autoi-natización de procesos y la informatización

- ✓ la desburocratización de trámites y procedimientos administrativos en los servicios públicos.

Obviamente, todos estos cambios cuentan con un escenario nuevo que es la sociedad, no sólo el Estado, la universalización, y no sólo la particularidad local y regional, la integración y no sólo la porción específica. Las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil establecen la diferencia pero también puntualizan un rol para cada uno: el Estado continúa con su función reguladora y de control además de ser responsable de algunos servicios públicos mientras que la sociedad es más activa, participativa y defensora de la democratización libre y abierta.

Las reformas del Estado van en diferentes niveles desde las macrofunciones hasta aquellas que pasan por la actividad Política y las propias de servicios específicos. Entre las macro-funciones que han entrado en el camino de la transformación se cuentan la planificación del desarrollo nacional, la provisión de servicios básicos a sectores de escasos recursos, el ser agente económico, la Política macroeconómica, el arbitraje de conflictos intrasociales, el ser sancionador de infracciones a los marcos jurídico-normativos que regulan el funcionamiento de los diferentes sistemas dentro de la sociedad y la protección de la integridad territorial.

En los aspectos específicos del diseño del Estado, los cambios más sobresalientes se refieren a las modificaciones introducidas por las reformas constitucionales de 1957 y 1968. Una vez derrocado el General Rojas Pinilla del poder por la acción conjunta de los partidos políticos tradicionales, éstos crearon el movimiento

denominado "Frente Nacional". Para institucionalizarlo, la Junta Militar de Gobierno que había sucedido a Rojas Pinilla en el año de 1957, convocó al pueblo colombiano a un plebiscito, que era además Referendum, para que aprobara el restablecimiento de la Constitución de 1886 con las reformas que se habían introducido hasta el año de 1947 inclusive y otras que en el mismo acto se sometían a su consideración.

La reforma plebiscitaria fue aprobada el 10 de diciembre de 1957 y mediante ella se establecieron las siguientes instituciones:

1. Paridad Política en las Cámaras Legislativas, las Asambleas y Concejos Municipales.
2. La paridad Política en los Ministerios, las Gobernaciones, Alcaldías y los demás cargos de la Administración que no pertenezcan a la carrera administrativa. La paridad Política de los partidos liberal y conservador tenía carácter transitorio, y según un acto legislativo posterior debía durar hasta el año de 1974.
3. Se le concedió la plenitud de los derechos políticos a la mujer.
4. Se estableció la votación calificada de las dos terceras partes en el Congreso, las Asambleas, los Concejos y demás corporaciones públicas.

Posteriormente, mediante el Acto Legislativo Número 10 de 1959, se completó el sistema del Frente Nacional estableciendo la alternación de los partidos políticos tradicionales en la Presidencia de la República hasta el año de 1974.

Por su parte bajo la administración del Presidente Carlos Lleras Restrepo se llevo a cabo una de las reformas de la administración pública mas ambiciosas de la vida democrática de este siglo. Luego de profundos debates en que intervinieron los diversos grupos políticos representados en las Cámaras del Congreso, se doto al país de una serie de normas que se consideraron en ese momento indispensables para guiar al país hacia metas constantes de desarrollo económico y social.

Esta reforma no modifico la estructura ideológica de nuestro Estatuto Fundamental, la cual es desde 1936 demócrata liberal con tendencia socialistas. Su mérito consistió en haber adoptado los instrumentos institucionales para que los principios socialistas pudieran realizarse en la práctica de la vida económica y social de la Nación. De ahí que la idea de planeación haya sido afianzada y regulada como un medio técnico para lograr la intervención del Estado en el campo económico-social, a fin de obtener como meta de la actividad estatal no solo la plenitud y efectividad de los derechos de la persona, sino también el desarrollo de la comunidad y sus miembros.

Tres ideas básicas caracterizaron la Reforma de 1968: La planeación, el fortalecimiento de la democracia y la garantía de las libertades y la descentralización administrativa.

1. La idea de planeación gobierno casítodo el andamiaje constitucional y las relaciones funcionales de las Ramas Ejecutiva y Legislativa del Poder Público colombiano. Dejo de ser un simple enunciado para convertirse en una institución operante, con la cual se persiguia que la intervención en el campo

económico y social fuera ordenada y armónica. Lo cual conllevó una redistribución funcional de grandes proporciones.

Es importante anotar que de esta reforma constitucional se obtuvo como resultado fundamental un fortalecimiento vital del poder ejecutivo con el fin de dotarlo de nuevos instrumentos para atender los problemas económicos y sociales propios de un país en vía de desarrollo, pero dentro del mayor respeto por los derechos y garantías esenciales del individuo.

2. Por lo que hace a la democracia se dio un paso de verdadera avanzada para retornar al pleno ejercicio de sus principios. Se dispuso que a partir de 1970 no existiría paridad Política en las corporaciones públicas municipales o departamentales de elección popular. Así mismo, se modificó el Artículo 28o. de la carta con el fin de proteger a los particulares en las extralimitaciones de la figura de la retención personal.

3. La descentralización se reforzó en lo fiscal y lo económico. En relación con lo primero se creó el llamado situado fiscal constitucional y en lo segundo al procurarse el desarrollo económico de estas entidades con la prescripción de que los planes y programas de desarrollo económico y social determinarían como meta deseable el desarrollo equilibrado de las diversas regiones del país.⁷

⁷ PEREZ ESCOBAR, Jacobo. *Derecho Constitucional Colombiano*. Santafé de Bogotá, 1987. Ediciones Librería del Profesional. p. 124-130.

5.1 Un interés general : la reforma del Estado

Uno de los temas de interés internacional en la actualidad es la reforma del Estado. No hay excepciones. Todos están en esta tarea que, por otra parte, se considera prioritaria. Con ello se constata que estamos en un mundo de cambio y del cual Colombia no es indiferente. Un modelo centralista, cerrado, proteccionista e intervencionista es considerado con grandes limitaciones tanto para el desarrollo de los sectores productivos como de aquellos que se dedican a los servicios.

La queja fundamental no es que el Estado exista o que su tamaño sea extremadamente grande para las funciones que de él se requieren sino, ante todo, porque su eficiencia y su eficacia están cuestionadas con respecto a la misión esperada. La reforma administrativa de 1968 concebía un Estado centralista e interventor en un país débil a nivel regional y local y en el cual el sector privado no contaba con las dimensiones y la capacidad que configuraría posteriormente. Un Estado cerrado en si mismo, con una economía protegida de la intervención extranjera, resulta un estorbo para los nuevos procesos de incursión en actividades demandadas por la competencia internacional y por los nuevos escenarios del desarrollo de las economías en bloques económicos y de mercados abiertos. Para 1979 existían 120 institutos descentralizados y en 1983 habían subido a 158, sin tener en cuenta los Fondos Rotatorios sin personería jurídica y 120 entidades descentralizadas de segundo grado. Los analistas encuentran que los recursos no podían fluir hacia las regiones y las localidades sino que se quedaban alimentando una frondosa burocracia cargada de gran ineficiencia. Las consecuencias eran

obvias: profunda pérdida de legitimidad de las instituciones, grandes desequilibrios regionales y atraso y marginalidad de importantes zonas del territorio nacional.⁸

La apertura e internacionalización de la economía presiona a que las empresas se modernicen y en este ambiente de apertura, la competencia no solamente se produce entre una empresa y otra sino, ante todo, entre los sistemas de los cuales una y otra forman parte. Por ello se hace necesario repensar el Estado en sus regulaciones, trámites, intervenciones, vale decir colocarlo como un Estado rápido, en vez de un Estado lento, para seguir la distinción de Alvin Toffler.⁹

El movimiento paralelo y simultáneo hacia la liberalización económica ha sido un fenómeno mundial. Esta tendencia entraña esfuerzos por reducir el papel económico del Estado, depender más de los mercados para la signación de bienes, privatizar empresas de propiedad estatal, eliminar reglamentaciones gubernamentales, requerimientos de licencias y subsidios, reducir los aranceles y otras barreras comerciales, disminuir el gasto público, equilibrar los presupuestos y frenar la inflación.¹⁰

Desde el punto de vista normativo, en Colombia se expidieron leyes que fueron desarrolladas a través de Decretos dictados por el ejecutivo en uso de su facultad reglamentaria. Algunos casos son los siguientes

⁸ GARCIA GONZALEZ, Jorge, Consejero para la Modernización del Estado. *"El proceso de modernización del Estado en Colombia"*.

⁹ TOFFLER, Alvin. **El cambio del poder**. Santa Fe de Bogotá: Plaza y Janés Editores, 1992.

¹⁰ HUNTINGTON, Samuel P. Democracia y Reforma Económica. **Revista Ciencia Política**. Edición 31, 1993. P. 14.

- ✓ Ley 50 de 1990 sobre aspectos laborales;
- ✓ Ley 45 de 1990 sobre régimen financiero;
- ✓ Ley 7a. de 1992 sobre comercio exterior;
- ✓ Ley 49 de 1990 sobre régimen tributario;
- ✓ Ley 6a. de 1990 sobre aspectos tributarios;
- ✓ Ley 9a. de 1991 sobre régimen de cambios;
- ✓ Decreto 2649 de 1988, Ley 49 de 1990, Decreto-Ley 2183 de 1991, Decreto 1649 de 1991, Decreto 137 de 1992 y Ley 6a. de 1992 sobre el sistema aduanero;
- ✓ Ley 1a. de 1991, Decreto 35 de 1992, Decreto 36 de 1992, Decreto 37 de 1992 sobre los puertos;
- ✓ Ley 21 de 1988, Decreto 0510 de 1988, Decreto 1-586 de 1989, Decreto 1587 de 1989, Decreto 1588 de 1989, Decreto 1589 de 1989, Decreto 895 de 1991 sobre los ferrocarriles nacionales.

Este conjunto normativo apunta a redefinir las funciones del Estado o a ceder campos de competencia tradicionalmente entendidos como una responsabilidad y resorte de este ente y, en el fondo, a reducir su órbita de gestión. La Política define la orientación: no estar donde no debe estar, donde no es vital su presencia y, en cambio, estar donde es vital para cumplir a cabalidad su razón de ser, en áreas básicas como la seguridad, los servicios públicos y las relaciones internacionales.

Lo esencial es redefinir el papel y la esencia del Estado lo que implica desencadenar procesos, liberar amarras de un sistema que hizo crisis e impulsar los programas necesarios para buscar la adecuación a las nuevas circunstancias tanto nacionales como mundiales. Estos cambios no son sólo del Estado, sino que llevan al cambio

de mentalidad de la población sin la cual la relación con la sociedad civil quedaría fracturada y sus conectores sin vasos comunicantes. También los individuos y las organizaciones no gubernamentales tienen que cambiar de perspectiva para que sus expectativas y su rol se remocén en los procesos de transformación que han sido liderados desde el Estado.

5.2 Algunas realizaciones del cambio en marcha

Los cambios que se han producido corresponden a los últimos 16 años, vale decir en las últimas cuatro administraciones que han estado frente al gobierno y al Estado. Cinco comisiones se han encargado de liderar la transformación del funcionamiento de la administración. Ellas son 1) el Comité para la desburocratización; 2) el comité para la racionalización de la gestión pública; 3) Colombia eficiente ; 4) Comisión para la reforma de la administración pública; y 5) Consejería presidencial para la modernización del Estado.¹¹

Las principales realizaciones se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- 1) Comité para la desburocratización "Colombia ágil", 1981-1982 (Decreto 1933 de 1981)
- ✓ Devolución de excesos de retención en la fuente, en la cual se suprimieron veintidós pasos y se redujo de dos años a treinta días el tiempo de la tramitación (Resolución 00170 de Enero de 1982);
- ✓ Eliminación de la autenticación de documentos oficiales (Decreto 1024 de 1982) ;

¹¹ SUAREZ MELO, Mario. "Evaluación inicial de las experiencias de reforma y modernización de la Administración Pública colombiana", en: **Gerencia Pública en Colombia**.

- ✓ Simplificación de requisitos para exámenes de admisión en Universidades (Decreto 1034 de 1981);
- ✓ Renovación de la tarjeta de operación de vehículos (Decreto 691 de 1982);
- ✓ Agilización de permisos para la explotación de los recursos forestales (Decreto 1014 de 1982);
- ✓ Renuncia de los trabajadores a las prestaciones médicas (Decreto 1267 de 1982).

2) Comité para la racionalización de la Gestión Pública (Decreto 1324 de 1985)

- ✓ Licencias de conducción para tramites ante el INTRA
- ✓ Recaudos del 2% del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- (Decreto 2480 de 1985 y Resoluciones internas 100 y 101 de 1985);
- ✓ Ingreso y salida de mercancías. Fondo Nacional de Aduanas (Decreto 1520 de 1984);
- ✓ Expedición de paz y salvo del SENA (Resolución 0704 de 1985);
- ✓ Expedición de cédulas de extranjería, del DAS (Decreto 1000 de 1986);
- ✓ Procedimientos de la Corporación Financiera de Transporte.

3) Colombia Eficiente - 1986 - (Decreto 3435 de 1986)

- ✓ Nuevo régimen de contratación administrativa (Directiva Presidencial No. 12 de Abril de 1987, Decreto-Ley 222 de 1983)
- ✓ Reformas a la justicia (Ley 30 de 1987)
- ✓ Agilización tributaria;
- ✓ Créditos oportunos;
- ✓ Desarrollo económico;

- ✓ Nuevo código minero;
- ✓ Seguridad social, con el pago oportuno de pensiones;
- ✓ Agilización de los servicios de los puertos;
- ✓ Eliminación de la planilla de carga (Decreto 1452 de 1987);
- ✓ Agilización de pases de conducción;

4) Consejería Presidencial para la Modernización del Estado (Decreto 1860 de 1991)

- ✓ Descentralización de la administración pública;
- ✓ Creación de la Misión para la Descentralización y las finanzas territoriales;
- ✓ Programa de desarrollo de la gerencia pública;
- ✓ Programa de racionalización y simplificación de trámites;
- ✓ Reestructuración de la administración pública, de acuerdo con el Art.20, transitorio, de la Constitución Nacional de 1991;
- ✓ Misión para la Moralización de la Administración Pública;
- ✓ Nuevo régimen de control interno;
- ✓ Programa de carta ciudadana.

Los pasos se han venido dando en el sentido de "un sector público sumamente modernizado y eficiente y que preste el respaldo necesario, es la clave del éxito de una estrategia de desarrollo que se apoye en una función más amplia del sector

privado"¹². En consecuencia, se requiere un sector público más reducido, especializado y eficaz como respaldo de un sector privado vigoroso.

La tendencia mundial ha cambiado, en consecuencia, la función interventora del Estado, con sus rasgos empresariales claramente identificables y con la responsabilidad en la creación de fuentes de producción, empleo y riqueza. Como bien dice Oscar Mufioz, con referencia al caso chileno, "las funciones clásicas del Estado empresario han sido cuestionadas y reemplazadas, en un proceso que ha suscitado cada vez mayor aceptación. La gran mayoría de las empresas públicas han sido privatizadas, se ha sustituido el proteccionismo comercial selectivo tutelado por el Estado, por una política de apertura comercial sin subsidios y con reglas uniformes, el centralismo financiero ha dado paso a un Mercado de capitales de base privada, la seguridad social estatal ha sido transferida a un sistema de administración privada. El mercado como sistema de organización económica se ha constituido en el mecanismo central de decisiones económicas. Una transformación cultural permea esos cambios. En lo positivo, el viejo espíritu clientelista frente al Estado tiende a dar lugar a una mentalidad más independiente y autónoma para la toma de decisiones y la formulación de iniciativas ; la sociedad civil se distancia del Estado y construye sus propios escenarios, especialmente en sectores como la juventud, el mundo femenino o los empresarios. En lo negativo, el espíritu de servicio público, que fue una constante a través de muchas generaciones, tiende a ser superado por un individualismo orientado al logro del prestigio, del dinero y del poder. La racionalidad

¹² ISRAEL, Arturo. *"La función cambiante del Estado en el proceso de desarrollo"*, en : **Finanzas y Desarrollo**. Publicación trimestral del Fondo Monetario internacional y del Banco Mundial. Washington, Vol.28, No.2, Junio 1991. p.41.

del mercado trata de imponerse a la sociedad, sobrepasando sus límites y subordinando valores tradicionales"¹³. Este es el caso general de todos los países latinoamericanos, obviamente cada uno con sus características específicas pero que se comprenden dentro del movimiento renovador que circula por el mundo en las últimas tres décadas del siglo XX.

La liberalización económica parece derivarse de modo independiente de causas relacionadas aunque separadas. De importancia crucial en el movimiento hacia la liberalización fue el cambio de pensamiento en la profesión de la economía en los años cincuenta y sesenta. Hasta ese momento los temas dominantes de la política económica eran la planeación, el socialismo, la reglamentación gubernamental, las empresas de propiedad estatal, el Estado Benefactor y el Keynesianismo. El dominio de este punto de vista se reflejó muy bien en el futuro pesimista que Joseph A. Schumpeter percibió para el capitalismo en su libro clásico *Capitalismo, socialismo y Democracia*, publicado en 1942. Sin embargo, ya en los años sesenta, el neoliberalismo comenzaba a convertirse en el nuevo dogma de los economistas. Esta tendencia fue reforzada por la tributación cada vez mayor requerida para sostener el Estado Benefactor y por la ineficiencia manifiesta de la planeación gubernamental y las empresas públicas. La nueva doctrina pronto encontró eco en las instituciones económicas internacionales. El Banco Mundial, que había promovido la planeación y el sector público en los años cincuenta, se había convertido en un gran defensor de la competencia, la privatización y los mercados en la década de los setenta. Dicha entidad y el FMI surgieron como actores externos

¹³ MUÑOZ G., Oscar. **Después de las privatizaciones: Hacia el Estado regulador**. Santiago de Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, 1993. P. 22.

poderosos, induciendo a los países a liberalizar sus economías. En los años ochenta la liberalización se había convertido en el remedio ampliamente aceptado para los problemas económicos en el mundo entero.

Muchos temores e incertidumbres se encuentran en diferentes sectores en el sentido de que el Estado desaparecería con estos cambios. No; al contrario, todos concuerdan en la necesidad de su existencia a condición de su eficiencia y eficacia. Mariano Grondona, Director general de la Revista Visión, lo expuso claramente : "Hay tres posiciones posibles del Estado ante la actividad económica privada. Si la invade, pretendiendo sustituirla, decimos que el Estado es estatista. Si la deja hacer sin meterse para nada en lo que de ella resulta, hablamos de un Estado económicamente ausente. Si trata de lograr un equilibrio de manera tal que el desarrollo pueda ser el resultado conjunto de la iniciativa privada y de las decisiones públicas, nos referimos a un Estado regulador. La historia en América Latina en lo que va del siglo es un movimiento cíclico de uno a otro de esos tres tipos. Antes de la crisis de 1930 reinaba el Estado ausente"¹⁴. Ahora nos encontramos en el Estado regulador y facilitador. Esta es su condición en los años de cambio de siglo.

Sin embargo, con unas pocas excepciones notables, casi todos los países del mundo se han visto afectados por esta tendencia. En el mundo industrializado la liberalización se personificó en las metas y políticas de los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, pese a que la tendencia norteamericana hacia la

¹⁴ GRONDONA, Mariano. *"Adiós al Estado ? Las privatizaciones en América Latina"*, en: **Visión : La revista latinoamericana**. México, Vol.80, No.8, 16 a 31 de Marzo de 1993. p.6.

desreglamentación se inicio durante la administración Carter. Alentados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional , casítodos los países del tercer mundo, incluyendo India, Brasil, Argentina y México, han avanzado hacia la liberalización económica. Entre los países comunistas, China tomo la delantera en la introducción de importantes reformas económicas en la década de los setenta. Ahora, todos los países de Europa Oriental y Central y casítodas las antiguas repúblicas soviéticas avanzan en dirección semejante. Incluso Vietnan ha dado algunos pequeños pasos hacia la apertura económica. En el mundo comunista solo Cuba y Corea del Norte parecen relativamente inmunes, pero incluso en Corea del Norte comienzan a observarse señales de cambio.¹⁵

9.1 La privatización como un imperative constitucional

Inmerso en esta nueva conceptualización del papel del estado en su rol social, alineada filosóficamente con el neoliberalismo, Colombia adopto su nueva Constitución Política a mediados de 1991, en ella se robustece la participación del capital privado en la prestación de servicios, tradicionalmente en manos del Estado.

A grandes rasgos, la privatización podría definirse como la actividad estatal que propende por una mayor participación de la empresa o capital privado en la gestión de empresas o servicios que se encuentran a cargo del Estado. El término cubre así, modalidades como la transferencia de entidades oficiales a personas o empresas del sector privado, la prestación de servicios públicos por particulares, la participación de estos en las entidades públicas o, en fin, la asignación a los particulares de funciones actualmente atendidas por el Estado.

¹⁵ Idem ibidem, p. 45.

La necesidad de la privatización radica en la ineficiencia de la gestión estatal, que a su turno se refleja en mayores costos operativos y menor cubrimiento de los servicios, así como en la conveniencia de someter la acción pública a las políticas ejecutivas y de control de las empresas privadas, que -se asume- son mejores y más eficientes que las oficiales.

Adicionalmente, las dificultades de orden burocrático y presupuestal impiden a las entidades oficiales contar con modernas tecnologías, cuya adquisición y uso -generalmente- sería más costeable y eficiente a través de esquemas de administración privados. Paralelamente a estas razones es importante analizar la aparición de una nueva condición que justifica las políticas de privatización, así, cuando las necesidades prioritarias de la comunidad no estén cabalmente satisfechas por el Estado, éste, por tanto no puede distraer recursos ni esfuerzos en actividades distintas que pueden y deben, ser asumidas por la empresa privada.

La privatización así entendida no es una postura teórica. Tampoco una invención colombiana. Es un movimiento universal, con experiencias concretas en muchos países, algunos de notable desarrollo como Gran Bretaña, España, Corea o Taiwan, donde los más de aquellos han advertido que el estatismo no solo no respondió a las expectativas y necesidades fundamentales de sus comunidades, sino que se convirtió en factor decisivo de su atraso.¹⁶

¹⁶ CUBIDES CAMACHO, Jorge. *La Privatización es un Imperativo del orden Jurídico Colombiano*, EN: **Revista Universitas**. Bogotá, No. 82, junio de 1992. P. 381.

El constituyente de 1991 inspirado en esta nueva concepción neoliberal del Estado diseñó un régimen de prestación de servicios públicos y especialmente los de telecomunicaciones desde un panorama de privatización, acorde con las nuevas realidades del comercio mundial.

El régimen consiste fundamentalmente en la intervención del Estado para garantizar idoneidad y coordinación técnica en la prestación de los servicios y en el establecimiento de redes y en la libertad para el sector privado, de prestar las diferentes modalidades del servicio, organizando las empresas competentes que solo requieren para su operación, de una licencia estatal vigente.

No se trata ya de concesiones del Estado a los particulares, como aún de forma inconsecuente sostienen algunas normas vigentes, por ejemplo, el Artículo 10o. Ley 335 de 1996, por el cual se modifica el Artículo 49o. de la Ley 182 de 1995. Se trata del ejercicio de la garantía constitucional de la libre asociación y de la libre actividad económica para prestar un servicio público que por utilizar el recurso natural del espectro radioeléctrico, requiere de un permiso o licencia estatal que debe otorgarse o no, básicamente por razones técnicas y de organización del uso del recurso. El Estado en estas materias tiene fundamentalmente una actuación policiva para garantizar el orden y la continuidad en la prestación de los servicios.

