



Observatorio de los
Derechos de Participación y
Libre Asociación

El Poder invertido y la Corresponsabilidad

Documento de Trabajo N° 6

Caracas, Febrero 2010

El poder invertido y la corresponsabilidad

La progresividad en las garantías, protección y respeto del derecho a la participación, se traduce en ejercicio de la soberanía. Efectivamente, esta última coloca al ejercicio del poder de manera directa en la ciudadanía. Esto es fundamental para ejercer los derechos ciudadanos de elegir a sus representantes y voceros, a expresarse, a asociarse, a decidir sus leyes, su desarrollo.

Uno de los principios que enfatiza la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es el de la corresponsabilidad de la sociedad y el Estado, individual o colectivamente, a través de diversos mecanismos que van desde la simple opinión mediante la consulta, hasta la administración y gestión de servicios públicos.

Ello requiere de condiciones y procedimientos que garanticen la pluralidad, la autonomía, la equidad y la justicia. Para eso, el principio de corresponsabilidad debe estar fundamentado en que, quien ejerce la soberanía es el ciudadano y a quien compete la organización y funcionamiento del aparato del Estado, es al ciudadano en ejercicio de la función pública. Esto es, quien asume la responsabilidad por garantizar al ciudadano las mejores condiciones para su desarrollo es el Estado. Para que el Estado pueda garantizar estas condiciones, se cuenta con un cuerpo de normas que orienta su actuación, y contiene los mecanismos para el ejercicio de la soberanía.

Frente a esto, preocupa un aspecto que se observa cada vez más como un patrón que se repite en las leyes subordinadas a la Constitución, cual es, la concentración de poder en el Estado y el incremento de las obligaciones del ciudadano en la gestión pública, asumiendo la descarga de funciones y la desresponsabilización del Estado, tal y como lo explicaremos más adelante.

La concentración de poder en el Estado se evidencia, entre otros aspectos, cuando en las leyes se reserva la rectoría y la toma de decisiones al Estado. Con base en ello, éste dicta instrucciones a los ciudadanos y se sirve de su “cooperación voluntaria” para el cumplimiento de funciones que le son propias. Al mismo tiempo, en nombre de la “participación protagónica” se observa la transferencia de funciones, de procedimientos de ejecución desde el Estado hacia los ciudadanos y la imposición de la obligación de rendición de cuentas del ciudadano al Estado. Estos mecanismos, además, son “reglamentados” por las instituciones del Estado.

A través de la asignación de “funciones” a la ciudadanía, el Estado la controla, aumentando así la responsabilidad ciudadana y reduciendo su propia responsabilidad en la gestión pública. Esto llega a privatizar la capacidad de sancionar a otros ciudadanos en nombre de las instituciones del Estado. Allí se judicializa la corresponsabilidad.

Dos normas recientes verifican lo señalado, con independencia de los aspectos favorables que puedan atribuírseles en relación con la participación, éstas son: la Norma Técnica sobre los Servicios de Producción Nacional Audiovisual y la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

I. La Norma Técnica sobre los Servicios de Producción Nacional Audiovisual.¹

Al margen de la discusión de carácter jurídico acerca de la legalidad de la norma por consideraciones de la retroactividad en su aplicación, preocupa el reiterado patrón de concentración de las decisiones en el Estado y la responsabilización del ciudadano. Esto es la inversión del poder, cuando el ejercicio de la soberanía establece la decisión en la ciudadanía (el constituyente) y la obligación en el Estado (el constituido).

Esta norma tiene por objeto la calificación de los servicios de producción nacional (canales de televisión) y controlar la prestación del servicio de difusión por suscripción (las operadoras de cable o cableras). En rasgos generales, la norma permite al Estado, controlar a los servicios de producción nacional mediante la Ley de Responsabilidad Social de Radio y Televisión (Ley RESORTE), descansando su aplicación en el control de la relación entre privados, esto es entre los canales de televisión y el prestador de los servicios de difusión (las cableras).

En la Norma se hace referencia a los mecanismos de control de los servicios de producción nacional audiovisual mediante la Ley RESORTE y obliga a los canales de televisión a:

1. Transmitir gratuitamente los mensajes o alocuciones oficiales (Art. 5),
2. No interrumpir ni difundir publicidad, propaganda o mensajes distintos al contenido de un programa durante su transmisión. La publicidad se realizará al final del programa o antes del inicio de un nuevo programa (Art. 6)
3. El tiempo hábil para publicidad no podrá exceder de 17 minutos por cada 60 de transmisión.
4. El modelo de contrato entre los canales de televisión y las cableras será determinado por CONATEL
5. Establece criterios de prioridad a las cableras para la inclusión de los canales de televisión. (Art. 17).

El Artículo 17 de la Norma incluye que en todo caso, las cableras no podrán incluir en su programación a aquellos canales que no estén en el registro de servicios de producción nacional audiovisual de CONATEL. La Primera Disposición Transitoria ordena la “exclusión” de la programación a los canales no inscritos.

¹ Publicado en Gaceta Oficial N° 39.333 del 22 de diciembre de 2009.

¿Cómo se aplica la ley? Responsabilidad de las cableras.