Lo anterior sin que sea obstáculo para que determinada modalidad del servicio pueda reservarse excepcionalmente por la ley para ser prestada o atendida por el Estado, por razones de soberanía o por razones de interés social.¹⁷

Solo basta revisar algunos de los Artículos de la Constitución política para sustentar lo anterior:

- Artículo 20o. Reconoce y garantiza la libertad individual de expresar y difundir el pensamiento y opinión, así como la libertad de informar y de recibir información veraz e imparcial y la libertad de fundar u organizar medios masivos de comunicación. Además determine la existencia de la responsabilidad social de los medios masivos de comunicación y la imposibilidad del ejercicio de la censura.

- Artículo 38o. Establece y garantiza la libertad de asociación para el desarrollo de toda actividad realizada socialmente por la personas.

- Artículo 70o. Además de declarar la cultura como fundamentos de la nacionalidad, responsabiliza al Estado de promover el acceso a ella en igualdad de oportunidades y de promover el desarrollo y la difusión de la cultura de la Nación.

- Artículos 75o. y 76o. Declaran el espectro electromagnético como bien público y asigna a 61 todas las condiciones de que se encuentra rodeado un bien de esta naturaleza. Así mismo, se establece la necesidad del pluralismo informativo y de la competencia y por tanto, la necesidad de que la ley determine las modalidades

¹⁷ VERGARA WIESNER, Fernando. *El servicio privado en las comunicaciones*, en-. **Revista Universitas**. Bogotá, No. 83, nov. de 1992. p. 583,584 y 585.

de intervención del Estado contra el monopolio o las prácticas monopolísticas en el uso de ese recurso. Finalmente crean un organismos de derecho público, con régimen legal propio que debe ejercer la intervención del estado en el uso del espectro electromagnético para el servicio de televisión.

- Artículo 77o. Determina la composición del mencionado organismo de intervención estatal en el uso del espectro para el servicio de televisión.

 - Artículo 78o. Precisa que la ley debe regular el control de la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como el tipo y condiciones de la información que debe suministrarse al público en la comercialización de bienes y servicios.

 - Artículo 88o. Dispone la reglamentación por vía de ley de las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, entre ellos la libre competencia económica.

 - Artículo 209o. Determina el marco constitucional de la actividad administrativo pública a todo nivel, la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones y la coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de la administración.

 - Artículo 333o. Garantiza el derecho individual y colectivo a la libre iniciativa privada y a la libre actividad económica, dentro del marco del respeto al interés
-

social. Determina que solo con autorización de la ley, se pueden exigir permisos previos o requisitos especiales para ejercer estos derechos y disfrutar de estas libertades. Consagra también la libre competencia económica como un derecho de todos, con las consecuentes responsabilidades que impone su ejercicio. Así mismo, obliga al Estado a fortalecer las condiciones necesarias para el desarrollo empresarial.

- Artículo 334o. Asigna al Estado la dirección general de la economía, el cual intervendrá por mandato de la ley en los servicios públicos y privados, en la explotación de los recursos naturales y en la producción, distribución, localización y consumo de los bienes con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.
- Artículo 336o. Además de permitir la existencia de monopolio estatal en la prestación o elaboración de algún bien o servicio como arbitrio rentístico, impone al Estado la obligación de enajenar o liquidar las empresas monopolísticas que no trabajen con eficiencia y otorgar a terceros el desarrollo de su actividad.
- Artículo 365o. Precisa la obligación del Estado de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del país. Y puntualiza que estos servicios pueden ser prestados o atendidos por los particulares por las comunidades organizadas o por el Estado, el cual en todo caso, siempre tendría la regulación, el control y la vigilancia de estos servicios.

6. LA TELEVISIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO

6.1 Noción jurídica de servicio público

El tratadista Libardo Rodríguez en su libro "Derecho Administrativo" define el servicio público así: "La noción tradicional que hemos expresado corresponde a un concepto *material o funcional*, en cuanto se refiere a una actividad. Pero en la práctica la noción de servicio público presenta también un significado *orgánico o formal*, según el cual es el conjunto de personas y medios que están encargados de desarrollar la función denominada servicio público. Así, cuando hablamos del servicio público de transporte de correos, de la enseñanza, de teléfonos, etc., nos estamos refiriendo tanto a la actividad correspondiente (concepto material o funcional), como el conjunto de personas y medios que participan en el desarrollo de aquella actividad (concepto orgánico o formal)".

- Elementos de la noción de servicio público

Los elementos constitutivos de la noción se encuentran referidos al interés general, a la participación de la administración y al régimen jurídico aplicable.

- a. **Interés General.** Para que haya servicio público se requiere que la actividad tienda ante todo a satisfacer necesidades colectivas y no simplemente la necesidad de uno o varios individuos.
- b. **Participación de la administración.** Además de la presencia del interés general, para que una actividad sea considerada como servicio público se requiere que la administración participe de alguna manera en esa actividad.

En el criterio clásico esa participación era casiexclusivamente directa, pues la actividad de servicio público era una actividad de la administración ejercida por ella misma, salvo el caso de la concesión, en la cual, a pesar de que la actividad era de la administración, esta permitía que la desarrollara en su nombre un particular.

En la actualidad esa participación puede ser directa o simplemente indirecta. Será directa cuando la administración misma desarrolla la actividad. Será indirecta, cuando la administración no presta el servicio, pero autoriza el desarrollo de la actividad a los particulares bajo su influencia permanente.

En Colombia, los textos constitucionales y regales se han referido a la noción de servicio público y en algunos casos han calificado expresamente como tales algunas actividades. Así, por ejemplo, servicios bancarios, servicios de telecomunicaciones, seguridad social, salud, energía y acueducto y alcantarillado.

De otra parte, la ley misma ha definido la noción de servicio público y ha inanifestado expresamente su intención de que lo sean algunas actividades, aunque empleando una técnica criticable y confusa, pues lo ha hecho en relación con la prohibición de la huelga de conformidad con lo establecido por el Artículo 56 de la C.P.. En efecto, el Artículo 430o. del Código Sustantivo de Trabajo, modificado por el Decreto 753 de 1956, Artículo 1o. dispone que para efectos de la prohibición de la huelga en los servicios públicos se considera como tal "toda actividad organizada que de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas".

La mencionada norma al hacer la enumeración de actividades que constituyen servicio público, señala en el literal b) "Las empresas de (...) telecomunicaciones." Artículo que debe interpretarse para efectos de la huelga, a la luz del Artículo 450 del C.S.T. Literal a) que consagra que, la suspensión colectiva de trabajo es ilegal cuando se trate de un servicio público.

6.2 Naturaleza jurídica del servicio de televisión

El artículo 10. de la Ley 182 de 1995 define a la televisión como "un servicio público sujeto a la titularidad, reserva, control y regulación del Estado, cuya prestación corresponderá, mediante concesión, las entidades públicas a que se refiere esta ley, a los particulares y comunidades organizadas, en los términos del Artículo 365o. de la Constitución Política...

Este servicio público está vinculado intrínsecamente a la opinión pública y a la cultura del país, como instrumento dinamizador de los procesos de información y comunicación audiovisuales."

Por su parte, el Artículo 5o. de la Ley 72 de 1989 dispone que, "Las telecomunicaciones son un servicio público que el Estado prestará directamente o a través de concesiones que podrá otorgar en forma exclusiva a personas naturales o jurídicas colombianas, reservándose en todo caso, la facultad de control y vigilancia".

El Artículo 4o. del Decreto 1900 de **1990**, señala, Las telecomunicaciones son servicio público a cargo del Estado que lo prestará por conducto de entidades públicas de los ordenes nacional y territorial de forma directa, o de manera indirecta

mediante concesión.....". Disposiciones regales con pleno respaldo constitucional en el Artículo 365o que delega en la ley la facultad de regular los servicios públicos, señalando el régimen jurídico al que deben someterse (Sentencia C-310 de 1996, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo M.).

La primera conclusión que se deriva de la calificación de la televisión como un servicio público, es que la misma está justificada por un propósito teleológico: el de servir a los intereses y necesidades que se hayan en juego en relación con el derecho a que alude el Artículo 20o. 0 como anota la doctrina francesa con relación al tema del servicio público: "El servicio público es, por eso, una obligación que se impone a los gobernantes de asegurar sin interrupción el cumplimiento de aquellas actividades que satisfacen las necesidades de la comunidad. Cuando estas necesidades se corresponden con derechos fundamentales, el servicio opera como una técnica realización de los mismos".

Resulta necesario anotar que tal posición ha sido asumida por la Corte Constitucional, cuando ha justificado la declaración que desde el pasado se ha hecho de los servicios postales como servicio publico, atendiendo las circunstancias de que el manejo de tales servicios puede potencialmente afectar derechos fundamentales expresamente consagrados en la Constitución, en particular el derechos a la intimidad y a la inviolabilidad de la correspondencia (Artículo 15o. C.P.).

La segunda consecuencia que se desprende de la declaración de la televisión como servicio público es que ella apareja una restricción a la iniciativa particular para fundar medios masivos de comunicación dirigidos a la operación y explotación del

servicio. Lo cual se soporta en lo expuesto por los Artículos de la Constitución que regulan el tema, así, Artículo 365o. dispone que los servicios públicos están sometidos "al régimen jurídico que fije la ley". Igualmente, porque el Artículo 334o. determine que "la dirección general de la economía estará a cargo del Estado", y porque el Artículo 333o. establece que "La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común".

La Corte Constitucional en sentencia C-189 del 19 de abril de 1994, Magistrado ponente Dr. Gaviria D., sobre el tema ha manifestado que "La modalidad del medio de comunicación no es irrelevante para el ejercicio de los derechos a expresar, opinar e informar... (y que por ello)... El ejercicio de los derechos fundamentales de informar y fundar medios masivos de comunicación que utilizan el espectro electromagnético no es libre. Por el contrario, requiere de la intervención estatal en razón del carácter de bien público que ostenta el espectro electromagnético y, además, con el objeto de preservar y desarrollar las finalidades sociales inherentes a los servicios televisivos". Lo cual se traduce entonces en que al declarar esta actividad como un servicio público se está afectando en cierta medida la libertad de fundar medios de comunicación, pues quien tiene la posibilidad de establecer o crear uno, debe de manera inequívoca ceñirse a las normas vigentes que regulan la actividad a desarrollar.

En ese sentido, resulta ilustrativo citar a la tratadista española Carmen Chinchilla Marin con respecto al debate suscitado en España por la expedición de la Ley 4a. de 1980 y su interpretación a la luz del Artículo 20o. de la Constitución Española de 1978 (similar al 20o. de la Constitución colombiana de 1991), "En el supuesto de la

televisión, al declararla servicio público, el legislador ha optado por sacrificar ciertas libertades individuales para salvaguardar determinados derechos de la colectividad que considera de superior valor en un Estado social. La libertad individual es la libertad de empresa informativo que además de su contenido claramente económico constituye un medio a través del cual puede difundirse la información y la expresión de ideas, opiniones y pensamientos".

La tercera consecuencia que se deriva de la calificación de la televisión como servicio público tiene que ver con la fijación de normas generales sobre el servicio que garanticen la satisfacción y continuidad en la prestación del mismo, la igualdad de oportunidades para el acceso a la prestación del servicio, el pluralismo informativo y se controlen las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético.

6.3 Algunas consideraciones sobre la televisión como servicio público en Colombia

Tres temas tienen especial relevancia en relación con la televisión en Colombia. En primer lugar, la televisión definida legalmente como servicio público (Artículo 10. Ley 182 de 1995); en segundo lugar, la televisión pública con función social expresada como televisión cultural y educativa, tanto para población infantil como para adultos, es decir, la televisión de "interés público" (Artículo 21o. Ley 182 de 1995); y en tercer lugar, la televisión privada, denominada genéricamente como "comercial" (Artículo 21o. Ley 182 de 1995) que ha logrado el apoyo del Estado hasta consolidarse como industria en Colombia.

Los tres temas constituyen el eje de este trabajo de investigación en tanto son los núcleos en los cuales se ha volcado la atención tanto del Estado como de aquellos grupos de presión que han girado alrededor de él en la búsqueda de una expresión cómoda para sus intereses. El tratamiento se hace por separado, solamente por razones de tipo analítico y de ordenamiento conceptual, pero se encuentran superpuestos a lo largo de la historia de la televisión en Colombia. No ha de entenderse, en consecuencia, que los tres corresponden a historias distintas sino solamente a una que está atada en el movimiento real de los últimos cuarenta y tres años de la existencia de la televisión en la vida colombiana.

La normatividad en Colombia, como vimos anteriormente, se ha referido a la televisión como "servicio público". De esta definición se desprende la configuración de los órganos de dirección, administración y control por parte del Estado, y se establece el carácter de entidades como INRAVISION, el Consejo Nacional de Televisión y desde junio de 1995 la Comisión Nacional de Televisión, se define la propiedad del Estado sobre las redes de telecomunicaciones y se determine el uso del espectro electromagnético, aspectos todos que son tratados en este primer apartado.

La vocación de la televisión como servicio público estaba claro desde el inicio de la televisión en Colombia. Esta posición alimentó las primeras acciones del General Rojas Pinilla cuando decidió implantarla. No se organizó la televisión con otra finalidad distinta a la de que ocupara un primer plano de la sociedad de la época. En efecto, su origen proviene de la primera programación que se lanzó al aire en Colombia. No es oportuno indicar todos los programas, sino algunos casos que

pueden ser ilustrativos. Ejemplos de ellos son los programas originales y las adaptaciones de obras de la literatura clásica universal y nacional al lenguaje de la televisión, de los primeros años y que aparecían en las pantallas como "teleteatros" Desde *"El niño del pantano "* de la noche de inauguración el 13 de Junio de 1954, obra original de Bernardo Romero Lozano (B.R.L.), pasando por *"Hoy es mahana "* de Holloway Hom, *"De cara al mar"* de B.R.L., *"El responso "* de Rafael Guisado, *"El cadáver del señor García "* de Jardiel Pónsela, *"El cartero del re "*, de Radindranath Tagore, *"La niña del faro"* de Andrés Pardo Tovar, hasta *"El caballero descalzo "* de Joaquin Piñeros Corpas y *"Arietta de Farsa "* de Bernardo Romero Lozano, son sólo ejemplos de la exuberancia de creatividad de la primera época¹⁸ y que demuestran el sentido de la programación y la comprensión del concepto de "servicio público" asignado a la televisión.

Con las primeras ideas de la televisión educativa se implicaron programas para adultos especialmente orientados a mejorar las condiciones de vida de la población rural, a optimizar sus formas de producción y de utilización de técnicas modernas para una época caracterizada por los patrones tradicionales de cultivo especialmente ligados a la propiedad minifundista en Colombia. Allí, se detectaron las tasas de escolaridad mas bajas del sector rural y, en ocasiones, la ausencia de ella en la

¹⁸ INRAVISION. **Historia de una travesía: 40 años de la televisión colombiana.** Santa Fe de Bogotá-. Presencia, 1994. A finales de 1959 Bernardo Romero Lozano habla completado un ciclo de 129 representaciones teatrales a través de la televisión (100 estrenos y 29 repeticiones). Cfr. **El Espectador**, Bogotá, 10 de Diciembre de 1959.

población adulta, de acuerdo con la información disponible en la época¹⁹. Las grandes propiedades de tierra lograron incorporar más rápidamente tecnologías y técnicas que intensificaron los procesos de la producción e hicieron más rentables las inversiones²⁰. De una agricultura extensiva se pasó a una agricultura intensiva gracias a nuevas formas de laborar la tierra, de utilizar abonos, fungicidas, insecticidas, técnicas de recolección, almacenamiento, transporte y colocación de los productos en el mercado. La televisión como servicio tenía la vocación de contribuir a estimular la apropiación de tales tecnologías que mejorarán la vida de los habitantes. Se entendía que esta era una contribución del Estado al desarrollo de la economía y de la sociedad de los años cincuenta.

Los diagnósticos de las misiones extranjeras Currie²¹ y Le Bret²² contratadas por el Estado, sugerían cambios significativos en el uso de la tierra para maximizar sus rendimientos. Se esperaba que la televisión contribuyera de manera importante a

¹⁹ VIZCAINO G., Milciades. *"Educación y marginalidad"*, en: **Ensayos de sociología de la educación**. Santa Fe de Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 1992. p.48-49.

²⁰ Cfr. PARRA SANDOVAL, Rodrigo. **El caso de Candelaria (Valle): La estructura social y el cambio en la tecnología agrícola**, Bogotá: Tercer Mundo - Facultad de Sociología de la Universidad Nacional, 1966. Allí concluía que "los mecanismos estructurales que prohijan la concentración de la tecnología abren brechas cada vez más profundas entre grupos con intereses económicos y cuotas de poder ampliamente diferenciadas"(p.125).

²¹ CURRIE, Lauchlin. **Bases para un programa de fomento para Colombia**. Bogotá: Banco de la República, 1950. Una crítica a Currie, especialmente a *"Operación Colombia"*, se puede encontrar en el líder del proyecto educativo de la *"operación capacitación popular"*, José Galat Noumer, en: **Un país prestado** (Bogotá: Tercer Mundo, 1983. 2a. edición. p.63-64).

²² LEBRET, Louis Joseph. **Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia**. Bogotá: Cosmos, 1958.

estas expectativas. El *Boletín de Programas* de la Radio Nacional utilizaba sus espacios para anunciar este tipo de orientación de la televisión. Por ejemplo, se decía que el proyecto buscaría "ofrecer a cada una de las regiones colombianas un servicio de televisión que llene sus principales necesidades educativas y culturales"²³ La orientación correspondía a una Concepción en la cual la educación se colocaba como condición necesaria para promover los cambios en el conjunto de la sociedad. Las necesidades se concretaban en líneas de producción que caracterizaban "tipos de programas de temas agrícolas para campesinos y agricultores, de temas cívicos para industriales y obreros. Así mismo, los temas cívicos tendrán el cuidado que merecen. El arte y la ciencia serán difundidos por intermedio de innumerables películas... Esta primera experiencia contempla la posibilidad de realizar programas de tipo rural, ya que la sabana de Bogotá será cubierta en óptimas condiciones técnicas, lográndose así preparar lo que ha de ser la tecnificación de las labores agrícolas y ganaderas..."²⁴ . La constante innovación de la vida económica, pero también social y cultural, era considerada como apremiante y, por esta razón, el medio de comunicación masivo era incorporado como una estrategia y una "técnica social" desde el Estado. La acción de este ente del bien común se proyectaba sobre el presente pero también sobre el futuro de la sociedad.

Una preocupación estaba clara: un país tradicional, fundamentado en valores convencionales, con instituciones sociales, como la familia y la escuela, pegadas al pasado, con unas pautas de comportamiento encaminadas a mantener vigentes los

²³ RADIODIFUSORA NACIONAL DE COLOMBIA. *"Televisión cultural desde el 13 de Junio"*, en: **Boletín de Programas**. Bogotá, Marzo de 1954.

²⁴ Eadem, *Ibíd.*

moldes sociales y culturales, llevaba consigo actitudes conservadoras que debían ser modificadas sustancialmente. Ahora se privilegiaba el mercado, la producción con excedentes para el intercambio, la generación de utilidades, la acumulación y la maximización de rendimientos económicos. Ello llevaría consigo, cuando no se colocaba como variable antecedente, el cambio de cosmovisión, los valores capitalistas como impulsores y una ética que alimentara la nueva concepción sobre la vida y sus actividades económicas, sociales y culturales. Realmente se quería penetrar hasta el fondo y no presentar modificaciones superficiales sino aquellas que fueran de gran impacto. Los resultados de otros países con la televisión servía de información pero también de motivación para quienes estaban al frente de este proyecto en Colombia.

El nuevo orden económico mundial así lo exigía en virtud de las grandes transformaciones en el desarrollo y consolidación del capitalismo y que tuvieron ocurrencia a partir de la finalización de la segunda guerra mundial con el liderazgo de los Estados Unidos en el área americana a lo largo del espacio entre los dos polos de la confrontación. La reconstrucción de los países en guerra a través del Plan Marshall y la promoción del desarrollo de los más deprimidos definió gran parte de las décadas posteriores a 1945 cuando se selló el tratado de finalización de la segunda confrontación mundial. La responsabilidad asignada a los Estados era inmensa por cuanto en ellos se colocaba la política pero también los recursos y las estrategias. En este ambiente internacional es que tiene lugar el apareamiento de la televisión en Colombia y las funciones que se le asignan provienen del contexto del cual hacía parte el Estado.

A esto también estaba convocada la televisión porque se había dotaba de todos los poderes para impulsar los cambios esperados y, de paso, con la finalidad de fortalecer el aparato mismo del Estado. Si en la depresión de 1929 se le consideró necesario, la reconstrucción postguerra requería su presencia activa. Desde el principio de su introducción al país, se le concedían fuerzas extraordinarias en su capacidad para mover los espíritus pero también para los aprendizajes que la nueva sociedad requería. Obviamente todo esto se entendía dentro de una concepción de Estado protector, responsable del funcionamiento de la economía y también de la política y de la cultura. Su omnipresencia se evidenciaba en la multitud de entidades, empresas y proyectos que estaban en sus manos desde los años cuarenta. Al lado del IFI aparecía la Radio Nacional y también el ICETEX, como ejemplos puntuales de esta dinámica del Estado²⁵.

A principios de los años sesenta, el carácter de servicio ya estaba claro en las entidades del Estado. En el caso particular de la Televisora Nacional se abría una perspectiva con la creación de INRAVISION. La norma lo decía claramente : "*El servicio público de radiodifusión y televisión a cargo del Ministerio de Comunicaciones será prestado a partir del primero de abril de 1964...*"²⁶ por este nuevo instituto. En consecuencia, su existencia obedecía a una finalidad : prestar un servicio a la población colombiana. Esta definición se mantuvo intacta a lo largo de

²⁵ El IFI (Instituto de Fomento Industrial) inició su funcionamiento en 1942; la Radio Nacional en 1940, en su segunda época (Antes había tenido una vida efímera de meses, a principios de los años treinta); el ICETEX (Instituto Colombiano de Estudios Técnicos en el Exterior) inicia en 1948.

²⁶ Decreto 3267 del 20 de diciembre de 1963, art.30, expedido con base en las facultades extraordinarias del numeral 10. del Art.10. de la Ley 21 de 1963

los años, obviamente en la formulación porque, entretanto, la sociedad cambiaba y con ella el Estado en la definición de su presencia y de su rol.

Cuando, a finales de 1984, se tramitaba la primera ley de televisión en el Congreso de la República, el ponente afirmaba, entre otros asuntos que el propósito de todos los esfuerzos consistía en los siguientes aspectos:

- ✓ defender una mayor independencia del ejecutivo en el manejo en ella orientación de la televisión;
- ✓ permitir el acceso a diferentes estamentos de la comunidad en la dirección y vigilancia del medio;
- ✓ dotar a INRAVISION de los mecanismos indispensables para realizar su operación ;
- ✓ permitir a los concesionarios de espacios de televisión la estabilidad necesaria para proyectar sus empresas ;
- ✓ impulsar el desarrollo de la televisión nacional como mecanismo para defender los valores nacionales y el talento nacional ;
- ✓ garantizar una utilización racional de las innovaciones tecnológicas
- ✓ fortalecer la televisión educativa, creando los instrumentos necesarios para lograr su mayor cobertura ; y
- ✓ garantizar los derechos y prerrogativas logradas por los empleados del Instituto²⁷

²⁷ AMADOR CAMPOS, Rafael. Ponencia para Segundo Debate al proyecto de ley número 92 Cámara de 1984 "por la cual se transforma el Instituto Nacional de Radio y Televisión INRAVISION- en una empresa asociativa de carácter especial y se dictan otras disposiciones", en : *Anales de/ Congreso*. Lunes 3 de Diciembre de 1984. p.1644.

La transformación de INRAVISION significaba, entre otros asuntos, afianzar su papel en "la prestación de los *servicios públicos* de televisión y radiodifusión oficial" ²⁸ Su tradición así lo indicaba. El mismo ponente del proyecto de Ley afirmaba que "el proyecto llena indiscutiblemente un vacío en materia de regulación legislativa sobre tan importante materia como es la televisión cuyas regulaciones (por espacio de más de 30 años) han provenido del Ejecutivo, tuvieron origen en 1954 cuando el General Gustavo Rojas Pinilla introdujo la televisión al país como una oficina de prensa de la Presidencia de la República. Desde el Decreto 3418 del mismo año, se reglamentan todos los servicios del sector de comunicaciones. En los tres primeros artículos manifiesta que el Estado es propietario de los canales radioeléctricos y que puede dar concesiones. Posteriormente, la televisión asume la función de defender la cultura y la educación y a finales de la dictadura, se promulga lo que podríamos denominar el Estatuto básico de las telecomunicaciones. Dentro de este Estatuto, la televisión es incluida en los artículos 598 a 600. Se reitera la propiedad estatal de las frecuencias y la posibilidad de arrendar espacios para su financiación, perfilándose desde sus orígenes la institucionalización de un sistema mixto de televisión²⁹.

Como planteaba el ponente del proyecto de ley, en varias ocasiones, Ministros de Comunicaciones habían presentado proyecto similares. Esta vez el consenso de intereses estaba claro y hacia expedito el tránsito de la ley. Tanto liberales, oficialistas como del Nuevo Liberalismo, y conservadores al lado del Presidente Betancur coincidían en los aspectos fundamentales. Aún el Partido Comunista fijó

²⁸ Art. 1o. de la Ley 42 sancionada el 9 de Febrero de 1985.

²⁹ AMADOR CAMPOS, Rafael. Loc. cit.

sus criterios sobre la estructura y funcionamiento de la televisión³⁰. Entre los puntos coincidentes estaba el carácter de *servicio* así como la independencia del Ejecutivo y de los poderes económicos y sociales para darle posibilidades de participación en la orientación y en el manejo de la televisión a otros estamentos.

Una coincidencia importante se dio alrededor de una estructura tripartita en la administración, dirección y control de la televisión. El Consejo Nacional de Televisión como órgano integrado para establecer las políticas globales la Junta Administradora de Inravisión con funciones especializadas para asuntos de carácter interno en temas técnicos, administrativos y financieros, y la Comisión para la Vigilancia de la Televisión, una innovación que establece la veeduría sobre la televisión, la cual garantiza el derecho de réplica, establece normas en defensa de la teleaudiencia y crea mecanismos para fiscalizar la calidad de la programación.

Los cambios con respecto a la tradición no son de poca monta. El poder tradicional del ejecutivo sobre la televisión se reduce de manera sustancial a la presencia del Ministro de Comunicaciones y los representantes de los organismos asociados como Telecom y Colcultura. Entran, en cambio, expresiones de la sociedad civil como periodistas, padres de familiar universidades, gremios, artistas, campesinos, etc. De ello se puede derivar una concepción del Estado deslindada del gobierno. Si antes gobierno y Estado estaban juntos en el concepto y era difícil separarlos analíticamente, ahora se establecen espacios conceptuales diferentes para uno y

³⁰ El liberalismo oficialista presentó el documento "Propuesta para una formulación de una política de comunicaciones y de la administración de medios de comunicación"; el Instituto de Estudios Libeales, "La televisión y sus implicaciones políticas"; el Nuevo Liberalismo "La Televisión y el Estado", dentro de Una Colombia nueva para los colombianos"; el Partido Comunista "Lineamientos para la televisión nacional y participación democrática", todos ellos en 1984.

para otro. La televisión está en manos del Estado y menos de los gobiernos de turno. El mismo Presidente Betancur lo dijo claramente el día de la sanción de la Ley 42 de 1985, el 9 de Febrero día del Periodista: "A partir de hoy, la televisión colombiana entra en un periodo trascendental; al sancionar la ley, puedo decirle al país que gracias una vez más al Congreso Nacional, cumplo el compromiso de entregar el manejo de la televisión al Estado, para sustraerla del capricho de los gobiernos de turno".

El Director de INRAVISION del momento, Fernando Barrero Chaves, afirmaba, en una publicación de la Ley 42 realizada por el Instituto, que "siempre se ha dicho que el poder de la televisión es tal que no debe escapar a la dirección del Estado que es la suma de la nación entera, que debe defender de los atentados contra su identidad, contra su autenticidad, contra su dignidad... La televisión, decía el expresidente Alfonso López Michelsen, debe ser independiente del poder político, libre de las presiones del gobierno de turno y pluralista... apelando a Luis Carlos Galán, como jefe del Nuevo Liberalismo, decía que el propósito era "lograr una televisión verdaderamente nacional, que constituya un factor de integración entre las diferentes regiones del país y sea una barrera inteligente al proceso de colonización que generará el acceso directo a los satélites"... Terminaba afirmando que el proceso no se reconoce inmediatamente, sino que "ese juicio siempre le corresponde a la historia y la historia no se ha equivocado, afortunadamente".

La historia no se equivocó, pero consignó una posición del Estado expresado en la comunidad y en sus organizaciones civiles. La alianza entre Estado tradicional y estado-comunidad estaba clara. Había diferencia fundamental con respecto al anterior concepto de Estado : propietario, gestor director, inversionista, representante

de la población, autor de los grandes proyectos y manejador de la política económica, social y cultural. Ahora, es un Estado que comparte sus decisiones con particulares, con poblaciones asociadas, con gremios que canalizan intereses sociales o culturales, con conjuntos de ciudadanos que se asocian con finalidades variables. Todos tienen cabida en la nueva concepción de Estado.

Esta concepción fue transitoria: significó un eslabón a una concepción diferente de Estado que se alejaba aún más de la ya vieja y tradicional acepción. Se avecinaba otro estadio que ya andaba en otros sectores de la sociedad, especialmente en la economía y, por supuesto, que hacia tránsito rápidamente en el contexto internacional. Las dificultades que atravesaba la vieja Unión Soviética, el nuevo orden mundial, la colisión de fuerzas entre bloques económicos y la puja por el dominio de los mercados rompía fronteras y rezagaba a los Estados nacionales para pasar al concepto de Estados-región y de bloques de países. Pero el puntillazo final a un proceso de larga espera con la guerra fría fue la caída del muro de Berlín, símbolo de la confrontación entre dos grandes alinderamientos liderados por los Estados Unidos y por la Unión Soviética. Así el mundo se debatía entre el autogobierno contra la "doctrina de la seguridad nacional" y, liberalismo económico contra planeación estatal socialista.

Esta es la tendencia que se abre paso y, con ella, resulta obvio el cambio de concepto de Estado de finales de los ochenta e inicios de los noventa. Allí la Ley de televisión debía corresponderse con esta nueva visión. Cuando se produce la reforma de la Ley 42 de 1985 y se prepara la Ley 14 de 1991 se ha dado el paso al reconocimiento del desfase entre la normatividad y la normalidad. A diferencia de la

Ley 42 que evocaba vacíos en la normatividad existente y en la capacidad del Estado para regular la televisión por falta de mecanismos aptos para ello, ahora, se evidenciaba un exceso de normas que obligaba a replantear su manejo y orientación. La Ley 14 de 1991 es un eslabón para la apertura, representa intereses nacionales e internacionales y desbroza un camino de obstáculos para la actuación de la empresa privada.

El contexto estaba suficientemente definido. La ley 72 de 1989 había preparado el terreno interno mediante su ajuste a los requerimientos internacionales de la UIT. La política se orientaba a garantizar la prestación de los servicios de telecomunicaciones en forma planeada y con un debido control y vigilancia. Los Decretos 1900 y 1901 de 1990 se orientaron a aspectos fundamentales como fueron la apertura al mercado, la competenciay la desmonopolización y liberación de los servicios. Por ello se contemplan los servicios de valor agregado, las redes privadas, la privatización de algunas funciones de Telecom, la telefonía móvil celular e inalámbrica y las modalidades de negociación a riesgo compartido, reguladas por la Ley 37 de 199.³¹ Esta normatividad es el resultado de la acción de misiones del Banco Mundial a principios de 1990, las cuales participaban en la formulación de las políticas para globalizar la economía colombiana y modificar el esquema del ente central y las entidades descentralizadas, "asegurando la coherencia entre sus operaciones, el programa macroeconómico, los objetivos de la política sectorial del gobierno y la optimización de la eficiencia en el desempeño de la gestión estatal"³²

³¹ TEJADA ARTURO, María Teresa. **Las telecomunicaciones y su evolución en Colombia.** Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo, 1996. p. 155.

³² Eadem, *Idídem*.

Una mirada superficial llevaría a pensar que estos eventos conducirían a restringir o eliminar el concepto de servicio público. Al contrario, la Ley 182 de 1995 mantiene firme el concepto de "servicio público" para la televisión. Es más, afirma "la titularidad, reserva, control y regulación del Estado" (Art. 1o.) pero "cuya prestación corresponderá, mediante concesión, a las entidades públicas a que se refiere esta ley, a los particulares y comunidades organizadas" (Art. lo.). Tres son los actores que pueden prestar el servicio: el Estado, los particulares y las comunidades organizadas. A ellos se otorgarán las concesiones con el carácter de operadores del servicio en las modalidades descritas en la misma norma.

Lejos está la época de la Televisora Nacional y el incipiente INRAVISION que tenían toda la fuerza y capacidad de gestión sobre todas las formas de televisión en Colombia. Los canales radioeléctricos eran de propiedad del estado, a través de INRAVISION quien era la entidad que actuaba en su representación. Ahora existía un organismo por encima del Instituto que determinaba la política y regulaba el acceso al espectro electromagnético, y era la Comisión Nacional de Televisión, creada con base en la Constitución Nacional de 1991 (Arts. 75-77). Al expedirse la Ley 335 de 1996 no se modifica en nada el carácter de servicio público de la televisión, sino que se corrigen algunas deficiencias en la aplicación de la Ley 182 de 1995.

La ruptura del tradicional "sistema mixto", mostrado como uno de los logros de la televisión colombiana frente a otras experiencias de la región latinoamericana, estaba claro. Podían convivir tres formas de televisión : pública, privada y comunitaria, todas ellas dirigidas por el nuevo organismo creado por la Constitución Nacional. Los

viejos proyectos frustrados de privatización, como se verá más adelante, han triunfado encontrando el camino de su realización.

7. LOS OPERADORES PÚBLICOS

La Ley 182 de 1995 en su Artículo 35o. define como operador del servicio público de televisión a la persona jurídica pública o privada, con o sin ánimo de lucro, que utiliza directamente las frecuencias requeridas para la prestación del servicio de televisión en cualesquiera de sus modalidades, sobre un área determinada, en virtud de un título concedido por ministerio de la ley, por un contrato o por una licencia.

De tal definición y en los términos del Numeral 2o. del Artículo 24o. de la Ley 335, modificatorio del Artículo 22o. de la Ley 182 de 1995, existen para Colombia, en razón de su cubrimiento territorial, cinco niveles de prestación del servicio de televisión radiodifundida abierta, así: A nivel nacional: 1. Televisión nacional de operación pública, cuya prestación le corresponde por ministerio de la Ley al Instituto Nacional de Radio y Televisión -Inravisión- y, 2o. la televisión nacional de operación privada, cuya operación le corresponderá a las dos empresas a las que le sean otorgadas la licencia de operación y las respectivas frecuencias por la CNTV. Nivel Re 1, la prestación de este servicio le corresponde a las organizaciones regionales de televisión que actualmente operan en el país y las que posteriormente se constituyan, en la cobertura que las normas de su creación y la frecuencia asignada por la CNTV o el Ministerio de Comunicaciones (cuando dicha facultad le correspondía) le han otorgado para cubrir una porción de la geografía del territorio. Nivel local, es el servicio de televisión que se prestará en área geográfica continua, siempre y cuando ésta no supere el ámbito del mismo Municipio o Distrito, área Metropolitana, o Asociación de Municipios. La Ley prevé la posibilidad de que estos

canales locales se encadenen nacionalmente para la emisión de su programación, siempre y cuando el encadenamiento no supere el 80% del tiempo total de transmisión. Por último, la ley previó la existencia de la prestación del servicio de televisión comunitaria sin ánimo de lucro.

INRAVISION viene funcionando desde 1954, primero como Televisora Nacional y luego, a partir de 1964, propiamente como tal. Actualmente Inravisión según el Artículo 16o. de la Ley 335 de 1997, por el cual se modifica el Artículo 62o. de la Ley 182 de 1995, es una sociedad entre entidades públicas organizada como empresa industrial y comercial del Estado, con autonomía presupuestal y administrativa de acuerdo con su naturaleza jurídica. Por su parte, los Canales regionales se crean legalmente a finales de 1984 e inician operaciones en el país con la primera emisión de Teleantioquia en 1985.

Cuando solamente existía un canal, entre 1954 y 1964, la programación de la televisión cultural y educativa -una de las mas importantes funciones asignadas al Instituto por ministerio de la Ley en su calidad de operador público- comparte la infraestructura con la llamada "televisión comercial" entendida como la televisión privada a la cual se hará referencia en el siguiente apartado. Con el apareamiento de un segundo canal, en 1965, denominado *Tele9* y entregado en concesión a una empresa privada con el nombre de *Teletigre*, se amplía la oferta televisiva del tipo privado o comercializado.

A partir de 1968 opera el *Canal 11* que ha tomado diferentes nombres hasta la actualidad³³ y que ha sido dedicado plenamente a una programación del tipo educativa y cultural. Los canales regionales, por su parte, fueron definidos desde el inicio (Decreto 3100 y 3101 de 1984) como canales de carácter educativo y cultural aunque la programación que se ofreció con el paso de los años expresa un sabor más de tipo comercial.

Sin embargo, es el momento de dejar sentado que a través de la historia de la televisión no ha sido definido con claridad el ámbito de lo público y de lo privado ni los límites entre la orientación educativa y cultural con respecto a la comercializada. En general, se ha sostenido, y más en la práctica que en las formulaciones académicas o filosóficas sobre su contenido y función, que la televisión *educativa y cultural* es aquella que realizan las entidades del Estado, mientras que la denominación de *comercial* es asignada a las empresas de capital privado. Estas distinciones concuerdan con la tradición de la televisión europea y que fue trasladada mecánicamente a nuestro país. En efecto, las televisiones públicas europeas surgieron desde el Estado en la postguerra como parte de la reconstrucción que se emprendió en todos los países. Con la ampliación de la cobertura y con la consolidación de sus nichos de audiencias y la segmentación de los televidentes se abrió un campo propicio para las inversiones privadas que comenzaron a tener un liderazgo con sus ofertas originadas en el interés por hacer de la televisión una empresa rentable para sus socios.

³³ Al principio fue "*Capacitación Popular: Palanca del Progreso*"; luego "*TVI I : más televisión*"; "*Canal Tres*" -1 "*Cadena Tres*"; "*Canal de interés público*"; y, desde Diciembre de 1995, "*Señal Colombia*".

Habrá que decir, de paso, que la diferencia puede estar en la finalidad: Mientras la televisión comercializada busca rentabilidad financiera y para ello construye una programación, la televisión pública busca el crecimiento personal y social de las audiencias ; mientras la televisión privada se ocupa del entretenimiento, la de carácter educativo y cultural busca más la información y, sobre todo, la formación, tal como en nuestro país se ha definido en la Ley 14 de 1991 y, posteriormente, en la Ley 182 de 1995.

Esa última Ley presenta una clasificación del servicio en función de la orientación general de la programación en la cual distingue entre la llamada "televisión comercial" y aquella "de interés público, social, educativo y cultural". La primera, se define como "la programación destinada a la satisfacción de hábitos y gustos de los televidentes, con ánimo de lucro", y la segunda como "aquella en la que la programación se orienta en general a satisfacer las necesidades educativas y culturales de la audiencia".

Dos aclaraciones se deben hacer a partir de la ley y son: en primer lugar, se dice que la clasificación no excluye "el propósito educativo, recreativo y cultural que debe orientar a toda la televisión colombiana" y, en segundo lugar, que "el Estado Colombiano conservará la explotación de al menos un canal de cobertura nacional de televisión de interés público, social, educativo y cultural" (Art.21). Queda pendiente aún la diferenciación de los conceptos, los contenidos de la programación y los límites entre ellos. Corresponde a la Comisión Nacional de Televisión hacerlo en virtud del Art.5o. de la citada ley, dado que, dentro de sus funciones, se encuentran

las de "a) dirigir, ejecutar y desarrollar la política general del servicio de televisión" y "c) clasificar... las distintas modalidades del servicio público de televisión.....

La Ley 182 de 1995 define el rol de INRAVISION como un "operador" que debe ser autorizado por la Comisión Nacional de Televisión, como el operador público que comparte su responsabilidad con AUDIOVISUALES con respecto a la programación del Canal de interés público educativo y cultural (Artículo 15o. Ley 335 de 1996). Su gestión en relación con las otras formas de televisión, como los canales regionales, la televisión nacional del tipo "comercial", la televisión por suscripción, los nuevos canales privados y la televisión comunitaria ha sido colocada como un elemento de la historia pasada. Su capacidad real de actuación se ha reducido al manejo integral de un canal, de la Radio Nacional y la operación de los canales UNO y A.

La distancia, en el tiempo y en los hechos, respecto de los años sesenta cuando todo el servicio público de televisión estaba en manos de INRAVISION (Decreto 3267 de 1963) o cuando la Ley 42 de 1985 determine que le correspondía "desarrollar las políticas y planes del servicio público de televisión y radiodifusión oficial, directamente o por medio de contratos de concesión de espacios celebrados con particulares, de acuerdo con las Leyes, reservándose el control de su funcionamiento" (Art.4o.) es apreciable. El Instituto ha sido desplazado de la dirección de la política para pasar al lugar de un operador del servicio.

Inicialmente la identificación de la televisión pública se hace en dos formas concretas: la televisión educativa dirigida a la población general, luego aquella dirigida a la población infantil escolar y a los adultos con fines instruccionales y, la

llamada de "interés público" educativa, social y cultural. En forma rápida se expondrá estas formas de televisión que han acompañado la historia de la televisión en Colombia.

7.1 La era de la televisión

Tres meses antes de la inauguración se tenían previstos los programas con los cuales abriría la nueva estación colombiana. La "era de la televisión", en palabras del director cubano Gaspar Arias, dejaría, a partir del 13 de Junio, "un saldo didáctico" en los espectadores³⁴. La programación anunciada despertaría en las audiencias una "fiebre de televisión"³⁵ no solamente por su novedad sino por su contribución a la educación y a la cultura en la cual, obviamente, estarían implicados los adultos como parte de la estrategia del nuevo medio.

Una revisión de las primeras programaciones hace concluir que sólo algunos programas anunciados encontraron lugar en las agendas de los directores y en los espacios de la tabla de programación al aire. Muy pronto, se hicieron evidentes las dificultades financieras y se debió apelar a la consecución de recursos que no estaban en los presupuestos del Estado sino en las empresas. Pero una cosa llevó a la otra: obtener recursos para la televisión significó la aparición definitiva de la televisión comercial, a mediados de Agosto de 1955³⁶.

³⁴ **Revista SEMANA**. Inauguración: El Canal 8. No. 398. 12 de Junio 1954.

³⁵ MONROY C., Alvaro. *"Con el primer programa de anoche se ha Desperado "fiebre de televisión"*, en: **El Espectador**. 14 de Junio 1954.

³⁶ INRAVISIC)N. **Historia de una travesía: 40 años de la televisión en Colombia**. Santafé de - Bogotá, Ed. Presencia, 1994. p.35.

Más bien la "misión cultural" promulgada por los directivos³⁷ tuvo un balance favorable y beneficios humanos y culturales claros, como se manifestaba en el órgano de expresión de la radiodifusora al cabo del primer año de funcionamiento³⁸. El concepto amplio de educación que se utilizaba permite aclarar los términos de referencia que se utilizaban y las connotaciones con las cuales se puede cargar de contenido el análisis. Desde la voz oficial de la radiodifusora se decía, año y medio después de puesta en funcionamiento la televisión, que "en este plan de acción simplemente didáctico y pedagógico se halla implícito el de la **educación**, entendiendo por educar el enseñar a vivir con dignidad, el integrar al hombre a su medio social, el habilitarlo para el dominio del ambiente geográfico en que vive y prepararlo para la defensa de los recursos materiales y para el aprovechamiento de sus horas libres. La televisión llega en hora oportuna hasta nosotros para aumentar el arsenal de los medios utilizables con el fin de librar la batalla decisiva contra el analfabetismo"³⁹. La orientación filosófica del proyecto estaba evidenciado en las declaraciones y en los documentos pero, desafortunadamente, menos en la pantalla de los expectantes televidentes. La programación propiamente educativa quedaba aplazada. En 1956 no encontró un lugar en el conjunto de programas ofrecidos. Se abrió un periodo de "receso" por cinco años. Entretanto, la televisión "cultural" también cedía su campo de acción a la cada vez más consolidada forma "comercial".

³⁷ **El Tiempo**. Sección "Noticiero Cultural" 24 de Diciembre de 1954.

³⁸ RADIODIFUSORA NACIONAL DE COLOMBIA. "Televisión: 1954-13 de Junio-1955", en: **Boletín de Programas**. No.131. Junio 1955.

³⁹ RADIODIFUSORA NACIONAL DE COLOMBIA. "La televisión como vehículo de cultura", en: **Boletín de Programas**. Noviembre 1955.

La segunda época de la televisión educativa, a partir de 1961, se dirigía fundamentalmente a una población infantil pero incluía algunos segmentos para adultos, al lado de la programación orientada a las aulas escolares. Programas para las madres en problemas de salud, de nutrición y de mejor atención a los niños tenían un espacio, así fuera reducido, pero no tanto en función de ellas mismas como adultas, sino en relación con los niños que constituían la audiencia-blanco de la programación.

Habrían de transcurrir trece años de la primera aparición de las imágenes en los hogares para que surgiera un canal dedicado plenamente a una programación educativa y cultural. Lo que realmente significó un paso importante en la televisión educativa para adultos fue el interés por la *operación capacitación popular*, en la administración del Presidente Lleras Restrepo, entre 1966 y 1970. La del *Fondo* como una unidad anexa a INRAVISION fue la correspondencia explícita a una política del alto gobierno ⁴⁰. La creación de un nuevo canal de televisión, el *Canal 11*, significó la dotación del instrumento para transporte los mensajes propios de esa misma política. Su slogan "*Capitación Popular: palanca para el progreso* " indicaba el rumbo que seguiría toda la operación. Sus *tablas de programación* indicaban, asimismo, la oferta que se hacía desde el canal en funcionamiento⁴¹. Estaban

⁴⁰ Decreto 2263 de Octubre de 1966; Acuerdo 09 de la Junta Administradora de INRAVISION, en 1967 y Acuerdo 05 de 1968 de la misma Junta Administradora.