En rueda de prensa en medios de comunicación nacional del día 23 de enero de 2010, el Ministro del Poder Popular para las Obras Públicas y Viviendas, en su carácter de Director General de CONATEL, Diosdado Cabello, describe las obligaciones de las cableras: “Ellos (refiriéndose a las cableras), detectan la irregularidad, verifican la lista² y aplican la ley...Si ellos no cumplen, yo aplico la Ley Resorte y abro el correspondiente procedimiento administrativo”

La lista inicial a la que se refiere, fue publicada el 21 de enero y establece “En este sentido, los prestadores del servicio de difusión por suscripción deberán implementar las medidas o acciones necesarias para velar por el efectivo cumplimiento de la Ley RESORTE y demás normas y disposiciones derivadas del referido texto legal por parte de todos los servicios de producción nacional audiovisual”.

De esta manera, las cableras tienen la obligación de vigilar la conducta de los canales de televisión y sancionarles en caso de infracción, impidiéndoles su salida al aire.

Esta orden se traduce en un comunicado de la Cámara Venezolana de Televisión por Suscripción y sus asociadas, en el cual asumen la responsabilidad de excluir a seis canales de televisión, califican la medida como “temporal” y “exhortan a los canales excluidos a normalizar su situación ante CONATEL para poder incluirlos en la programación. Así se expresan: “La Cámara Venezolana de Televisión por Suscripción (CAVETESU), ...informamos que nuestros agremiados, en el deber de velar por el cumplimiento de la Ley...han detectado que determinados servicios de producción nacional audiovisual no han cumplido con las normas impuestas por el ordenamiento jurídico...Por tanto, los canales AMERICAN NETWORK, AMERICA TV, MOMENTUM, RCTV, RITMO SON y TV CHILE, han sido temporalmente excluidos de la parrilla de programación de nuestros agremiados, hasta tanto den cumplimiento irrestricto.... Exhortamos a los referidos servicios de producción nacional audiovisual a dar cumplimiento inmediato a la Ley... a fin de poder restablecer su servicio en nuestra grilla de programación.”³

De esta manera, las operadoras de cable realizan la vigilancia de los canales de televisión en cumplimiento de la Ley y aplican sanción descargando a CONATEL de sus funciones y responsabilidad. El ejercicio de la corresponsabilidad des-responsabiliza al Estado de las consecuencias. La sociedad se vigila y controla a sí misma por instrucciones del Estado.

² Según la Norma, la lista se mantendrá publicada en el portal oficial de CONATEL en Internet. (art. 11)

³ Comunicado de fecha 24 de enero de 2010. <http://www.globovisión.com>

II. La Ley Orgánica de los Consejos Comunales establece el derecho de autogobierno comunitario, esto es, el derecho a decidir el desarrollo de su comunidad, pero la ley misma lo restringe al condicionar sus fines a “la construcción de la sociedad socialista” y señalar que la gestión de los Consejos Comunales debe estar alineada al Plan Simón Bolívar, Primer Plan Socialista. Este plan fue aprobado por la Asamblea Nacional después del rechazo a la Reforma Constitucional, cuya orientación era la construcción de la sociedad y el estado socialista.

En el proceso de organización y participación de los Consejos Comunales se observa que la concentración de poder está en el “Ministerio de la competencia en materia de participación ciudadana” cuando:

1. Se reserva la rectoría del proceso de organización y participación comunitaria. Esta no pertenece al pueblo, sino al Ministerio de la competencia (Art. 56)
2. Se impone la rendición de cuentas de los Consejos Comunales al organismo rector en cuatro momentos importantes del proceso:
 - a. Al constituirse el Equipo Promotor. Notificación al “órgano rector” de la conformación y actuaciones del equipo promotor. (Art. 5),
 - b. Al convocar la Asamblea Constitutiva Comunitaria “previa notificación al órgano rector” (Art. 9),
 - c. Al adquirir la personalidad jurídica, mediante el registro “ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana”(Art. 17)
 - d. Al remitir ante el “Ministerio con competencia en participación ciudadana”, las declaraciones juradas de patrimonio de los voceros(as) integrantes de la Unidad de Gestión Financiera de los Consejos Comunales (Art. 34:7).
3. Las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos sólo son vinculantes para el Consejo Comunal (Art. 20), no trascienden a las instituciones del Estado.
4. Las atribuciones del “ente rector” son centrales para la participación ciudadana y reducen la autonomía organizativa y de funcionamiento de los Consejos Comunales (Art. 59):
 - a. Diseñar y coordinar el Sistema de Información Comunitario y los procedimientos referidos a la organización y desarrollo de los Consejos Comunales.
 - b. Asignación financiera: Asignación “privilegiada” y “preferente” de los recursos públicos.
 - c. Transferencia de los servicios públicos.

Adicionalmente se restringe el derecho mediante:

1. El sometimiento de la participación ciudadana a normas burocráticas cuyo incumplimiento conduce a procesos judiciales, esto es, la llamada

“judicialización de la participación”. En la Ley, el Ministerio público contará con fiscales especializados para atender las denuncias y acciones interpuesta con relación a los Consejos Comunales.

2. Escaso acceso a la información y posibilidades reducidas de incidencia en la reglamentación de la ley, al colocar la facultad en el mismo Presidente de la República y no en el “Ministerio de la competencia”.