⁴¹ Una exposición de biografía institucional se encuentra en: VIZCAINO G. Milciades y DIAZ B., Julio Ernesto. *Televisión y educación de adultos en Colombia*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, Septiembre 1982 (Tesis de Maestría en Educación con especialización en Investigación Socio-educativa). Una presentación crítica se encuentra en: VIZCAINO G., Milciades y DIAZ B., Julio

reunidos todos los elementos necesarios para que un proyecto lograra la identidad en un ambiente en el cual la televisión llamada *comercial* se había adelantado a cautivar las audiencias y con el cual se hacía un deslinde claro entre dicha oferta televisiva y aquella de características propiamente educativas.

Sin embargo, los dos propósitos no lograron compatibilizarse: el interés comercial resultó ampliamente beneficiado en apoyo gubernamental, mientras que el carácter educativa subsistió al lado de, y a pesar de, la orientación dominante. Muchas veces se le consideró como un inquilino intruso que debía desalojar los espacios a los cuales se le había concedido llegar más como una gracia que como una parte sustancial de la misión institucional.

Se trataba de una aventura sin par en América Latina: tener un proyecto educativa y lanzar un canal de televisión con este contenido y orientación era la excepción en la región. No había algo similar en ningún país que pudiera ser mostrado como referencia, como punto de apoyo para una comparación o para extraer de ella una experiencia previa que sirviera de medio de aprendizaje. Tampoco lo había sido la radio, que era utilizada para propósitos llamados "comerciales". Sólo aparecían las frecuencias moduladas con programación cultural⁴², en un sentido vasto, sin que

Ernesto. *"Entusiasmo y desilusión de un programa de educación a distancia por televisión: el caso del Fondo de Capacitación Popular"*, en: **Revista Colombiana de Educación**. Bogotá: CIUP(Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica Nacional). No. 12, segundo semestre de 1983. p.53-76.

⁴² Ejemplos de ellas son la HJCK- "El mundo en Bogotá", la Emisora Javeriana, la emisora de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, y mis recientemente la emisora de la Universidad Nacional de Colombia y, por supuesto, la tradicional Radio Nacional de propiedad, organización, dirección y programación de INRAVISION (en la fugaz

implicara necesariamente educación, menos aun en la perspectiva del nuevo proyecto. El caso de Acción Cultural Popular, de las *Escuelas Radiofónicas*, en cambio, es un puntal bien importante. Su funcionamiento desde 1947, vale decir veinte años antes, mostraba un camino que, conservando las obvias diferencias, podía ser utilizado para emprender el nuevo camino. La programación ofertada al público, la secuencialidad y forma de ser presentada a la población, los diagnósticos de necesidades educativas, el establecimiento de una política la recepción en las escuelas radiofónicas, la selección, preparación, organización y apoyo de los *auxiliares inmediatos*, los sistemas de evaluación y seguimiento, en una cobertura nacional, eran valiosos para ser tenidos en cuenta en la construcción de la nueva propuesta.

Si la televisión dirigida a los niños era considerada como exitosa a mediados de los años sesenta, con el apoyo gubernamental colombiano y con el respaldo de la A.I.D. y de los Cuerpos de Paz de los Estados Unidos, la experiencia sirvió de base, aunque parcialmente, para orientar una propuesta dirigida a los adultos. El uso de la televisión para la educación, la preparación de las teleclases, la orientación de los telemaestros, el formato televisivo, la introducción y utilización de una gramática del medio, el apoyo de los maestros en la recepción en las escuelas, la preparación y seguimiento de la labor de los docentes de aula, todos estos elementos se juntaron a la experiencia de las escuelas radiofónicas para hacer una amalgama y configurar otro proyecto que se echó a andar.

primera época de 1932, y en la segunda desde 1940, en la administración de Eduardo Santos (1938-1942).

La nueva propuesta se organizó, además, con base en dos elementos: el supuesto de la capacidad de penetración de la televisión y una política de *transformación nacional* liderada desde el alto Gobierno. La presencia de Jorge Luis Arango al frente de la ODIPE era una garantía de una orientación que adoptara la educación como su objeto principal. Y así lo expresaba el General Rojas Pinilla, en medio de la euforia del éxito de la inauguración del día 13 de Junio de 1954, cuando dejaba constancia en una carta que remitida al Director de la Oficina de Información y Propaganda en la cual le expresaba su reconocimiento por haber respondido "a los deseos del Gobierno en esta obra de tanta trascendencia para la educación el pueblo colombiano"⁴³. La trayectoria del Director de la Oficina en referencia, su formación en Alemania y su paso por el Ministerio de Educación, unidos a los diagnósticos adelantados por las misiones Currie y Le Bret (1949-1950 y 1953, respectivamente) daban dos condiciones estrechamente vinculadas: una convicción de la necesidad y urgencia inaplazable y una información que soportaba una decisión. El mismo general Rojas no era insensible a esta posibilidad. Su propuesta administrativa no lo dejaba mentir. Proponía que en el proyecto interviniera el Ministerio de Educación, conjuntamente con el Ministerio de Gobierno y de Comunicaciones. De acuerdo con su idea, era un proyecto de tales dimensiones que ameritaba la presencia y actividad de tres instancias del gobierno para emprender el logro de sus objetivos. Una condición necesaria hacia presencia en el país: una decisión de política acompañada de los instrumentos para su funcionamiento.

⁴³ ROJAS PINILLA, Gustavo (General). Carta enviada a Jorge Luis Arango, Jefe de la Oficina de Información y Propaganda del Estado, el día 14 de Junio de 1954, al día siguiente de la inauguración de la televisión en Colombia. Un facsimil de la carta puede encontrarse en: INRAVISION. **Historia de una travesía: 40 años de la televisión en Colombia.** Santa Fe de Bogotá, 1992.

Los primeros días de la televisión en Colombia no Hermitian establecer sino una sola forma de televisión: ella era de carácter educativa y cultural. Más cultural que educativa, es cierto. Esta fue el producto de una intencionalidad que se volcaba sobre algunos programas que vieron la luz a finales del mismo año 1954 y, sobre todo, en 1955. Los precarios recursos con que había iniciado el proyecto llevaron a buscar financiación en tanto la televisión educativa era considerada como un proyecto en manos, a cargo y bajo la responsabilidad del Estado. No salió de los particulares, como entidades u organizaciones con interés por el lucro y por el beneficio de los propietarios. No; fue un propósito social con la utilización de los recursos del Estado.

7.2 La televisión como acción del Estado

Como ya ha quedado demostrado la historia de la televisión educativa en Colombia está fuertemente asociada al Estado y a sus instituciones. El programa surgió en un momento político de Colombia cuando el General Gustavo Rojas Pinilla tomó el poder, con lo cual ató un eslabón más a la cadena de gobiernos *defacto* en América Latina entre los cuales los casos de Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, Haití, Panamá, Argentina, Paraguay o Venezuela eran bien conocidos. Las circunstancias, sin embargo, no son las mismas; aunque este no es el lugar para plantearlas. En el caso de Colombia, obedeció a una ausencia de legitimidad del gobierno en el poder, a una fraccionamiento del partido en el mando y a la crisis profunda que se había fraguado con el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán en Abril de 1948.

Hay que tener en cuenta que el momento histórico era una circunstancia en la cual la presencia activa del Estado era considerada *conditio sine qua non* del desarrollo económico y político, pero también social y cultural. Era la época del capital estatal que vinculaba el Estado a las inversiones, a la infraestructura, la regulación y control pero también a la gestión de proyectos de contenido y orientación social. Era un Estado empresario, en toda la dimensión del concepto. Por esta vía logró una legitimación y reconocimiento cuyos dividendos fueron explotados a favor de la tesis del proteccionismo de Estado y de la canalización de los recursos encaminados a sus propósitos.

La libre competencia, la ley de la oferta y de la demanda, el aislamiento de las funciones del Estado y el privilegio de los particulares habían mostrado sus debilidades y sus restricciones. La gran lección de la crisis de los años treinta en los Estados Unidos inundó los centros de poder de los países de occidente. La enseñanza debía ser aprendida: había que reencontrarse con el Estado y darle las facultades que le habían sido restringidas, incluso en los aspectos económicos. La época de la aparición de la televisión educativa y de sus desarrollos iniciales corresponde a un periodo en el cual la presencia activa del Estado es considerada como indispensable e insustituible. En tiempos cercanos a los ochenta, la situación habrá cambiado substancialmente como se verá en su lugar.

Apenas hacia un año que se había inaugurado la televisión en el país cuando se decidió hacer de ella un proyecto educativa. El concepto amplio de educación y de cultura que le había precedido debía orientarse también hacia la educación formalizada. Efectivamente, en 1955 se dio comienzo a una tarea, todavía hoy

vigente, que pretendía llevar educación a través de un medio que cubría muy tímidamente algunos sectores del centro del **país**, no sólo por las limitaciones de difusión de la señal sino también por la carencia de aparatos receptores. A pesar de esta dificultad, se mostró que era posible hacerlo y se ganó la simpatía de sectores intelectuales, de políticos y de quienes estaban vinculados a la educación. El proyecto mostraba su viabilidad tanto desde dentro de la televisora nacional, por el reconocimiento de sus funcionarios, sino también desde fuera en el propio gobierno y en sectores decisorios de la sociedad. Las condiciones estaban dadas. Se fraguaba la organización del Sistema Uno en los términos expuestos con anterioridad. Aún no se había consolidado pero los pasos estaban dados en esta dirección. Es necesario anotar, una vez más, que aún no se producía una diferenciación estructural entre lo que serían después dos formas de televisión. Por ahora era una sola y ésta tenía el carácter genérico de cultural.

7.3 La televisión educativa infantil

Dos formas de hacer televisión educativa se han practicado al amparo del Estado: una dirigida a los niños y otra orientada a la población adulta. También estas formas han tenido su propia administración, financiación y orientación con el argumento de que se trata de blancos poblacionales distintos.

Después del aplazamiento del primer ensayo realizado en 1955, la televisión educativa infantil toma nuevos rumbos en 1960, año en el cual se adelantaron gestiones con organismos internacionales como la UNESCO y con la Universidad Nacional de Colombia con el objeto de organizar los programas y utilizar adecuadamente la infraestructura de la Televisora Nacional. El año 1960 se utilizó

para la preparación del personal y de los programas, de tal suerte que en 1961 se hizo el segundo ensayo con el apoyo institucional de la Televisora⁴⁴. La primera fase de esta segunda etapa fue experimental, con una hora diaria y dirigida a los niños del quinto año de educación primaria. Las clases iniciaron el 20 de Febrero de 1961 y finalizaron en el mes de Octubre. Se desarrolló una evaluación que comparó los resultados de los alumnos que tomaron la televisión en comparación con un grupo de quienes no lo hicieron. Los resultados fueron favorables a los alumnos que siguieron los programas.

El año 1962 fue testigo de las dificultades financieras, por lo cual el proyecto se aplazó hasta el mes de Mayo. Se organizaron tres campos de actividad: instrucción elemental para escuelas, destinada a los cursos primero, tercero y quinto de primaria; educación fundamental para adultos; y temas varios de extensión cultura⁴⁵.

La programación que se inició en 1961 incluía clases de matemáticas modernas, ciencias naturales, ciencias sociales, música y un seriado que tomó el nombre de "cuánto sabemos" que se orientaba niños de las escuelas públicas que estuvieran entre los grados segundo a quinto de primaria. Dado que las escuelas trabajaban en jornada continua, se presentaron algunas dificultades para el trabajo de aula con la recepción de la televisión, por lo cual la programación de quinto de primaria se

⁴⁴ OSPINA T., Alberto. La televisión educativa en Colombia. Bogotá, Septiembre de 1962. p.7. Este estudio "fue preparado por el Capitán de Corbeta Alberto Ospina T., Director del Ministerio de Comunicaciones, como base para el establecimiento de un Instituto de Educación Audiovisual y para la creación de una Fundación Nacional dedicada al incremento de la Televisión Educativa en Colombia".

⁴⁵ Participaron, entre otros, Carlo Federici Casa, en matemática, y Carlos Ptez P6rez, en ciencias naturales, de la Universidad Nacional; doña Isabel Holguin de G6mez, directora de la Sección Primaria del Gimnasio Moderno, en ciencias sociales; doña María Isabel Reyes, directora de una academia de música infantil, en música, y doña Adelaida Nieto de Patiño, en dibujo. OSPINA T., Alberto. loc.cit. p.9

suprimió' en el segundo semestre de 1961 y se atendió, en consecuencia, hasta el grado cuarto.

La sección de televisión educativa fue particularmente activa en la organización de la recepción de los programas en las escuelas públicas. Muy pronto se llevó a cabo un seminario de televisión educativa con los maestros y sus conclusiones permitieron renovar la programación que se ofreció a partir de marzo de 1962 y que constaba de 130 programas de ciencias naturales, 65 de ciencias sociales, 28 de música 28 de dibujo y trabajos manuales y 28 de "cuánto sabemos". Hay que tener presente que la televisión concebía el trabajo de aula con áreas que involucraban conocimientos integrados de las tradicionales asignaturas o "materias" de enseñanza. Esta tendencia se mantuvo en experiencias posteriores de la misma televisión educativa infantil, pero también se transfirió a la programación educativa para adultos, como se indica en el capítulo respectivo.

La ayuda de la Agencia Internacional para el Desarrollo -AID- y de los voluntarios de los Cuerpos de Paz fue definitivo para asegurar los recursos financieros y dar un nuevo aire al programa. Uno de los "voluntarios", exalumno de la televisión instructiva de la Universidad de Nueva York y que estaba vinculado al proyecto en Colombia escribía para un pequeño folleto publicado en Washington, el Peace Corps Volunteer, "le envió un artículo que puede ser de interés para usted y sus alumnos, así como para otros que puedan disfrutar con las noticias del primer programa de televisión instructiva del Cuerpo de Paz"⁴⁶. El artículo informaba con algún detalle cómo los Cuerpos de Paz norteamericanos empleaban la televisión educativa en

Bogotá y sus alrededores, llevaban sus programas a 100 mil alumnos de las escuelas elementales en 400 aulas. Describía las teleclases presentadas por un telemaestro y los 25 minutos que seguían a la instrucción en las aulas de las escuelas por parte de los maestros. Se señalaba que el programa era novedoso porque llegaba a una población que, en muchas ocasiones, apenas veía televisión por primera vez. Se señalaba que este programa era uno de los que había tenido mayor éxito entre todos los que habían emprendido los voluntarios de los Cuerpos de Paz. Este entusiasmo explica por que el señor John Winnie, antiguo director del proyecto, anunciaba que "con ayuda de la televisión educativa, esperamos lograr en diez años lo que requeriría cien con métodos convencionales"⁴⁷. La esperanza estaba cifrada en la capacidad de la televisión de penetrar a regiones que por otros medios implicaba costos excepcionales y no se conseguiría la misma eficacia que con éste. No se veía posibilidad de que el programa fracasara. "Hasta ahora todo ha ido bien; mañana será mejor", decía el corresponsal. Este era un caso de difusión abierta con el éxito descrito. Igual sucedía con circuitos cerrados instalados en otros países.

⁴⁶ GORDON, George. **Televisión Educativa**. México: Uteha, 1966. p.198.

⁴⁷ GORDON George. loc.cit. p.199.

7.4 El boom de la televisión educativa

Era el boom de la televisión educativa en muchos países, especialmente del tercer mundo como los casos de Australia, Samoa, Honduras, India, Costa de Marfil, Japón, Nueva Zelanda, Nigeria, Perú, Tailandia o Togo, entre otros⁴⁸. Todo esto coincidía con la política de la guerra fría y de consolidación de los centros de influencia sobre países débiles a los que había que proteger y cautivar y cuya orientación provenía de los Estados Unidos, Gran Bretaña o Francia, principalmente. El caso de Colombia está ligado al área de influencia de los Estados Unidos, lo cual explica su presencia en la televisión educativa. Pero no solamente en ella, también lo estaba en la educación secundaria, la educación diversificada y la educación superior, para no mencionar la economía, la política y los proyectos sociales que, igualmente, sintieron su intervención.

La Televisora no podría sostener un proyecto que no producía utilidades distintas a las susceptibles de medir en términos de beneficio social. La solución no se vio en el presupuesto nacional ni en una entidad del sector de comunicaciones o en otro ministerio como el de Educación. Se prefería mirar al extranjero y se apeló a la A.I.D.(Alianza Interamericana para el Desarrollo)⁴⁹, organismo multilateral en el cual participaba Colombia.

⁴⁸ SCHRAMM, Wilbur et al. **The new media: Memo to Educational Planners**. Paris: International Institute for Educational Planning -IIEP-, 1967. passim

⁴⁹ Mcls adelante el "fundador" del proyecto educativa para adultos, José Galat Noumer, calificaría de "descolombianización de las profesiones" a la fuga de profesionales principalmente hacia los Estados Unidos, "país que con tanta generosidad nos suministra modelos de formación de nuestros técnicos y especialistas y nos concede -o nos concedía hasta hace poco- abundantes ayudas" de carácter oficial(a través de la AID, por ejemplo), o de carácter oficioso (a través de esas avanzadillas de las empresas transnacionales disfrazadas de "Fundaciones " benéficas)", en-. **Un país prestado**. loc.cit. p.51.

También se hizo solicitud a los Cuerpos de Paz de los Estados Unidos, quienes enviaron rápidamente una comisión de expertos de la Fundación Ford para evaluar la propuesta colombiana y emitir un concepto in situ. Los trámites fueron muy rápidos y en el mes de Julio de 1963 se estaba firmando el convenio en el cual se contemplaba la ayuda económica de US\$575.000 por parte del gobierno norteamericano así como los aportes en equipo y materiales, la asistencia técnica y la especialización del personal colombiano en los Estados Unidos. Estos fueron los grandes capítulos en los cuales asumía responsabilidad directa la ayuda extrema. El resto corría por cuenta del gobierno colombiano representado en el Ministerio de Educación y en INRAVISION a través de la sección de televisión educativa⁵⁰.

El convenio estuvo firmado por los Ministros de Comunicaciones y de Educación, a nombre del Gobierno Colombiano, y por representantes de la A.I.D. y de los Cuerpos de Paz, por los Estados Unidos. Se presentó una delimitación clara de responsabilidades entre los ministerios colombianos, de acuerdo con el ámbito de su competencia. El Ministerio de Educación, por su parte, asumió la programación en cuanto al contenido de los programas, eligió las escuelas en donde se instalarían los receptores para hacer la experiencia, instruyó a los maestros y supervisores escolares, seleccionó a los telemaestros y asumió la comunicación permanente con

⁵⁰ BOTERO BOSHELL, Douglas. **Memoria del Ministro de Comunicaciones al Congreso Nacional**, 1968. p.87-88. También: INRAVISION, T.V.E.: *"Programa para las Escuelas Normales"*. Boletín Informativo, 1967, citado por: DIAZ B., Julio Ernesto. loc.cit. p.26.

maestros y alumnos en las aulas. El Ministerio de Comunicaciones, a través de la Televisora Nacional asumió la producción de los programas, la elaboración de materiales, la emisión y transmisión, y la instalación y mantenimiento de los receptores. Las funciones estaban claras y la coordinación se hacía necesaria para atender las zonas comunes en una empresa que era del Estado.

Muy pocas veces en los años posteriores se dieron estas condiciones que, sin duda, eran óptimas para un proyecto que se alimentaba de un ingrediente educativa pero también de otro comunicacional. La conjugación de ambos elementos ha sido una de las grandes dificultades como quedo demostrado en los años posteriores.

7.5 El Centro Latinoamericano de Televisión

Por el año 1967 el proyecto había mostrado sus resultados favorables. Había satisfacción del gobierno colombiano y de las personas y organizaciones que intervenían en él; mucho más los pioneros que vieron, en los logros, cristalizadas sus expectativas. Los esfuerzos no habían sido vanos. Pero más interesados estaban los participantes de organismos externos, sobre todo aquellos que habían estado vinculados al proyecto o tenían información sobre su desenvolvimiento. Por la época ya había finalizado el convenio con los Cuerpos de Paz y el programa seguía adelante.

Había que utilizar la plataforma de este programa para extender la experiencia a otros países de la región. El objetivo político planteado a principios de los sesenta, después de las reuniones multilaterales de Punta del Este, en Agosto de 1961, se

mantenía vigente porque la situación de la amenaza cubana permanecía y ahora se hacía más evidente con la organización de otros frentes revolucionarios internos. La guerra fría seguía su curso y se alentaba la doctrina de la seguridad nacional. En este contexto es que se revitalice la Organización de Estados Americanos (O.E.A.) como un organismo de carácter continental. Por iniciativa, precisamente, de la O.E.A., se planteó al gobierno colombiano el proyecto de crear un gran centro para dar instrucción al personal requerido por los países del continente que tomaran la decisión de emprender un proyecto similar al de Colombia. La O.E.A. aportaría los recursos para su funcionamiento.

La Declaración de los Presidentes de América, proclamada en Punta del Este, el 14 de Abril de 1967 así lo manifestaba escuetamente. En su capítulo quinto sobre el Programa de Acción, se manifestaba que "...la educación constituye un campo de alta prioridad en la política de desarrollo integral de las naciones latinoamericanas... La calidad de la educación debe ser considerablemente mejorada, de manera que cada educando sea estimulado en el espíritu de iniciativa creadora, que es indispensable a toda sociedad en rápida evolución. En este sentido nos proponemos, de acuerdo con las posibilidades de cada país... difundir el uso de nuevos medios educativos, tales como la televisión educativa, enseñanza programada, por correspondencia y otras técnicas..... En desarrollo de este programa de acción, el Consejo de la O.E.A. convocó para el 25 y 26 de Mayo del mismo año 1967 la Segunda Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Cultural que tuvo lugar en Washington. Como resultado de esta reunión, se creó una comisión ad hoc de expertos

representativas de los diferentes países⁵¹ y que tuvo como cometido proponer las medidas específicas que se debían adoptar. La Secretaria General de la O.E.A. integró un grupo de expertos de televisión educativa y los convocó a dos reuniones en Washington⁵² de las cuales es pertinente resaltar dos conclusiones:

- La primera se refiere a la definición y al alcance del concepto de televisión educativa como "la aplicación de un sistema de recursos tecnológicos a la solución de los problemas de la educación y a la obtención de sus objetivos"; y
- la segunda relativa a las funciones que debían cumplir los programas y cuyo espectro se consideró muy amplio. Se consideraba que la televisión debía orientarse a:
 1. Renovar y modernizar los sistemas educativos;
 2. ampliar el radio de acción de la educación;
 3. colocar los mejores educadores al alcance de grandes audiencias;
 4. posibilitar la solución del problema del analfabetismo;

⁵¹ La comisión estuvo presidida por Patricio Rojas de Chile, y en la cual intervino Alfonso Ocampo Londoño como representante de Colombia. Entre los consultores figuraron Manuel Canyes, Pablo Latapi, Arlindo Lopes Correa, Guillermo Nannefti, Gonzalo Rubio Orbe, Ernesto Schiefelbein, Hernón Vera y Guido Villa Gómez.

⁵² Por Colombia participó en estas reuniones Pilar Santamaria de Reyes, directora por entonces de la Televisión Educativa colombiana, [as cuales tuvieron lugar entre el 21 y el 28 de Agosto y entre el 13 y el 18 de Noviembre de 1967.

5. ayudar a los adultos a completar la educación **primaria** o secundaria;
6. contribuir a la comprensión internacional y a la integración de América Latina;
7. estimular la integración económica social y cultural en el campo nacional;
8. favorecer el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades rurales;
9. facilitar el perfeccionamiento y la formación profesional de los trabajadores de la industria;
10. instruir a los niños y adolescentes en las regiones carentes de servicios educativos;
11. ayudar al personal docente a realizar sus objetivos, ya que la televisión educativa es uno de los recursos más completos para elevar el nivel profesional de los maestros;
12. dar enseñanza de mejor calidad a grupos de educación superior; y poner la universidad al alcance del pueblo⁵³.

Nadie ponía en duda sus buenas intenciones. Más bien, al contrario, los representantes de los gobiernos y ellos mismos estaban comprometidos con las ideas centrales. Colombia no era ajena a este proceso que se erigía como política continental. Este es uno de los proyectos de mayor cobertura y eficacia para la región y significación para la región.

⁵³ GARCIA JIMENEZ, Jesús. Loc. cit. p. 6

Desde 1967 Colombia había sido invitada a las reuniones de expertos en televisión educativa convocadas por la OEA para estudiar la mejor utilización de la televisión educativa con miras a solucionar más rápida y efectivamente los problemas educativos del continente. Las reuniones mostraron interés en la iniciativa y encontraron apoyo en los gobiernos de la región.

Factores positivos podrían llevar a una decisión favorable para que tal centro funcionara en Colombia. Se tuvieron en cuenta, por ejemplo, los siguientes aspectos:

1. La AID tenía en Colombia el mayor programa de Televisión Educativa que se realizara en cualquier país latinoamericano.
2. El programa que se cumplió en nuestro país aportó la mayor experiencia que existió hasta el momento en esta materia.
3. Colombia disponía de una vasta red nacional de televisión que cubría prácticamente todo el territorio.
4. El programa hacía parte de los planes oficiales de educación.
5. En Colombia se disponía de personal entrenado, y
6. El programa de nuestro país fue evaluado con resultados positivos por un grupo de técnicos de la Universidad de Stanford⁵⁴

Todos estos factores dieron a Colombia una posición privilegiada frente a otras alternativas en países de la región. El programa colombiano era muy bien valorado como piloto para ser implantado en otros contextos.

⁵⁴ BOTERO BOSHELL, Douglas. **Memoria del Ministro de Comunicaciones al Congreso de la República, 1968.** p.88.

La reunión de Ministros de Educación en Maracay (Venezuela), en 1968, escuchó el proyecto oficial de Colombia presentado por el Ministro Gabriel Betancur Mejía acompañado de la solicitud a la O.E.A. para que el centro fuera instalado en Bogotá. El proyecto fue elaborado por la División de Televisión Educativa y revisado por los ministros de Educación y de Comunicaciones⁵⁵. Al margen es oportuno resaltar dos aspectos: el primero, la coordinación y trabajo conjunto entre los ministerios de comunicaciones y de educación para un proyecto que va mas allá de uno de ellos y se proyecta sobre la niñez y la sociedad. Es difícil encontrar en épocas posteriores unos rasgos que permitan identificar una coordinación de este estilo en actividades relacionadas con el proyecto de televisión educativa. El segundo, la presentación del proyecto por parte del Ministerio de Educación cuando él debía desarrollarse en el Ministerio de Comunicaciones, lo cual significaba el alto grado de asimilación de la idea educativa sin importar que fuera puesto en ejecución, luego, dentro del área de su competencia o más allá de ella.

El informe del Ministro de Comunicaciones al Congreso de la República en 1970, daba cuenta de que el proyecto había sido asignado a Colombia "en reconocimiento a la experiencia alcanzada por nuestro país en este campo"⁵⁶

El proyecto dio importantes frutos rápidamente ya que existía una vigilancia de todos los países del continente y se disponía de todos los recursos y asesorías técnicas

⁵⁵ Idem, Ibidem. P. 89.

⁵⁶ DIAZ GARCIA, Antonio, Ministro de Comunicaciones. **Memoria al Congreso Nacional, 1970.** p. 37.

extremas necesarias para su desarrollo. Estas condiciones llevaban, sin duda, a garantizar el éxito del mismo.

El 6 de julio de 1970 se inauguró el primer curso para la formación de 30 teleprofesores provenientes de 13 países latinoamericanos. El programa se extendió hasta el mes de octubre de ese año.

Entre junio y septiembre de 1971 se realizó el segundo curso orientado a la preparación de productores de televisión educativa con 19 participantes de diferentes países. Gracias al prestigio alcanzado, en marzo de 1972 tuvo lugar el tercer curso. Había que preparar la generación de relevo con el fin de dar la continuidad necesaria al proyecto educativo.

Inravisión asumió con seriedad la responsabilidad para adelantar el compromiso del centro multinacional. Por ello sufragó los costos de administración, de operación y mantenimiento de los estudios de televisión, los sueldos y prestaciones del personal docente y demás gastos indispensables para su funcionamiento. Sin embargo dado los altos costos, la misma O.E.A. suministro importantes recursos para su desarrollo.

El proyecto andaba sobre un carril sólido, relativamente. Posteriormente, una decisión de carácter político hizo cambiar la sede del programa desde Inravisión hacia el Ministerio de Educación Nacional, en donde el poco tiempo fue clausurado. Si bien el Ministerio había participado, no tenía la trayectoria, ni la infraestructura que asegurara su continuidad. Por ello fracasó.

7.6 Una televisión educativa dirigida a adultos

El proceso de industrialización empujado en los cincuenta y consolidado en los sesenta presentaba una exigencia a la educación: la preparación del personal adecuado. El impulso de los *ITAS* (Institutos Técnicos Agrícolas) y las *Escuelas Agropecuarias*, para el campo, y de los *INEM* (Institutos de Educación Media Diversificada) en la ciudad, se presentaron como una solución a los requerimientos del desarrollo industrial. Los planes de erradicación del analfabetismo, a través de la educación de adultos por parte del Ministerio de Educación Nacional y el Fondo de Capacitación Popular, obedecían a otro frente: la igualdad de oportunidades y la preparación de los migrantes. El mismo Presidente Lleras Restrepo planteaba como uno de los puntos centrales de su gobierno de *transformación nacional* la de "conciliar en los países atrasados la necesidad de una capitalización creciente con una política orientada a crear una sociedad más igualitaria"⁵⁷. No cabe duda que el proyecto educativo estaba estrechamente atado a una finalidad económica: vincular a una población marginal que generaba preocupaciones en los dirigentes del país por no entrar en los circuitos de la economía, pero tampoco en los de la política y de la cultura oficial. El temor a la explosividad de la marginalidad era evidente; pero también estaba la vulnerabilidad de una economía en la cual un grueso número de colombianos se encontraba por fuera de los procesos formales.

Una estrategia aplicada fue la organización de *telecentros* dentro del modelo puesto en marcha para garantizar el cubrimiento de la mayor cantidad posible de municipios

y veredas del país. El modelo contenía tres elementos básicos: se dirigía a la población marginada (los dos tercios de la población colombiana), utilizaba medios de comunicación (radio, televisión e impresos) y suponía la participación de las organizaciones de la comunidad.

El modelo ideado tenía cuatro características: masivo, económico, acelerado y multiplicador, términos que se explicaban de la siguiente manera:

- Masivo: para erradicar el marginamiento de las masas es necesario utilizar medios eficientes y de alta penetración. Esto se facilita por cuanto el control sobre los medios está en manos del Estado⁵⁸

- Económico: Colombia no tiene recursos suficientes para construir aulas, dotarlas de materiales y pagar los maestros necesarios⁵⁹. Por ello se deben utilizar los medios existentes tanto del Estado como de los particulares.

- Acelerado: los problemas requieren rápidas soluciones. Por ello se busca que los cursos sean acelerados y que compendien "en cortos temas las lecciones que requieren dentro de los sistemas tradicionales varias horas de clase"⁶⁰

⁵⁷ LLERAS RESTREPO, Carlos. **El cambio social**. Bogotá, 1966. p.75

⁵⁸ El Estatuto de radiodifusión de 1954 y el complementario de 1966 establecen la propiedad estatal sobre las ondas. La Constitución de 1991 establece que el espectro electromagnético es propiedad del Estado y que es un bien inenajenable e imprescriptible que solamente se puede otorgar en concesión, como lo regulan las leyes 142 de 1995 y 335 de 1996.

⁵⁹ Fondo de Capacitación Popular, INRAVISION. *El Fondo de Capacitación Popular*. loc.cit. p.13; I)residencia de la República - Integración Popular, Fondo de Capacitación Popular. *Qué es Capacitación l'opultir*. Circular P.C. 01/71.

⁶⁰ Fondo de Capacitación Popular, Sección de Investigaciones y Evaluación. *Educación y marginalidad* Primer informe. Bogotá, Julio 1972. p.2-3.

- Multiplicador: el sistema ideado "permite brindar oportunidades educativas para las masas marginales", la utilización de la radio y la televisión permite "un reemplazo de los maestros", donde no existen y, a diferencia de la televisión educativa para niños, el modelo se propone emplear la televisión a fin de subsanar las deficiencias cuantitativas de nuestro actual sistema educativa, y no simplemente sus deficiencias cualitativas"⁶¹

No siempre se permaneció fiel a las orientaciones iniciales de los programas educativos. La evidencia del cambio de rumbo se despeja a medida que pasan los años y las administraciones. Incluso había una presunción y era que el canal educativa se convirtiera en un canal a imagen y semejanza de los otros dos existentes: pelearse las audiencias, mostrar éxito en las cifras de las ratings y mostrar una programación menos educativa y más 'cultural', en un sentido amplio. La polarización entre el ámbito educativa y el cultural se hizo clara, obviamente sin argumentos filosóficos, epistemológicos, ontológicos ni educativos. Si se quiere, hay una racionalidad económica que se conjuga con una racionalidad política que en los años siguientes se abrirá camino. En la nueva forma de Estado priman las empresas exitosas en términos de rentabilidad financieras, de reducción de costos y de mayor acumulación, sin tener en cuenta el objetivo y los fines sociales asociados con un programa educativa.

En esta perspectiva se planteaba un viraje en la programación: ganar audiencia, reclutar televidentes para el canal y cautivar con mensajes a la población a través del

canal 11. El slogan usado era claro: "TV]]: más televisión ". Y se trataba de ofrecer más tiempo de emisión, mayor cobertura, y mayor variedad. Eran las mismas estrategias de la televisión comercial. Los programas educativos comenzaron a ser desplazados por una programación denominada "cultural", que abría espacios a las embajadas y a contratistas que importaban material norteamericano o europeo. En 1974 se dio un viraje importante al Canal: antes era la 44 palanca del progreso", con fuerte énfasis en la educación básica y la participación y organización comunitaria, en donde la programación era una réplica del decreto de Integración Popular y con un apoyo a la recepción de los programas. La participación de otras entidades en el desarrollo de los programas fue imprescindible y a ella se atribuyen los éxitos alcanzados, en una gran medida. Ahora se hace una ruptura, se ofrece "más televisión", se prefieren las producciones extranjeras a las producciones domésticas, se busca material de buena calidad y bajo costo a través de las embajadas de algunos países en Colombia como solución a la deficiente y costosa producción propia y no como alternativa de programación cultural. Las críticas no se dejaron esperar. Los argumentos se referían a la definición del tipo de programación y a su orientación en el cual el sentido de identidad fuera claramente expresado así como su rol en la sociedad colombiana⁶².

Otro enfoque de la crítica se orientaba a plantear la diferencia en la producción nacional con respecto a la extranjera y, sobre todo, a la estrategia de enlatar la

⁶¹ Idem, Ibidem. P. 3-4

⁶² **BIBLIOWICZ, Azriel.** "¿Canal educativa o cultural?", en: **Telerevista de El Espectador.** Bogotá, No.56,19 de Abril de 1980.p. 12-13.

programación como un artificio de reducción de costos⁶³ mas no como solución a las dificultades financieras por las cuales atravesaba el Canal y por la inestabilidad institucional del Fondo de Capacitación Popular, entidad que se pretendía fuera absorbida por el Ministerio de Educación⁶⁴ . En efecto, el Congreso había autorizado la reforma del Ministerio para solucionar problemas de administración y financiación de la educación, lo cual se pretendió usar para liquidar el Fondo y extraerlo de la actividad de INRAVISION. Ello explica por qué dentro del Decreto que desarrollaba las facultades al ejecutivo se incluyeron las tradicionales funciones del Fondo de Capacitación Popular en dos dependencias del reformado Ministerio: en la División de Materiales impresos y Audiovisuales "diseñar, elaborar y experimentar modelos de textos y materiales educativos..."(Art.35) y en la División de Medios de Educación a Distancia "diseñar, elaborar y experimentar programas de educación a distancia y coordinar con el sector de comunicaciones su producción y transmisión" y "Organizar la recepción y redistribución de los programas de educación a distancia (radio, televisión, impresos, correspondencia)" (Art.36.).

Las funciones consignadas asumían el tradicional Fondo y, en consecuencia, lo dejaban sin campo específico de actuación. Hizo falta, para perfeccionar la iniciativa, producir la correspondiente disposición en el interior de INRAVISION, vale decir modificar el Acuerdo 09 de constitución del Fondo y, por esta vía, cancelar la responsabilidad que había sido asumido el Instituto. Ello nunca se produjo y, en

⁶³ **BIBLIOWICZ, Azriel. "Los enlatados más gastados y aburridos de la televisión colombiana", en: Telerevista de El Espectador.Bogotá,20 de Marzo de 1982.p.12-13.**

⁶⁴ Se trata de la reforma del Ministerio de Educación Nacional, autorizada por la Ley 43 del 11 de Diciembre de 1975 y consolidada en el Decreto 088 del 22 de enero de 1976.

consecuencia, se configur6 una duplicidad de funciones entre los Ministerios de Comunicaciones y de Educación, asunto que más tarde permitió que ninguno de ellos asumiera su rol. No se configur6 una redundancia funcional, como era de esperarse, sino más bien una situación propicia para descargar la responsabilidad de un sector administrativa del Estado en otro que dio como conclusión el que ninguno de ellos se comprometiera enteramente con la continuidad del proyecto. Este es un caso interesante desde el punto de vista analítico en cuanto a la responsabilidad de una tarea de Estado delegada en una de sus entidades, con el suficiente soporte legal, con determinación clara de funciones y actividades, con una política nacional e internacional definida y, sin embargo, con tropiezos en el campo operativa que llevaron a ineficiencia e ineficacia en los procesos y en los resultados, respectivamente. Las declaraciones oficiales cuando el programa se inició fueron desmentidas contundentemente por los hechos.

En este contexto, así no se tuviera toda la información desde fuera del Institutor lo cierto es que el canal entraba en crisis y con ella la programación que había inducido las determinaciones que se habían tomado en una década de funcionamiento. Era fácil presagiar la muerte del cana⁶⁵. Nunca se había visto tan cerca su cierre y la cancelación de las transmisiones por ausencia de recursos, fruto de la falta de decisión gubernamental y, desde luego, estatal.

7.7 En la búsqueda de identidad

⁶⁵ BIBLIOWICZ, Azriel. "La muerte de un canal", en: **Televisión de El Espectador**. Bogotá, 13 de Diciembre de 1980. p.12-13.

La televisión educativa y cultural en Colombia ha navegado en la búsqueda de una organización que la identifique con vida propia. No ha conformado una entidad con rasgos propios, de naturaleza jurídica y administrativa específica ni con alguna de las denominaciones que en el Estado colombiano se dan a las organizaciones que cumplen funciones Públicas. En tal sentido, no ha sido ni un ministerio, ni una superintendencia, ni un departamento administrativa, ni un instituto descentralizado ni una entidad , *sui generis*. Al contrario, las cinco décadas han mostrado su fidelidad a la televisión del Estado de la cual ha hecho parte y de la cual no se ha separado jamás. En consecuencia, hay que decir que no se entiende la televisión educativa sino bajo la óptica del Estado y de éste en el desarrollo de la televisión en el país. Esta circunstancia ha hecho que el proyecto educativa está vinculado a la televisión, como tal, sin establecer un deslinde claro con las formas específicas que ha adoptado.

Una perspectiva diferente será examinar la relevancia y el orden de prioridad que se le ha atribuido así como la presentación en público que se le ha dado, de lo cual van atados los resultados alcanzados. No cabe duda que el contexto extremo tiene relaciones de intercomunicación con el proyecto en sí y como tal dentro de la organización que la ha albergado; pero también hay que tener en cuenta el medio interno dentro del cual ha tenido supervivencia la pretensión de hacer educación y cultura por medio de la televisión como ha sido la constante en el tramo histórico considerado en este estudio.

En los primeros meses de funcionamiento de la televisión en Colombia⁶⁶ el carácter cultural estuvo suficientemente claro y se expresaba en las programaciones que se ofrecieron a los pocos televidentes que tenían acceso al nuevo medio. Sin la formalización suficiente pero con la mística necesaria, una organización sin rival hacia presencia y tenía futuro por cuanto era la única que existía en el país y había sido asumida por el Estado. Pero no era cualquier Estado; era uno que estaba dirigido por los militares y asesorado por civiles que tenían claro el panorama del país y la tarea social y cultural que debía ser desarrollada. Una lección quedaba clara: la decisión política era fundamental para dar vía a un nuevo proceso que no pararía de mostrar formas distintas de expresarse a lo largo de los años.

Cuando apareció la modalidad comercial⁶⁷ en la televisión, el sentido cultural y educativa quedó bajo su subsidio, amparado inicialmente y apocado a lo largo de los años, hasta encontrar una arista por la cual dejarse ver con sus propios rasgos. La organización, en conjunto, servía más a la televisión agenciada por intereses particulares vinculados a la publicidad comercial que por una concepción de lo público. Una historia que se tejió por cerca de cincuenta años. En los últimos dos

⁶⁶ La primera emisión ocurrió el 13 de Junio de 1954, a un año de haber asumido el poder por la vía *de facto* el General del Ejército, Gustavo Rojas Pinilla. Su administración permaneció hasta el 10 de Mayo de 1957, cuando fue reemplazada por una Junta de Gobierno que hizo transición al denominado "frente nacional" que inició el 7 de Agosto de 1958 y finalizó el 7 de Agosto de 1974, por periodos alternos de cuatro años rotativos para conservadores y de liberales, como *partidos tradicionales* en Colombia y gestores de los acuerdos políticos.

⁶⁷ La televisión en Colombia surgió con el enfoque educativo y cultural como se desprende de las declaraciones del General Rojas, de los artículos publicados en el Boletín de Programas de la Radio Nacional y de la misma programación. Sin embargo, dificultades financieras abrieron el camino a la participación de empresas privadas, las mismas de la radio, que torcieron el rumbo inicial para darle una impronta condicionada por la aceptación del público y, sobre todo, de los anunciantes. Al principio la publicidad era escasa y se hacía "en vivo y en directo", por las condiciones técnicas que hermitan la grabación. A medida que la televisión ganó audiencia, ella se convirtió en el criterio para juzgar sobre la permanencia o no de un programa y sobre su rentabilidad en términos comerciales. Años después se ha reconocido la "dictadura" del rating pero así sigue dominando la programación llamada "comercial".

año, en virtud del interés por establecer un deslinde con respecto a la iniciativa particular, la prestación del servicio por parte del Estado buscó la posibilidad de construcción de una identidad propia⁶⁸, aunque pesaron demasiado la tradición y los lazos fuertes que la mantuvieron atada a la forma comercial. En síntesis, el ciclo vital de la televisión educativa muestra claramente tres grandes fases que se pueden diferenciar a lo largo de cuatro décadas: una primera de identidad propia, una segunda de identidad prestada y una tercera de construcción de una nueva identidad propia.

La primera fase de identidad propia es la época de la televisora nacional que inicia en 1954 cuando el medio estaba orientado a ofrecer una programación cultural, al lado de la cual surgen la dimensión educativa que alcanzó escaso desarrollo por condiciones financieras precarias. La preparación del proyecto inaugural se ocupó de los aspectos técnicos y de los primeros programas pero dejó de lado la organización administrativa que no se consideró ni urgente ni prioritaria para el lanzamiento y el funcionamiento inicial. En términos generales, se sabía que era un proyecto presidencial amarrado a la estructura de la ya existente Oficina de Información y Propaganda del Estado -ODIPE-, que se encontraba dirigida por Jorge Luis Arango, pero sin vida propia, y ello era suficiente. La amistad del Director con el General Rojas, su trayectoria en el Departamento de Extensión Cultural del Ministerio

⁶⁸ La Ley 182 de 1995 reiteró para INRAVISIC)N la función educativa y cultural y, transicionalmente, la responsabilidad del transporte de señales para las cadenas Uno y A adjudicadas mediante licitación para ofrecer televisión comercial. Entretanto, se abrió la puerta para los canales zonales, y luego nacionales, de televisión privada que se sumaron a la televisión por suscripción y a los canales regionales ya existentes. El tradicional monopolio "sistémico mixto" se vio fracturado y liquidado; la convivencia en una sola organización de apoyo a la televisión comercial y de fomento de la televisión educativa y cultural se rompió. La Ley 335 de 1996 ratificó la decisión.

de Educación y su formación recia y bien definida eran argumentos suficientes. Bastaba la decisión política entendida dentro del contexto de un gobierno *de facto* como el dirigido por el General Rojas Pinilla.

Esta condición era suficiente para adelantar una propuesta que, de otra manera y siguiendo los conductos regulares y los estudios de prefactibilidad, no hubiera visto la luz del día sino después de un largo y tedioso curso de prerequisites, apropiaciones y capacidad de mover el aparato del Estado, como se demostró después con algunos proyectos que se intentaron poner en funcionamiento. Su paso por el Ministerio de Comunicaciones en el gobierno de Mariano Ospina Pérez, en 1949, le indicaba los penosos y agotadores trámites que habría que adelantar para culminar una iniciativa que debía estar al aire en el corto plazo de unos escasos meses. Las órdenes de los militares, en general, no tienen un gran aliento en el tiempo y se juegan en las coyunturas más que en el largo plazo. Ello no significa que los logros no sean importantes ni que carezcan de trascendencia o que los frutos sean de menor importancia. La experiencia latinoamericana da abundantes ejemplos de ello⁶⁹.

A pesar de la claridad de los planteamientos y la precisión de las directrices, no todo era unanimidad en el seno del gobierno. Una diferencia entre los protagonistas debe ser mostrada: dos posiciones se vieron confrontadas, la de Jorge Luis Arango y la del General Rojas. Este era partidario de que el nuevo proyecto dependiera de los

⁶⁹ Las obras públicas que dejaron los militares en diferentes países de América Latina son un ejemplo de esta afirmación y que se pueden mostrar como carreteras, puentes, aeropuertos, edificios, cuando no proyectos sociales de envergadura. Otro asunto es el plano político e ideológico el cual ha sido objeto de mayor controversia.

ministerios de Comunicaciones, Educación y Gobierno; mientras que Arango vislumbraba la televisión como una actividad de la ODIPE. Rojas tenía razón desde el punto de vista del carácter que debía asumir la televisión y desde la coordinación necesaria que debía tener para asegurar su trascendencia social; Arango tenía razón desde el punto de vista funcional y político. Rojas entreveía lo que los administradores han denominado una *estructura matricial* por la dependencia múltiple y por la polifuncionalidad esperada; Arango presentía el fracaso de tal forma de funcionamiento y se inclinaba por imprimirle un sello desde el alto gobierno, jerarquizado como la estructura militar. Ganó esta posición, aunque fue transitoria. Al poco tiempo debía ser revisada, ya no dentro del mismo gobierno *de facto sino* del primero del "frente nacional".

Queda claro que una característica de la televisión educativa en Colombia es que ha necesitado no sólo del Ministerio de Comunicaciones, sino también de Educación y de Gobierno, entre otros, por la misión asignada y por la proyección de sus programas. Hoy en día diríamos que la pretensión del General era acertada y habría que agregar los demás ministerios y organismos del Estado, dado que la televisión educativa, como la educación en general, conlleva la característica de la transversalidad que atraviesa toda la organización del Estado y va más allá de él porque implica también a la sociedad civil. No era de poca monta la diferencia entre los dos gestores del proyecto, Pero se tomó el camino más funcional Pero de mayores riesgos en otro gobierno, como se demostró después con la milimetría política del "frente nacional" y la injerencia política en todas las administraciones respecto de la conducción de las entidades del Estado. Su dependencia del

bipartidismo ha sido evidente durante el frente nacional Pero también después de él. Las decisiones guardaron correspondencia con intereses de partido, de región, de lealtad grupal o de ideología en los cuales qued6 envuelto, y no pocas veces, oculto, el proyecto educativa.

Cualquiera que fuere la decisión inicial, había necesidad de dar forma y contenido normativa a la nueva actividad. La razón era bien sencilla: el Estado se da su propia legalidad a través de normas las cuales se convierten en marcos Para la acción. Nada del Estado se mueve, supuestamente y en la formalidad, sino dentro de los parámetros dictados por leyes, decretos, acuerdos, resoluciones o directivas. Sin embargo, un elemento importante de resaltar es que primero se echó a andar la decisión, se inauguró la televisión y se comenzó a ofrecer programación y luego se dictaron las normas para respaldarlos.

Los primeros decretos presidenciales se encaminaron a dar forma administrativa y normativa al nuevo servicio. La programación estaba implicada en estas decisiones y continuaba su proceso. La televisión había iniciado su funcionamiento el 13 de junio de 1954. Tan sólo el 19 de noviembre se expidió el decreto 3363 mediante el cual se crea la sección de televisión dentro de la Oficina de información y Propaganda del Estado. Esta sección, sin embargo, era transitoria y atendía a una necesidad coyuntural porque muy pronto fue transformada en la Televisora Nacional así su dependencia directa fuera la misma ODIPE⁷⁰. Un aspecto digno de ser resaltado es

⁷⁰ Decreto 0101 del 19 de Enero de 1955 "Por el cual se crea la Televisora Nacional y se reorganize la Dirección de Información y Propaganda del Estado de la Presidencia de la República". Se conforman las dependencias de: Dirección General, Televisión y Radiodifusión Nacional y Cinematografía. La Televisión y Radiodifusora Nacional que comenzó a funcionar desde el 10 de Febrero de 1955 constaba de las áreas de producción con 33 funcionarios, programación con 3 libretistas,

el que corresponde a la cinematografía. Esta dependencia tenía una gran importancia dado que era la encargada de los registros fílmicos que, a pesar del paso implacable de los casi cincuenta años, conservan la memoria de la época. En ausencia de la televisión, la cinematografía tenía el privilegio de entrar en las intimidades de los protagonistas de los acontecimientos del país así como en los actos

públicos de gobierno. Su función política era clara para quienes tenían la misión de preservar la imagen presidencial que debía ser mostrada a los televidentes. Este protagonismo de la cinematografía fue perdiendo vigencia y fue desplazado por la televisión; ella fue considerada un medio más atractivo por el inmediatez de su acción y la economía de su producción. Por ello fue ganando terreno y se apoderó del espacio creado y sostenido por el cine.

Entrado el "frente nacional", la televisión fue considerada como una obra del general Rojas y catalogada como un resultado de la "dictadura". La discusión fue ácida pero no se renunció a ella. La crítica no conllevaba la liquidación de la organización ni, menos aun, prescindir de la prestación del servicio. Muy al contrario, se dieron las condiciones para que se posicionara más que antes, se hicieron esfuerzos financieros para su expansión en términos de cobertura y de programación. Incluso algunos que negaron la existencia de la "Televisora Nacional" expresaron así mismo

administración con 12 personas, sección técnica con 25 personas, sección fílmica con 4, y Radiodifusora con 30 funcionarios. Era una planta total para esta área de televisión y radiodifusión de 107 personas. Una presentación detallada puede encontrarse en: INRAVISION. **Historia de una travesía: Cuarenta años de la televisión en Colombia.** Santafé de Bogotá, 1994. p.32-33.

la certeza de su renovación. En palabras de Julio Nieto Bernal, un abogado y locutor de la radio privada, se manifestaba un pensamiento claro y contundente: "el Estado televisor es un invento dictatorial". El significado era evidente desde el punto de vista político y apuntaba a dejar el carácter estatal para auspiciar la prestación por parte de empresas privadas.

La nueva forma jurídico-política que había asumido el gobierno de la coalición por 16 años indicaba un tratamiento un tanto distinto de la trayectoria anterior, no sólo en cuanto a programación sino en cuanto a organización administrativa. Si antes la dependencia directa era la ODIPE, en cadena directa con la presidencia de la República, ahora se la pensaba como una unidad con mayor autonomía. La reforma administrativa de 1960 era un camino para precisar la orientación de este medio que había tenido una expansión en cobertura bastante significativa en la geografía nacional y en términos de las horas de ocupación del tiempo de los televidentes. Ambas circunstancias hacían de la televisión un medio de tanta importancia que justificaba ampliamente su administración autónoma o, por lo menos, no tan directamente amarrada a las decisiones directas del ejecutivo. El Departamento de Televisión Educativa que se constituyó estuvo fundado en razones como las siguientes:

- a. El poderoso vehículo de difusión, que es la Televisora Nacional, debe tener plena utilización en todas sus manifestaciones.
- b. Aunque se encuentra en una etapa experimental en el mundo entero, la televisión educativa ha sido ya empleada en muchos países con algún éxito y, en todo caso, nadie osaría desconocer su importancia.

- c. Si es cierto que no se puede pretender que la televisión, ni ahora ni en el futuro probablemente, desplace los métodos convencionales de la educación, particularmente en lo que se refiere a la educación básica, de maestro y escuela, es verdad también, que constituye un poderoso auxiliar.

En el caso de Colombia, este medio audiovisual servirá muy eficazmente para perfeccionar los métodos educativos que se emplean en muchas escuelas. Un profesor de reconocidos méritos, que dicte una cátedra por televisión, puede no sólo enseñar a un gran número de estudiantes, sino perfeccionar también los conocimientos de los maestros que simultáneamente escuchan las lecciones" decía claramente el informe del Ministro Carlos Martín Leyes al Congreso en Julio de 1961⁷¹ Este era un paso importante, sin duda. Pero se avanzaba sobre él en cuanto se creaba una Comisión Nacional de Televisión Educativa, integrada por el Ministro de Educación o su representante, el director técnico del Ministerio de Educación, el rector de la Universidad Nacional o su representante, y el director de la Radiotelevisora Nacional. Era el Estado en acción a través de sus organismos más afines al nuevo proyecto y que se anticipaba a los posteriores acuerdos con los gobiernos del Continente americano, en Punta del Este (Uruguay).

Una herencia bien definida de la administración del General Rojas fue el fortalecimiento del Estado como aparato y la consolidación de la función por él desarrollada. En este orden de ideas, el Frente Nacional no hizo otra cosa que avanzar en su fortalecimiento. Los estudios de Lauchlin Currie y su gradual y

⁷¹ Citado en: INRAVISION. **Historia de una travesía: Cuarenta años de la televisión colombiana.** loc.cit. p.84. Se refería el Ministro al Decreto 1566 del 30 de Junio de 1960 por medio del cual se reorganizaron las dependencias de la Radiotelevisora Nacional.

definitive influencia en las decisiones del gobierno, plantearon la necesidad de una reorientación de la administración pública⁷² . Por ello se decide que la televisora nacional haga su transito de una dependencia directa de la Presidencia a ocupar un lugar dentro del Ministerio de Comunicaciones⁷³ con el carácter de "división"⁷⁴. La decisión de 1955 de dar a la televisión un carácter gubernamental sin ambages, quedo encubierta bajo la figura de una dependencia del organismo que dirige las comunicaciones en el país. Pero, al mismo tiempo, es el reconocimiento de que una institución ha hecho su apareamiento y que su fuerza y poder es tal que no solamente merece ser conservada sino a la cual se debe atribuir una categoría de importancia y ubicarla en el lugar indicado dentro de la organización de las entidades del Estado que se encuentran a cargo del ejecutivo.

⁷² Lauchlin Currie fue un economista canadiense-norteamericano que vino a Colombia en Octubre de 1949 como director de una misión financiada por el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento -BIRF- y por el Banco de la República y que estuvo encargada de adelantar un estudio sobre las condiciones económicas, sociales y culturales del país. A partir de este estudio se generaron decisiones importantes como la introducción de la planeación, la racionalización en la distribución de las funciones y actividades del aparato de Estado, la definición de prioridades en las inversiones públicas, el control fiscal y los servicios públicos, especialmente salud, vivienda y educación. Después del paréntesis de la administración militar, las tesis de Currie tuvieron amplia influencia en las decisiones de gobierno y se cristalizaron en los planes de desarrollo del "frente nacional" y de administraciones posteriores.

⁷³ El Ministerio de Correos y Telégrafos, creado por la Ley 21 de 1923 en el gobierno de Pedro Nel Ospina, funcionó con los departamentos administrativos de correos, telégrafos, teléfonos, inalámbricos, cables, convenios postales internacionales, giros postales y telegráficos, y personal y material del Ministerio. Por Decreto 0259 de 16 de Febrero de 1953 se cambió la nomenclature del Ministerio de Correos y Telégrafos por Ministerio de Comunicaciones.

⁷⁴ Artículo 1o. del Decreto No.1566 del 30 de Junio de 1960, que adopta una estructura-tipo para los despachos de la rama ejecutiva del poder público y se reorganizan las dependencias de la Radiotelevisora Nacional y se crea el Departamento de Televisión Educativa. Esta reforma fue asesorada por expertos de las Naciones Unidas, cuyo director fue el señor Aryeh Aftir, para la cual se retomaron las indicaciones de la misión Currie sobre la administración pública, como se refiere en la **Memoria al Congreso Nacional, 1964**, del Ministro de Comunicaciones Miguel Escobar Méndez (p. 10 y p.25-33).

La exposición de motivos de parte del Ministro de Comunicaciones del momento ilustra la situación percibida por el ejecutivo. Allí, se indica que "la estructura administrativa del Ministerio, con las trabas, dificultades y lentitud de la administración pública ordinaria, no le permitía operar y prestar directamente los servicios de comunicaciones con la agilidad y eficacia requeridos por este tipo de servicios, se llevó a cabo su reorganización"⁷⁵. Una reiteración es necesaria: no sólo se tenía en cuenta el crecimiento del medio y su inocultable presencia en la sociedad, sino la dificultad en su operación desde el Ministerio por las razones consignadas por el Ministro de turno. El informe "*La reforma administrativa en Colombia*", elaborado por la misión de las Naciones Unidas, bajo la dirección de Aryeh Attir, consignaba que "el establecimiento de tantos institutos autónomos o semiautónomos surgió indudablemente de una necesidad objetiva. Su índole era mucho más técnica que aquella de las oficinas gubernamentales industriales o financieras. Sin embargo, el desarrollo de estos establecimientos públicos creó nuevos problemas, entre los cuales se podrían mencionar los siguientes: 1.) interpretando su autonomía en forma muy liberal, se estaban desligando del cuerpo de los organismos centrales de gobierno, y hoy su independencia del Gobierno Nacional es casi absoluta; 2.) Como resultado de dicha independencia o autonomía, el Gobierno perdió el control sobre estos organismos y, por consiguiente, el control sobre muchos servicios públicos vitales, que en otras épocas se consideraron funciones del Ejecutivo"⁷⁶.

⁷⁵ Las decisiones **se** tomaron en cuenta con **base en las facultades extraordinarias otorgadas** por el Congreso al Ejecutivo por la Ley 21 de 1963 el cual, por su parte, sirvió de fundamentos al Decreto-Ley 3267 del 20 de Diciembre de 1963.

⁷⁶ ESCOBAR MENDEZ, Miguel, Ministro de Comunicaciones. **Memoria al Congreso Nacional, 1964**. p.25-26. La relación entre Ministerio y establecimiento público estaba claramente determinada en la Ley 21 de 1963, la cual era una reiteración de lo que se había establecido en el Decreto 0550 de 1960, expedido con base en la Ley 19 de 1958, apenas al inicio de la primera administración del Frente Nacional.

Organizar una empresa independiente correspondía a la tendencia de separar y colocar en dos lugares distintos la capacidad decisora y la de ejecución con lo cual se practicaba una transferencia del taylorismo de la empresa de producción de bienes privados a la entidad del Estado. Esta practica se mantuvo en Colombia hasta los año noventa como una política pero también como una ideología, para separar de las decisiones a otros actores que no fueran aquellos que provenían de los partidos tradicionales que accedían al poder en cada una de las administraciones⁷⁷

En este orden de ideas, las organizaciones de la sociedad civil no tenían un juego dentro del Estado: cooperativas, acciones comunales, sindicatos, agremiaciones, juntas de vecinos, voluntariado, sociedades mutuales, entre otras. Ninguna de ellas disponía de un espacio dentro del Estado para expresar sus intereses. Ellas solamente eran reconocidas por sus agremiados mas no por el Estado que legitimara su presencia como una instancia de poder. Al contrario, el poder era hegemónico de las organizaciones políticas tradicionales.

La inspiración de la decisión de la descentralización en un instituto independiente estuvo en la concepción de la administración pública que asignaba la determinación de la política la dirección, planeación, regulación y control en cabeza del Ministerio, mientras que la esfera de la operación y la ejecución se colocaba en los entes

⁷⁷ La Constitución de 1991 abre la posibilidad de intervenir a comunidades organizadas, por ejemplo en áreas como la salud, la educación, los servicios públicos y aún en políticas de precios y salarios, no sólo en administración sino, sobre todo, en control y vigilancia. Las figuras de "Estado social de derecho" y "democracia participativa" rompen la tradición. Sin embargo, muchas empresas siguen con los estilos administrativos tradicionales. En donde menos ha habido permeabilidad a nuevas formas administrativas es en las organizaciones del Estado en comparación con empresas privadas.

adscritos o vinculados a los cuales competía directamente la prestación de los servicios, y, si fuera el caso, la descentralización seccional para prestar directamente los servicios a las comunidades regionales o locales, cuando la entidad tuviera sub-sedes fuera de la sede principal⁷⁸. Esta concepción de la organización de las entidades del Estado fue asimilada a través de consultorías internacionales establecidas en el primer mundo, siempre dispuestas a producir la transferencia a los países del tercer mundo. Este es un caso de cuanto ha ocurrido en Colombia en todos los campos de la administración pública⁷⁹.

En todo caso, la decisión de descentralización administrativa no sólo legitimaba el sentido y el significado atribuido a la televisión sino que además asumía parcialmente la tesis planteada por el general Rojas, en cuanto a que dependiera de un ministerio. Si en su momento no se veía clara la perspectiva del medio, ahora era inocultable el espacio que había ganado en la sociedad. Se reconocía abiertamente que la decisión "obedeció también a la necesidad, en este caso más urgente que en los otros, si cabe, de que estos servicios fueran prestados por un organismo descentralizado, con fondos propios alimentados por las tarifas que pagan los arrendatarios de espacios y con autonomía para invertirlos en el mantenimiento del

⁷⁸ Los establecimientos públicos que dependían del Ministerio de Comunicaciones eran Telecom (Empresa Nacional de Telecomunicaciones), ADPOSTAL (Administración Postal Nacional, Caprecom (Caja de Previsión Social de Comunicaciones) e INRAVISION (Instituto Nacional de Radio y Televisión). Estos establecimientos se habían colocado en relación de dependencia del Ministerio de Comunicaciones por el Decreto-Ley 1635 de 1960. Se hablaba de adscribir "dos establecimientos públicos, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y la Caja de Auxilios de los Ramos Postal y Telegráfico, y un organismo amorfo, el Servicio de Giros y Especies Postales (idem, Ibidem. p.27).

⁷⁹ Los ejemplos abundan: Educación (Plan Atcon, organización de los INEM, SENA... Información (DANE), seguridad nacional (Fuerzas Militares y de Policía), política económica (CEPAL ...). Prácticamente todos los ámbitos de la vida pública habían sido tocados con propuestas generadas en el exterior del país; y la televisión no era una excepción; tampoco la televisión educativa.

sistema, en sus ensanches y en la reposición de sus propios equipos"⁸⁰. Este es el sentido de un ente descentralizado tal como era aceptado desde esta época y que cubría gran parte de la historia de la televisión en el país.

Pero la decisión iba más allá: se entendía que la televisión era un medio de comunicación, un medio de transmisión y un dispositivo para la difusión masiva de mensajes. Este énfasis instrumental y práctico del canal no necesariamente indicaba el contenido que circulaba por las redes. Las primeras administraciones de la televisión no diferenciaron claramente el carácter educativa del cultural ni, menos aún, de la tendencia comercial. Más bien se enfatizó en la propiedad y en la dirección sobre el medio, asunto que no discutió que estuviera en manos del Estado.

Aunque los años sesenta fueron fértiles en el debate sobre el traslado de la propiedad a particulares⁸¹, ésta no procedió legalmente por cuanto se requería una decisión del legislativo que nunca se presentó. Es por ello por lo que el Ministro de Comunicaciones manifestaba que esta posibilidad estaba en el tapete de la

⁸⁰ ESCOBAR MENDEZ, Miguel, Ministro de Comunicaciones. **Memoria al Congreso Nacional, 1964.** p. 1 5-16.

⁸¹ VIZCAINO G., Milciades. **Los falsos dilemas de nuestra televisión: una mirada tras la pantalla.** Santafé de Bogotá: CEREC-ACOTV, 1992. p.66 y passim. En Colombia primó el "sistema mixto" caracterizado por la propiedad, capacidad de regulación y control de parte del Estado y arriendo de espacios a particulares quienes se encargaron de la programación y de la producción. La Ley 182 del 20 de enero de 1995 fracturó este sistema y abrió la posibilidad de los canales privados, tantas veces intentada por particulares y por funcionarios del Estado. La televisión por suscripción había abierto una puerta y había tomado una decisión irreversible a favor de empresas privadas facultadas para administrar y usar directamente el medio de la televisión. Siempre se ha planteado la propiedad del Estado como un "monopolio", aunque es una denominación impropia en tanto el concepto corresponde realmente al resultado de la acumulación capitalista, dentro del enfoque marxista. Esta observación se debe a Jorge E. Rodríguez C., autor de **El espacio audiovisual en la sociedad de la imagen** (Santafé de Bogotá: Acotv, 1993).

discusión⁸² 82 pero que no tenía el respaldo legal indispensable en un Estado de derecho.

La experiencia de la televisión educativa está, en conjunto por ser evaluada como una tarea del Estado colombiano⁸³. Más allá de las limitaciones de todo orden, es preciso resaltar la importancia del proyecto como introducción de la tecnología para ser aplicada a la educación, la vinculación del Estado y principalmente de los Ministerios de Comunicaciones, de Educación y de Gobierno a lo largo de los años, a diferentes actividades. El país dispone de una experiencia que puede ser mostrada en diferentes espacios de reflexión sobre una idea que no cesa de encontrar caminos nuevos que recorrer. Las iniciativas de televisión es de otros contextos, tanto de países industrializados como de aquellos ubicados en el tercer mundo se convierten en eventual referencia para replantear el caso colombiano dentro de una perspectiva nueva como la convergencia de los sistemas de comunicaciones y a formas cada vez más "libres" de construir los mensajes en nuevos formatos. La vieja tendencia de la educación alrededor de un maestro y con una concepción de enseñanza, más que de aprendizaje, tienden a cambiar en un recorrido sin retorno.

⁸² Idem, Ibidem. P. 16

⁸³ Cfr. VIZCAINO G., Milciades. **La televisión educativa y cultural en la historia de Colombia**. Santa Fe de Bogotá, INRAVISION, 1997.(obra inédita).

8o. LOS OPERADORES PRIVADOS

La televisión privada muestra otra cara bien distinta de la televisión educativa y cultural a cargo directo del Estado y es aquella, diseñada, realizada y emitida por organizaciones inspiradas en el ánimo de lucro. A pesar de ello, existen estrechas relaciones entre las dos formas de televisión por la circunstancia de que ambas nacieron y se desarrollaron paralelamente en INRAVISION que fue, durante muchos años, la única productora de televisión en Colombia. Desde los primeros meses de funcionamiento, una vez se inauguró el servicio en Junio de 1954, nace esta forma privada de televisión. La cual surge de las debilidades económicas y políticas del Estado, se afianza con su protección y se desarrolla en sus contenidos, infraestructura operacional, concesiones de espacios y, finalmente, de canales o estaciones hasta configurarse como una industria nacional.

Dadas las presiones de que fue objeto la Televisora Nacional para que diera vía a la iniciativa privada en la organización, producción, emisión y transmisión de la televisión, el Decreto 3267 de 1963 consideró la posibilidad de autorizar a particulares una concesión. El Decreto determinaba que "si por leyes posteriores se autorizase la concesión de canales radioeléctricos a personas naturales o jurídicas para la prestación de los servicios de televisión, el Gobierno destinará los actuales sistemas e instalaciones de televisión oficial a fines exclusivamente culturales, informativos y docentes, y el Instituto Nacional de Radio y Televisión se dedicaría solamente a la difusión de cultura popular" (Art.33o.).

Hasta ese momento, la empresa privada participaba en la prestación del servicio de televisión a través de empresas concesionarias de espacios de televisión de los canales estatales operados por Inravisión, hoy UNO y A. El régimen jurídico del contrato de concesión se encuentra soportado en dos tipos de regulaciones, una de carácter contractual, en la cual las partes acuerdan las cláusulas que lo regirán y una reglamentaria, determinada por la entidad pública contratante y por la leyes que regulan el respectivo contrato.

El objeto de dichos contratos es permitir a personas naturales o jurídicas la utilización de espacios en las cadenas o canales de televisión para presentar programas de televisión y la posibilidad de su explotación comercial.

Con ocasión del tránsito en el Congreso de la República de lo que sería la Ley 42 de 1985, el ponente del proyecto en la Cámara de Representantes, Rafael Francisco Amador Campos, argumentaba que "en la discusión de cómo se debe manejar la televisión está implícito un viejo dilema, en torno a si la televisión debe ser pública o privada, que ahora, con ocasión del proyecto de Estatuto de Televisión, se ha revivido. Sin embargo, se observa que cada día son menos las personas que ultranza defienden la privatización aduciendo el hecho de vivir dentro de un sistema capitalista de libre empresa. Dentro de nuestra televisión comercial han surgido, frente a las grandes programadoras, otras pequeñas y medianas que compiten por la teleaudiencia y por el mercado publicitario. Ante ello, algunas de las más poderosas han abogado por la libertad de canales. Sin embargo, es necesario precisar en este caso, libertad para quién, y es obvio que los mejores dotados para ofrecer esa

libertad serán los más sólidos económicamente y por tanto sería impropio pensar en legislar a favor de unos pocos por respetables que sean".

Otros argumentan que no existe diferencia entre la radio y la televisión, y que si el sistema de libertad ha funcionado exitosamente en el primero, igualmente deberá suceder en el segundo. En este sentido es oportuno, sin entrar a distinciones de carácter técnico, enfatizar en las radicales diferencias respecto a su impacto, penetración, cubrimiento e indiscutible influencia sobre el comportamiento de las audiencias débiles, especialmente en los niños, que constituyen el 30% de la misma. Asimismo, otro factor que hace imposible la tan argumentada competencia es el alto costo de operación y de inversión en la televisión que limitaría la proliferación de canales, por las actuales restricciones de carácter económico del país"⁸⁴

En aquel momento de la discusión de la primera ley de televisión en Colombia, no había claridad sobre la transformación del Estado ni sobre la liberalización y desregularización de sus empresas. La privatización aún se veía como un riesgo sobre todo de cara a un Estado que debe fortalecerse en vez de debilitarse. Esta es la razón por la cual el ponente del proyecto de ley enfatizaba en que algunas empresas "hacen un llamado vehemente para que nuestro país siga el camino de la televisión latinoamericana la cual señalan como ejemplarizante. Pero hay que recordar que tanto en México como en Venezuela, Ecuador o Brasil la televisión está manipulada por conglomerados económicos estrechamente ligados en cada uno de

⁸⁴ AMADOR CAMPOS, Rafael Francisco. "Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 92 Cámara de 1984, *"por la cual se transforma el Instituto Nacional de Radio y Televisión - Inravisión- en una empresa de carácter asociativa de carácter especial y se dictan otras disposiciones"*, en: Anales del Congreso. Lunes 3 de Diciembre de 1984. p. 1644.

estos países a apellidos como Azcarraga⁸⁵ (Televisa), Cisneros (Venezuela), Ibarra (Ecuador) o el famoso grupo Globo⁸⁶ en el Brasil.

Mientras en Centroamérica el mayor peso en la programación lo tienen las producciones extranjeras y las emisiones culturales son de carácter marginal y escaso cubrimiento. Otro de los factores que esgrime como positivo a la privatización es la eficiencia y productividad del sector. No pretendo desconocer los graves problemas de que adolece nuestra administración pública ni mucho menos justificarlas, pero considero que el Estado debe fortalecerse para manejar y conciliar mejor los intereses de la Nación. Recordemos, por ejemplo, la ingrata ejecutoria del sector financiero empresarial en la pasada crisis, donde no pocos de estos caballeros jugaron con el ahorro privado de los colombianos y manejaron abusivamente lo que no les pertenecía, con una mentalidad especulativa que perjudicó el desarrollo económico del país".

En el otro extremo, estaría la estrategia de la televisión dentro de una concepción totalitaria cuya característica fundamental sería la de ser oficial, construir un monopolio informativo y estar orientado por la ideología del gobierno de turno. Dentro de este tipo de sistema no habría licitaciones y la programación, emisión, grabación y control estarían en manos del gobierno, obteniéndose la financiación posiblemente a través del impuesto al televisor. Sin lugar a dudas este tampoco sería el sistema ideal, por tanto conviene institucionalizar el llamado *mixto* con el cual hemos vivido por espacio de más de veinte años, ajustándolo y delimitando claramente

⁸⁵ Se refiere a Azcarraga.

⁸⁶ Es Roberto Mariño como propietario de Globo.

sus funciones y competencias. El proyecto en esencia pretende alcanzar este objetivo, reafirmando el carácter de servicio público de la televisión"⁸⁷

Una reafirmación del sistema *mixto* y un cierto temor a salir de sus esquemas es lo que se demuestra en el proyecto de Ley, aunque se da un paso importante no en cuanto a la propiedad sobre el medio sino, ante todo, en cuanto a la dirección de la política y al control sobre su funcionamiento. Las privatizaciones son negadas como posibilidad con lo cual se cierra el paso a una de las iniciativas presentadas en su momento por Asomedios, como ente que aglutina y defiende los intereses de los empresarios de los medios privados. En síntesis, todavía no está madura la idea y la política de liberalización de las empresas del Estado.

8.1 El inicio de una organización

La televisión en Colombia nació como una iniciativa estatal; no fueron los particulares quienes dirigieron ni montaron el proyecto que vio la luz pública. Sus iniciativas quedaron en la vera del camino ya que no fueron aceptadas por el gobierno entre 1951 y 1952⁸⁸, tal vez más por inestabilidad política que por convicción filosófica o económica.

En 1954 la organización inicial de la televisión estaba a cargo de la Oficina de Información y Propaganda del Estado, la ODIPE, de la cual dependía también la Radiodifusora Nacional. Nunca existió en la mente de los gestores de la televisión en Colombia, hacer primero una estructura y luego generar el proyecto. Aquí fue

⁸⁷ AMADOR CAMPOS, Rafael Francisco. loc. cit.

distinto: primero se echó a andar la televisión y, luego, se le dio una estructura. Por la época no existían las herramientas administrativas disponibles hoy y, por tratarse de un gobierno *de facto*, la decisión estaba tomada y había que ponerla en ejecución en el corto plazo. No hubo ley, ni decreto ni resolución, ningún acto administrativo de creación; pero estaban los equipos, estaba el personal cubano y estaban los trabajadores colombianos y el staff administrativo; pero, ante todo, estaba el convencimiento y la decisión de poner a funcionar un medio que en Europa y en los Estados Unidos se venía desarrollando veinte años antes, pero que en América Latina apenas comenzaba.

Más adelante se formalizó la Televisora Nacional cuya existencia finalizó con la creación del Instituto Nacional de Radio y Televisión INRAVISION- en 1963⁸⁹. Este fue el organismo encargado de dirigir la política de televisión, prestar el servicio directamente o a través de empresas concesionarias, establecer la infraestructura de transmisión de señales, adelantar los programas educativos y culturales, prestar los servicios de cinematografía y comprar, vender o dar en arrendamiento toda clase de bienes de acuerdo con el objeto social a su cargo. En razón de este ámbito de competencia, INRAVISION impulsó la televisión educativa que había iniciado en 1954 y que, por dificultades financieras, se congeló hasta ser revitalizada en 1961 y luego fortalecida con el apoyo de la *"Alianza para el Progreso"* del gobierno de los Estados

⁸⁸ Sobre el particular, se pueden encontrar las primeras iniciativas privadas en : VIZCAINO G., Milciades. **Los falsos dilemas de nuestra televisión : Una mirada tras la pantalla.** Santa Fe de Bogot: CEREC - ACOTV, 1992.

⁸⁹ El Decreto 3267 de 1963 da vida jurídica a INRAVISION, el cual comienza a operar el 10 de Abril de 1964 como un establecimiento público, descentralizado, con patrimonio propio, personería jurídica y autonomía administrativa, dependiente del Ministerio de Comunicaciones. La televisión y la radio oficial que dependían de la ODIPE pasan a conformar el organismo nuevo en el cual una de sus funciones es la educación con los medios a su disposición.

Unidos. Para los años comprendidos entre 1965 y 1970 entregó en concesión los espacios de programación del Canal Nacional a empresas de particulares y luego del Canal local a una firma que actuó en coordinación con una empresa norteamericana. A partir de ese año (1970), el canal fue entregado en concesión, como el Canal Nacional, a empresas programadoras colombianas.

En 1985 se modifica el carácter de INRAVISION al conformarse por virtud del Artículo 10. de la Ley 42 de 1985 como una persona jurídica con autonomía administrativa y patrimonio independiente, de segundo grado, del orden nacional y sujeto a la tutela del Ministerio. Como socios de esta entidad figuran, por virtud de la ley, la Nación a través del Ministerio de Comunicaciones, Colcultura y Telecom. Esta nueva entidad tiene a su cargo "la prestación de los servicios públicos de televisión y radiodifusión oficial" directamente o por medio de contratos de concesión de espacios celebrados con particulares, reservándose en todo caso el control de su funcionamiento.

Así mismo, el Parágrafo del Artículo 40. de la misma ley estableció la propiedad exclusiva de todos los canales radioeléctricos que se utilizaran en Colombia en el ramo de las telecomunicaciones y, asignaba la competencia exclusiva de la prestación del servicio de televisión en todas sus modalidades tecnológicas al Estado.

Así como participaba el Estado en la copropiedad de la entidad, intervenían representantes de diferentes sectores de la sociedad en los organismos de política de administración y de control de la entidad. Para ello se estableció un Consejo Nacional de Televisión como máximo organismo rector de la televisión integrado por

once miembros con representación del gobierno, del Congreso, de los periodistas, academias de la Lengua y de Historia, de las Facultades de Comunicación, exdirectores de la entidad y de la comunidad. Igualmente se estableció una Junta Administradora de cinco miembros y una Comisión para la Vigilancia de la Televisión con funciones de "control y vigilancia de los servicios de televisión, en lo que concierne a su calidad y a la defensa de los derechos intereses comunes de la teleaudiencia en general"(Art.43). En esta comisión participaban padres de familia, universidades, artistas, la Iglesia, consumidores, juntas de acción comunal, usuarios campesinos, gremios de la producción, sindicalistas, agremiaciones de periodistas y críticos de la televisión, anunciantes y empresas de publicidad y la Federación Médica Colombiana con un representante especializado en salud mental.

Varios proyectos de ley se presentaron al Congreso de la República para dar vía libre a la libertad de canales, como una respuesta a intereses privados que se fueron anidando en el contexto de la televisión colombiana. Esto no fue posible sino hasta 1995 cuando la Ley autoriza a la Comisión Nacional de Televisión para otorgar la concesión de canales a particulares, lo cual solamente se consolida en 1996 con la expedición de la Ley 335.

Tanto la Ley 182 de 1995 como la Ley 335 de 1996, participan de la nueva concepción del rol del estado en un escenario de competencia, donde sus funciones se deben limitar a:

1. Establecer y ejecutar las políticas generales del sector.
2. Desarrollar mecanismos para la atención del servicio.

3. Administrar recursos escasos.
4. Promover la competencia.
5. Planear el crecimiento futuro.
6. Proteger al consumidor.
7. Determinar los estándares mínimos de calidad en la prestación del servicio.

Lo anterior, demuestra un ambiente de competencia donde el rol primario del Estado consiste en promover el desarrollo del sector, asegurando la protección de los consumidores, y el acceso a servicios de alta calidad, confiables y accesibles. Propender por el desarrollo de la competencia y la obtención de unas reglas de juego claras resulta esencial para lograr la consecución del rol primario. En segmentos no rentables -como los rurales, de bajos ingresos y otros segmentos no económicos- se requerirá una participación adicional por parte del Estado con el fin de asegurar la obtención de las metas esperadas. Es importante anotar que las funciones del Estado dependerán de los servicios de que se trate. En algunos casos regulará la competencia en mercados oligopolíticos, como en el caso de análisis que nos ocupa, mientras que en otros escenarios, debido a la naturaleza de los servicios, se deben regular mercados en libre competencia.

8.2 La oferta de televisión en Colombia.

En Colombia operan de forma legal 9 canales de televisión abierta radiodifundida todos con participación estatal, 3 de cobertura nacional y 6 de cobertura regional, próximamente la Comisión Nacional de Televisión entregará frecuencias para un nuevo canal regional (Teleisla, el cual cubrirá el Departamento de San Andrés y Providencia). Adicionalmente, existen en el país diversos sistemas de televisión por

suscripción y el nuevo servicio de televisión directa satelital (DTH o DBS por sus siglas en inglés). Los de infraestructura estatal ofrecen radiación abierta, de libre captación de señales, mientras que los actuales operadores privados (televisión por suscripción, televisión satelital y antenas parabólicas) requieren suscripción prepagada y tienen su señal codificada, hasta hoy, solamente empresarios particulares tienen licencia para la operación del servicio de televisión por suscripción o satelital.

Los canales regionales son de dirección y control de ese nivel y tienen su sede en capitales de departamento (Medellín, Barranquilla, Cali, Manizales, Santafé de Bogotá D.C. y Bucaramanga) con una junta directiva propia en la cual participan las autoridades regionales, representantes del Ministerio de Comunicaciones, Inravisión y la Comisión Nacional de Televisión. A finales de 1984 se expidió la norma que estableció su creación y forma de funcionamiento.⁹⁰

Actualmente la CNTV ha otorgado autorización y frecuencias para la creación de dos nuevos canales regionales, uno en Santafé de Bogotá y 14 departamentos del sur del país, T.V Andina y otro en Santander y Norte de Santander, Televisión Regional de Oriente.

Por su parte la televisión por suscripción cuenta con múltiples ofertas de canales extranjeros y nacionales y servicios de valor agregado de acuerdo con los paquetes que el usuario del servicio elija. Estos operadores privados de televisión por

⁹⁰ Decretos 3100 y 3101 de 1984, expedidos en el mes de Diciembre, mes y medio antes de la sanción de la Ley 182 de 1985 y cuando ésta había sido aprobada por el Congreso Nacional.

suscripción se encuentran distribuidos por el país de acuerdo con la concesión otorgada por el Ministerio de Comunicaciones (en ese entonces 6rgano competente para tales concesiones) vigente desde 198-5 y adjudicada por 10 año. Los cuales funcionan en ciudades como: Bogotá, Medellin, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Pereira, Manizales, Tunja, Ibagué y Villavicencio, entre otras.

Esta oferta de canales se complementan con las antenas parab6licas de libre recepci6n, servicio prestado por las comunidades organizadas y sin 6nimo de lucro. En Colombia cerca de 250 municipios, de los 1020 que tiene el pa6s, que tienen antenas de captaci6n de se6ales internacionales y que son administrados y financiados por las alcald6as municipales, por organizaciones comunitarias, o por operadores privados⁹¹

A partir de la vigencia de la Ley 182, todos las modalidades y niveles de prestaci6n del servicio p6blico de televisi6n entran bajo la competencia regulatoria otorgada por la Constituci6n y la ley a la Comisi6n Nacional de Televisi6n.

Colombia tiene una especial particularidad que no conoce semejante en el 6rea latinoamericana: el servicio de televisi6n abierta radiodifundida naci6 como estatal pero al a6o siguiente ya era mixto y ha seguido as6 durante muchos a6o, hasta que en esta U'ltima franja del siglo se busca su disoluci6n. La televisi6n en Colombia se ha movido entre lo p6blico y lo privado. Mientras que en otros pa6ses existe un sistema totalmente privado o totalmente estatal, como en el caso de Cuba, o tienen

⁹¹ La Comisi6n Nacional de Televisi6n expedir6 en corto plazo una normatividad sobre el particular.

una separación clara entre uno y otro, como en Argentina, Venezuela, México, Perú o Chile, solo por citar algunos.

El sistema mixto ha consistido en que el Estado se encarga de la infraestructura de los canales y del control y vigilancia de la programación mientras que los particulares asumen la producción y programación de programas a ser emitidos en espacios otorgados a ellos a través del sistema de concesión, inicialmente en estudios del Estado y últimamente desde los propios. Este fenómeno no ha correspondido a un proceso racionalmente orientado mediante la planeación y el cálculo sino que ha sido fruto del desarrollo histórico en que la intervención política ha sido decisiva para corresponder a las demandas de los empresarios y los gobiernos de turno. El proceso histórico, en sus momentos decisivos, ha sido el siguiente, con respecto a los dos canales nacionales estatales:

- | | |
|------|---|
| 1954 | El Estado instala el primer canal estatal
El Estado construye y pone en funcionamiento estudios de producción y redes de transmisión. |
| 1955 | El estado inicia la televisión educativa infantil Los particulares entran a compartir la programación y la explotación comercial del canal. |
| 1965 | El Estado instala el segundo canal estatal y se da en arrendamiento a una firma particular (Teletigre). |
| 1968 | El Estado inaugura el canal cultural. |
| 1973 | El Estado autoriza el montaje de estudios privados y la producción se realiza gradualmente en ellos. |
| 1979 | El Estado inaugura las emisiones en color. |
-

- 1991 Los particulares adquieren mayor libertad para la programación en los espacios asignados mediante contratación con el Estado en virtud de la reglamentación contenida en la Ley 14 de 1991.
- 1995 Se proyecta el Canal Cuatro destinado a educación, pero no se concreta su operación. Se hace un relanzamiento del Canal Tres, ahora como "*Serial Colombia*".
- 1996 El legislador rompe el sistema mixto y diseña las normas para el desarrollo de los canales de operación privada. Se polemiza por los medios y en el Congreso sobre el control político en los noticieros de televisión y la libertad de expresión. El servicio de recepción directa de señales vía satélite es reglamentado y adjudicado por la CNTV.
- 1997 La Comisión Nacional de Televisión abre licitación pública para la adjudicación de canales privados nacionales y locales. Se discute la estabilidad de los concesionarios en los contratos de concesión de los canales nacionales UNO y A. Se estudia la adjudicación de la televisión por suscripción: prórroga de contratos y nuevos contratos.

Mientras esto ocurría con los canales nacionales estatales, el organismo rector era INRAVISION con cuya capacidad y solvencia contribuyó de manera decisiva, (equipos y asistencia técnica), al funcionamiento de los canales regionales, al instituto del cine (FOCINE) y a una empresa estatal del Estado que es AUDIOVISUALES que se ha convertido en la programadora del Estado en los canales nacionales y en "Señal Colombia" (Artículo 15o. Ley 335 de 1997). Pero también, por otro lado, se fortalecía la iniciativa privada que encontró dos vías: una

dentro de los canales estatales nacionales y regionales actuando como concesionaria de espacios y utilizando la infraestructura oficial, y la otra abriendo el camino nuevo de la televisión por suscripción que ya funciona en las ciudades más grandes del país.

9.1 La privatización del servicio público de televisión

En Colombia, la privatización de la televisión ha sido el resultado de un proceso largo en el tiempo. Si bien, la intención inicial no fue configurar canales privados, a ello se llegó a los cuarenta y tres años de funcionamiento. A medida que transcurrieron los años, la televisión privada se impuso de una manera sutil pero segura. Las realidades del mundo moderno, como lo expuso en el debate de la ley 182 el Ministro de Comunicaciones Dr. Armando Benedetti J., demostraron la necesidad del cambio. "Televisión pública o privada, invasión por la puerta de atrás de las señales satelitales, pérdida creciente del control de los Estados sobre una televisión omnipresente, incesantes avances tecnológicos, fenómenos de globalización de la economía, crecimiento intensivo de la inversión en la comunicación por televisión, crecimiento desmesurado de la oferta televisiva, etc., son apenas unos pocos puntos de un catálogo mucho más amplio, responsable de lo que yo llamaría la perplejidad universal de los gobiernos, los parlamentos y la sociedad civil sobre ese inquietante y aún desconocido mundo de la televisión."⁹²

Los programas culturales y educativos cedieron el paso a los comerciales ya que éstos son los que dominan la lógica de la producción. Y hay una razón desde el punto de vista del desarrollo de la industria y es que el negocio ha logrado una gran

⁹² "Cinco Puntos de Controversia". Discurso pronunciado por el Ex-Ministro de Comunicaciones Dr. Armando Benedetti, ante las Comisiones Sextas de Senado y Cámara.

racionalidad: hay que captar al consumidor por todos los medios que están al alcance de las productoras y programadoras, en atención a la lógica del medio enclavado en un sistema que busca la rentabilidad económica como su primer y principal objetivo.

El consumidor, por su parte, ha entrado en el juego en tanto ha sido socializado en esta lógica y forma parte de la cadena como un eslabón clave. El televidente es consumido por el mismo medio en cuanto que es vendido y comprado en el mercado publicitario que se basa en los ratings de sintonía. Lo que las agencias de publicidad y las empresas concesionarias de espacios o compañías transmisoras negocian entre sí no son tanto los comerciales y su valor abstracto sino televidentes en masa que pueden ser contados bajo los ítems del rating referidos al *reach*, a la cobertura, a la relación televidentes por dinero invertido, hogares viendo televisión por programa emitido y pesos ganados por pesos invertidos. Estos indicadores también se toman como resultados de un programa y como medidas del éxito relativo del mismo en el mercado.

Los discursos, en imágenes, silencios y sonidos, circulan en la televisión llevando en sí el sello comercial caracterizado por el manejo de los ritmos, los suspensos, avances y repeticiones secuencias en estructuras envolventes que implican una planeación detallada, un bombardeo calculado de estímulos, planos y secuencias breves y rápidas. El medio adopta patrones de la modernidad reinante como la aceleración del ritmo, agilidad en los procesos, cambio de roles de acuerdo con los segmentos de la vida social en que se encuentran los actores sociales, versatilidad en los comportamientos y respuesta inmediata a estímulos provenientes del exterior. La integridad discursiva, la secuencia argumental y el hilo conductor han sido

resueltos de otra manera a través de los *mini-movies* y las microhistorias que desarrollan alternativas de acuerdo con la segmentación de los televidentes.

De esta manera el comercial, que reina en la programación no es un episodio marginal y pasajero sino que se constituye en el núcleo de la televisión llamada comercial y que lleva a la creación de una nueva sensibilidad y de una nueva estética en el televidente. La fascinación de las formas, de los colores, del movimiento, la repetición, los círculos que se reproducen, la ida y el retorno dentro de un mismo lugar, la evasión de la formalidad y la historia-sin-historia son características del medio actual al cual las ayudas tecnológicas sirven de soporte y de encubrimiento.

La lógica de la televisión actual recorre los caminos de la empresa privada, todo está dado para que ella se "privatice" y todo depende de las condiciones de acceso, del valor que la CNTV disponga como valor para la obtención de la licencia de operación en todo el territorio nacional, las alternativas para su pago y la determinación del canon anual por explotación del servicio (estudios de las universidades Andes y Nacional estiman un valor de US\$ 95'000.000 por cada licencia de operación).

La nueva concepción de televisión privada propuesta por la ley 182 fue el resultado de la visión del Gobierno Nacional quien lideró el proceso de ajuste y diseño de la privatización del servicio de televisión en el debate que se adelantó en el seno del Congreso de la República, el cual, terminó con la aprobación de dicha ley. "Durante cuatro décadas, Colombia mantuvo un singular sistema híbrido según el cual los particulares explotaban casi su antojo un monopolio poco material del Estado. A la postre, este conspicuo régimen al cual hay que atribuir, pese a todo, el desarrollo de

nuestra televisión, limité las posibilidades de crecimiento e inversión de los concesionarios privados, sometidos a rangos horarios limitados y contratos de escasa duración, al tiempo que cegó toda posibilidad de canales públicos competitivos. Los "excedentes" que durante unos pocos años liquidó Inravisión en balances, no incluían inmensos pasivos sociales no amortizados y reposición e incremento de equipos con cargo al tesoro público. Ninguna empresa particular estaba en la posibilidad de inversiones cuantiosas en espacios que dejaría de tener en el corto plazo, ni para las intensidades horarias de concesión que solo resultaban rentables mediante inversiones cautelosas y restringidas. El resultado fue una televisión pública sin horizontes ni recursos, una televisión educativa sin objetivos ni estrategias y una televisión privada que explotaba el monopolio ajeno con inversiones y rentabilidades que excluían riesgos mayores."⁹³

Si bien la televisión en Colombia nació al amparo del Estado, en un gobierno de facto, su filosofía correspondía a unos intereses públicos. A partir de la conformación de empresas particulares, del apoyo y subsidio constante del Estado, de las garantías que ellas obtuvieron, de la facilidad para acercarse a la tecnología y de la fuerza que tomaron, el Estado mismo se ha visto colocado en el papel secundario de visar los acuerdos y las reglas de juego que han sido inspiradas desde fuera de él y cada vez más ausente de sus principios de beneficio común.

El proceso ha sido largo y se ha producido de manera gradual a través del tiempo. De una breve manera esquemática ocurrió lo siguiente:

⁹³ Idem. Ibidem p 1.

- 1956 Entran las primeras programadoras a compartir con el Estado la producción, en la fase de preproducción y dirección de la realización; el Estado coloca la infraestructura. Si inicia el "sistema mixto".
- 1962 Se presenta la primera propuesta de privatización del Cínico canal en funcionamiento; pero no es acogida. El debate es amplio. Se da forma al instituto que luego sería INRAVISION, y a 61 se le dan las facultades para adelantar la privatización, pero ella no se reglamenta y, por tanto, no se adelanta. Se continúa con el sistema mixto.
- 1966 Se hacen las primeras pruebas para producción y transmisión en color con el sistema francés SECAM .
- 1968 En razón que los dos canales nacionales existentes están en manos de concesionarios particulares, el Estado crea un nuevo canal para educación y cultura: *"Capacitación Popular: Palanca para el Progreso"*.
- 1971 Se presenta un proyecto de Ley al Congreso pero no es aceptado; despierta resistencias en sectores del Parlamento y en los trabajadores. Continúa el sistema mixto con los dos canales.
- 1974 Se abren los primeros estudios privados para producir televisión comercial: Estudios GRAVI, de propiedad de Punch, R.T.I. y Caracol Televisión.

- 1979 Se inaugura la televisión en color en las cadenas comerciales.
- 1984 Con ocasión de la reforma propuesta por el Gobierno, se propone como alternativa la privatización de los dos canales nacionales dedicados a la comercialización; pero no es acogida, sino que se fortalece el sistema "mixto". Se crean los canales regionales de carácter estatal departamental o nacional.
- 1985 Se abre licitación para la licencia de operación del servicio de televisión por suscripción privados. Se hacen contratos por 10 años.
- 1992 El Gobierno propone "vender" las redes de los canales nacionales a empresas privadas; no se toma una decisión sobre la propuesta.
- 1993 El Gobierno presenta su propuesta al Congreso, acompañada de la iniciativa de abrir nuevas "estaciones" de carácter privado, con la posibilidad de enlaces nacionales. Los canales regionales pueden aceptar participación privada. Se propone liquidar a INRAVISION o dividirla en dos empresas, una para la producción y la otra para la transmisión. Se aceptaría la inversión extranjera. El proyecto no pasa en el Congreso.
- 1995 La Ley establece canales privados cuya adjudicación depende de la Comisión Nacional de Televisión. Se decide la permanencia de

INRAVIS16N dedicado a dos actividades principales: producción, transmisión y recepción de programas educativos y culturales, y mantenimiento y operación de las redes para los canales comerciales nacionales. Las adjudicaciones de espacios y el control de los contratos pasan a la Comisión Nacional de televisión.

1997 Se anuncia la apertura de licitación para la adjudicación de canales nacionales de operación privada los cuales deben empezar su operación desde enero de 1998.

A medida que ha corrido el tiempo, las empresas concesionarias de espacios de televisión se han fortalecido por la propia acumulación de capital originada en el negocio del medio al cual se han vinculado empresas tradicionalmente ligadas a otros sectores. En este momento los hilos del poder están en los conglomerados económicos más fuertes del país que también tienen intereses en la televisión: Grupo Santodomingo (Caracol T.V), Grupo Ardila Lulle (RCN T.V.). Desde ellos, se dirigen las operaciones y se avanza en la iniciativa de la privatización, a la cual responde el débil Estado. A mediados del segundo semestre de este año (1997) se adjudicaron dos canales de cubrimiento nacional que deben entrar en funcionamiento en enero de 1998 y por un periodo de 10 años prorrogables. Se autoriza la creación de canales locales y comunitarios.

Estas decisiones consolidan el proceso de desmonopolización del servicio de televisión hasta hoy en manos del Estado. Los hechos han demostrado el camino; y la normatividad ha correspondido con estos procesos.

Así, la Ley 182 de 1995 determinaba en su Artículo 22o. la existencia en razón de su cubrimiento territorial del servicio de televisión Zonal que es aquella autorizada, como alternativa privada y abierta al público, para cubrir, de manera permanente las necesidades del servicio y la prestación eficiente y competitivo del mismo, las zonas del territorio nacional indicadas por el Artículo 36 de la misma ley, previo otorgamiento de la concesión para la operación del servicio, entendiéndose por concesión, el acto jurídico en virtud del cual, por ministerio de la ley o por decisión reglada de la Junta Directiva de la CNTV, se autoriza a las entidades públicas o a los particulares a operar o explotar el servicio de televisión y a acceder en la operación al espectro electromagnético atinente a dicho servicio (Artículo 46o. Ley 182 de 1995):

- Zona Norte: Incluía los departamentos del Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, San Andrés y Providencia y Sucre.
- Zona Central: Amazonas, Arauca, Boyacá, Caquetá, Casanare, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Huila, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Santafé de Bogotá, Santander, Tolima, Vaupés y Vichada.
- Zona Occidental: Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Nariño, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca.

Dichas zonas fueron configuradas por el legislador para efectos de la prestación ordenada del servicio y, con el fin de garantizar el cubrimiento efectivo de todo el territorio nacional.

El Artículo 37o. de la citada Ley 182 disponía el régimen de prestación del servicio en los siguientes términos: "El servicio público de televisión será prestado por operadores particulares en cada una de las zonas definidas en el numeral dos del Artículo anterior (36o.). El número de operadores de cada zona será determinado por la Junta Directiva de la CNTV, de acuerdo con las posibilidades del espectro electromagnético, las necesidades del servicio y la prestación eficiente y competitivo del mismo."

"La prestación del servicio por parte de los operadores a que se refiere el presente numeral, deberá ocurrir dentro del año siguiente a la adjudicación respectiva."

A partir de la entrada en operación, la expansión del cubrimiento podría ser gradual, pero el 1o. de enero de 1998 la zona debería estar cubierta en su totalidad, y una vez cumplido este requisito, podría iniciar un proceso de expansión que, previas el otorgamiento de las frecuencias y de las licencias pertinentes, llegaría a ser de cubrimiento nacional.

Para efectos de la prestación del servicio de televisión en el nivel zonal de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 56o. de la Ley 182 de 1995, los concesionarios deberían estar constituidas como sociedades anónimas cuyas acciones estarían inscritas en una bolsa de valores. Sociedad en la cual ninguna persona o grupo de personas⁹⁴ que conformaran un mismo beneficiario real de la inversión⁹⁴ podrían tener

⁹⁴ Figura que se traslada del sistema financieros con el fin de evitar prácticas monopolísticas o restrictivas del mercado, es definida por el Artículo 52o. de la Ley 182 de 1995 como " cualquier

mas del treinta por ciento (30%) de las acciones representativos del capital social. Y contemplaba la norma una posibilidad de aumento paulatino de la participación de los socios en el capital de la sociedad hasta en un 49% como tope máximo al iniciar el séptimo año siguiente a aquel en que se hubiera iniciado la operación.

Para efectos de la constitución de estas sociedades, la Ley 182 prevé en su Artículo 34o. (actualmente vigente) la posibilidad de la participación de inversión extranjera en las sociedades concesionarias de espacios o programas de televisión y de canales zonales (según el Artículo 23o. de la Ley 335 de 1996, debe entenderse Canales Nacionales de Operación Privada). Esta inversión puede llegar a constituir hasta el 15% del total del capital social de la sociedad concesionaria, siempre y cuando el país de origen del inversionista ofrezca la misma posibilidad de inversión a las empresas colombianas en condiciones de reciprocidad. Esta inversión debe provenir de empresas o sociedades dedicadas a la industria de la televisión en el país de origen.

La inversión extranjera no podrá hacerse a través de sociedades con acciones al portador, ésta solo podrá hacerse a través de sociedades con acciones nominativas. Para su aprobación el inversionista deberá presentar a la CNTV la autorización de funcionamiento que para el efecto se requiera en el momento de la inversión, así como una relación de los socios debidamente certificada por la Cámara de Comercio o de quien haga sus veces en el país de origen.

persona o grupo de personas que directa o indirectamente, por si misma o a través de interpuesta persona, por virtud de contrato, convenio o de cualquier otra manera, tenga respecto de una acción de una sociedad, o pueda llegar a tener, por ser propietarios de bonos obligatoriamente convertibles en acciones, capacidad decisoria; **esto es**, facultad o poder de votar en la elección de directivas o representantes o de dirigir, orientar y controlar dicho voto, así como la facultad o el poder de enajenar y ordenar la enajenación o gravamen de la acción.

Dicha inversión debe llevar implícita una transferencia de tecnología que contribuya al desarrollo de la industria nacional de televisión la cual será calificada por la CNTV.

Posteriormente con la expedición de la Ley 335 del 20 de diciembre de 1996, el esquema de privatización del servicio de televisión fue absolutamente modificado, toda vez que, dadas las condiciones impuestas por la Ley 182 de 1995, los inversionistas privados demostraron la ausencia de interés para participar en este negocio, por fundadas razones de orden técnico y básicamente de orden financieros. Así las cosas, el Artículo 13o. de la Ley 335 de 1996, el cual modifica el citado Artículo 56o. de la Ley 182 dispone que "A partir del 1o. de enero de 1998, el servicio de televisión será prestado a nivel nacional por los canales nacionales de operación pública y por los canales nacionales de operación privada los cuales deberán cancelar el valor de las frecuencias que se le otorguen para su manejo directo y deberá emitir y transporte las señales desde sede, utilizando su propio sistema de transporte y sus propias estaciones, debiendo programar 24 horas diarias de programación.

Los concesionarios de las canales nacionales de operación privada deberán ser Sociedades Anónimas con un mínimo de trescientos accionistas. Dichas Sociedades deberán inscribir sus acciones en las Bolsas de Valores. Estableciendo en el mismo artículo, restricciones a los adjudicatarios de las licencias de operación de la televisión privada con el fin de evitar prácticas monopolísticas y fomentar la democratización en el acceso al uso del espectro electromagnético.

Entretanto, el Artículo 24o. de esta ley, modificadorio del Artículo 22o. de la Ley 182 de 1995 define a la televisión nacional de operación privada como aquella autorizada como alternativa privada y abierta al público, Para cubrir de manera permanente las necesidades del servicio y la prestación eficiente y competitiva **en todo el territorio nacional.**

Para el nivel local de prestación del servicio por operadores privados, la Ley dispone en el precitado Artículo 24o. que es el servicio de televisión prestado en un área geográfica continua, siempre y cuando esta no supere el ámbito del mismo Municipio o Distrito, área metropolitana, o Asociación de Municipios.

LA CNTV adjudicar mediante licitación pública las concesiones Para la operación de las estaciones locales de televisión, privadas y con Animo de lucro, así, Para todas las capitales de departamento y ciudades que superen los 1 00.000 habitantes. Para las ciudades de más de un millón de habitantes la CNTV determinara de acuerdo con el resultado del reordenamiento del espectro electromagnético el número plural de estaciones que operaran en esa zona. Estas estaciones de televisión local podrán encadenarse hasta el nivel nacional Para transmitir la misma programación, siempre y cuando el encadenamiento no supere el 80% del tiempo total de transmisión.

Con los mismos principios que inspiran las restricciones impuestas a los canales nacionales de operación privada, Para este nivel de operación, el Paragrafo tercero del Artículo 24o. establece que ninguna persona podrá por si o por interpuesta persona, participar en la composición accionaria en mas de una estación privada de

televisión local, ni podrá participar de forma concurrente en la prestación del servicio de televisión de los canales nacionales de operación pública o privada.

9. BIBLIOGRAFIA

9.1 Arts. 76 y 77 de la Constitución Nacional

9.1.1 Art. 76:

NUMERO DE GACETA	TEMA TRATADO
◆ GACETA 51	Ponencia de la Constituyente”: Proyecto de nueva carta de derechos, deberes, garantías y libertades”
◆ GACETA 82	Texto del articulado 76 C.N. aprobado en Comisión Primera de la Constituyente.
◆ GACETA 109	Texto del articulo 76 C.N. aprobado en primer debate en plenaria
◆ GACETA 112	Ponencia para segundo debate en plenaria del articulo 76 C.N.
◆ GACETA 113	Texto del articulo 76 C.N. aprobado por la Comisión Codificadora para segundo debate en plenaria.
◆ GACETA 127	Antecedentes del articulo 76 C.N.
◆ GACETA 139	Discusión y aprobación en primer debate en plenaria del articulo 76 C.N.
◆ GACETA 142	Discusión y aprobación en segundo debate en plenaria del articulo 76 C.N.

9.1.1 Art. 77:

NUMERO DE GACETA	TEMA TRATADO
◆ GACETA 51	Ponencia de la Constituyente”: Proyecto de nueva carta de derechos, deberes, garantías y libertades”
◆ GACETA 82	Texto del articulado 77 C.N. aprobado en Comisión Primera de la Constituyente.
◆ GACETA 109	Texto del articulo 77 C.N. aprobado en primer debate en plenaria
◆ GACETA 112	Ponencia para segundo debate en plenaria del articulo 77 C.N.
◆ GACETA 113	Texto del articulo 77 C.N. aprobado por la Comisión Codificadora para segundo debate en plenaria.
◆ GACETA 127	Antecedentes del articulo 77 C.N.
◆ GACETA 139	Discusión y aprobación en primer debate en plenaria del articulo 77 C.N.
◆ GACETA 142	Discusión y aprobación en segundo debate en plenaria del articulo 77 C.N.

9.2 **Normatividad sobre telecomunicaciones y televisión :**

- ◆ Decreto-Ley 1635 de 1960 (organización del Ministerio de Comunicaciones con sus entes adscritos) ;
- ◆ Ley 21 de 1963 (facultades del Congreso para reformar el Ministerio de Comunicaciones);
- ◆ Ley 42 de 1985(reforma de la televisión colombiana)
- ◆ Ley 14 de 199 1 (reforma de la televisión colombiana);
- ◆ Ley 182 de 1995 (reforma de la televisión colombiana);
- ◆ Ley 3 3 5 de 1996 (reforma de la televisión colombiana)
- ◆ Decreto 0259 de 1953 (creación del Ministerio de Comunicaciones) ;
- ◆ Decreto 0 1 0 1 de 1955 (creación de la Televisora Nacional)
- ◆ Decreto 1566 de 1960 (reorganización de la Radiotelevisora Nacional) ;
- ◆ Decreto 3267 de 1963 (reforma del Ministerio de Comunicaciones y creación de INRAVISION);
- ◆ Decreto 3 1 00 de 1984 (Canales regionales);
- ◆ Decreto 3 1 01 de 1984 (Creación de Teleantioquia);
- ◆ Decreto 1900 de 1990 (reforma de telecomunicaciones)

9.3 **Documentación :**

- ◆ Informes de los Ministros de Comunicaciones al Congreso de la República;

- ◆ Documentos elaborados en el Ministerio de Comunicaciones, en la Comisión Nacional de Televisión y en VISION sobre el tema en referenda ;
- ◆ "Anales del Congreso " y "Gaceta del Congreso " que contengan los debates sobre las leyes expedidas sobre televisión..

NUMERO DE GACETA	TEMA TRATADO
♦ GACETA 51	Ponencia de la Constituyente”: Proyecto de nueva carta de derechos, deberes, garantías y libertades”
♦ GACETA 82	Texto del articulado 75 C.N. aprobado en Comisión Primera de la Constituyente.
♦ GACETA 109	Texto del artículo 75 C.N. aprobado en primer debate en plenaria
♦ GACETA 112	Ponencia para segundo debate en plenaria del artículo 75 C.N.
♦ GACETA 113	Texto del artículo 75 C.N. aprobado por la Comisión Codificadora para segundo debate en plenaria.
♦ GACETA 127	Antecedentes del artículo 75 C.N.
♦ GACETA 139	Discusión y aprobación en primer debate en plenaria del artículo 75 C.N.
♦ GACETA 142	Discusión y aprobación en segundo debate en plenaria del artículo 75 C.N.
♦ GACETA 352 DE 1996	Proyecto de ley 088 de 1996-Cámara, por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991 y la Ley 182 de 1995.
♦ GACETA 366 DE 1996	Proyecto de ley 098 de 1996-Cámara, por medio del cual se establecen algunas disposiciones sobre la actual programación de televisión

♦ GACETA 379 DE 1996	Proyecto de ley 104 de 1996-Cámara, por medio del cual se ordena la inmediata reversión de los espacios de televisión en los que se presentan noticieros y se convoca nueva licitación.
♦ GACETA 388 DE 1996	Proyecto de ley 107 de 1996-Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 182 de 1995 y se dictan otras disposiciones.
♦ GACETA 437 DE 1996	Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 088 y sus acumulados números 098, 104 y 107 de 1996 Cámara, por la cual se modifican parcialmente la Ley 14 de 1991, la Ley 182 de 1995 y se dictan otras disposiciones.
♦ GACETA 445 DE 1996	Ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 088 y sus aculados numeros 098, 104 y 107 de 1996 Cámara, por la cual se modifican parcialmente la Ley 14 de 1991, la Ley 182 de 1995 y se dictan otras disposiciones.
♦ GACETA 507 DE 1996	Texto definitivo aprobado por la Cámara del Proyecto de Ley 088 y sus acumulados numeros 098, 104 y 107 de 1996 Cámara, por la cual se modifican parcialmente la Ley 14 de 1991, la Ley 182 de 1995 y se dictan otras disposiciones.
♦ GACETA 532 DE 1996	Ponencia del Senado del Proyecto de Ley 088 y sus acumulados números 098, 104 y 107 de 1996

	Cámara, por la cual se modifican parcialmente la Ley 14 de 1991, la Ley 182 de 1995 y se dictan otras disposiciones.
--	--

- Sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional

IDENTIFICACION DE LA SETENCIA	TEMAS EXTRACTADOS
Setencia de 8 de septiembre de 1970. Consejo de Estado. Consejero Ponente: Dr. Jaramillo V.	- Arrendamiento de espacios en los canales. - Requisitos de la licitación en el servicio de Televisión.
Setencia de 18 de septiembre de 1974. Consejo de Estado. Consejero Ponente: Dr. Galindo P.	- Concepto de Radiodifusión y Televisión.
Setencia de 13 de julio de 1967. Consejo de Estado. Consejero Ponente Dr. Meluk.	- Coordinación y planificación de las Telecomunicaciones
Sentencia C-086 de marzo 1 de 1995. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. Gavirioa D.	- Control Estatal del Espectro - Servicio publico de Telecomunicaciones.
Sentencia No. C-050 de 10 de Febrero de 1994. Corte Constitucional. Magistrado Ponente:	- Naturaleza de la Banca Central
Sentencia No. C-372 de 25 de agosto	- Cláusula general de competencia.

de 1994. Corte Constitucional.	
--------------------------------	--

9.4 Libros y artículos de revistas

- CUBIDES CAMACHO, Jorge. *La privatización es un imperativo del orden jurídico colombiano*. **Revista Universitas**, junio de 1992. p. 381 y S.S.

- CONSEJERÍA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. *El nuevo régimen de la administración pública*. Santa Fe de Bogotá, 1991.

- GARAY SALAMANCA, Luis Jorge. *"Acerca de la reforma estructural y el nuevo papel del Estado : una nota a propósito del Estado colombiano "*. Ponencia presentada en el Seminario "**Propuestas para el desarrollo de América Latina : opciones estratégicas**", realizado por ALOP en Abril de 1991.

- GIRALDO ANGEL, Jaime et al. **Conflicto y contexto: resolución alternativa de conflictos y contexto social**. Santa Fe de Bogotá : Tercer Mundo - Instituto SER de Investigaciones - COLCIENCIAS - Programa de Reinserción, 1997.

- GRONDONA, Mariano. *"¿Adiós al Estado?: las privatizaciones en América Latina"*, en: **Visión : la revista latinoamericana**. Vol.80, No.8, 16 al 32 de Marzo de 1993. p.6-11.

- HUNTINGTON, Samuel P., *"Democracia y Reforma Económica "*. en la Revista Ciencia Política, Santafé de Bogotá, 1993. p. 13-23.

- INRAVIS16N. **Historia de una travesía : 40 años de la televisión en Colombia.**

Santa Fe de Bogotá, 1994.

- KENNEDY, Paul. *Auge y Caída de las Grandes Potencias.* Edit. Plaza y Janes, España 1989. p. 469.

- MUÑOZ G., Oscar. **Después de las privatizaciones : Hacia el Estado regulador.**

Santiago de Chile : Centro de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, 1993.

- NEGRI, Antonio. "*John M Keynes y la teoría capitalista del Estado en el 29*", en :

Hojas Económicas. Revista de la Facultad de Economía -

Centro de Investigaciones. Universidad Central. Nueva época. Santa Fe de Bogotá, i.

Año 5, Nos. 6-7, Febrero 1997. p. 9-33.

- PEREZ ESCOBAR, Jacobo. *Derecho Constitucional Colombiano.* Ediciones

Librería del Profesional, Santafé de Bogotá, 1987. p. 124-135.

- PLAN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES 1997-2007,

Ministerio de Comunicaciones, Santafé de Bogotá D.C., abril de 1997.

- RODRIGUEZ R., Libardo. *Derecho Administrativo.* Editorial Temis, Bogotá, 1990.

- ROSAS VEGA, Gabriel. *"Implicaciones del informe de la Comisión de Racionalización del Gasto Público sobre las reformas al Estado y a la administración pública"* **Seminario "Reformas al Estado y a la Administración Pública en Colombia"**. Santa Fe de Bogotá, Diciembre 11 de 1996.

- SANCHEZ, Marcelo et al. **Aspectos metodológicos y conceptuales para orientar procesos de reforma del Estado**. Caracas : Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1992.

- SUKREZ MELO, Mario. *"Evaluación inicial de las experiencias de reforma y modernización de la administración pública colombiana "*, en: **Gerencia pública en Colombia**.

- TEJADA ARTURO, María Teresa. **Las telecomunicaciones y su evolución en Colombia**. Santa Fe de Bogotá : Tercer Mundo, 1996.

- THURLOW, Lester C. **El futuro del capitalismo : cómo la economía de hoy determine el mundo del mañana**. Buenos Aires : Javier Vergara Editor, 1996.

- VERGARA WIESNER, Eduardo. *El servicio privado en las comunicaciones*. **Revista Universitas**, nov. de 1992. p. 583 y s.s.

- VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho Administrativo*. Bogotá: Editorial Temis, 1987.

- VIGIER, Pierre. *"Reforma del Estado y modernización de la gestión pública.- aproximaciones conceptuales y metodológicas"*. Santiago de Chile. Serie "Reforma y modernización del Estado". 1991.

- VIZCAINO G., Milciades. **Los falsos dilemas de nuestra televisión una mirada tras la pantalla**. Santa Fe de Bogotá: CEREC - ACOTV, 1992.

- VIZCAINO G., Milciades. **La televisión educativa y cultural en la historia de Colombia**. Santa Fe de Bogotá: INRAVISION, 1997 (en preparación para imprenta).

- WILDE, Alexander. **Conversaciones de caballeros: la quiebra de la democracia en Colombia**. Bogotá : Tercer Mundo, 1982.

- ZULETA J., Luis Alberto. *Privatización en Colombia: experiencias y perspectivas*. Santa Fe de Bogotá : Fedesarrollo - BID, Marzo 1992.