

Documento

Conpes

**Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación**



3314

**LINEAMIENTOS DE POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN PARA LA
REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR DE RADIO Y TELEVISIÓN
PÚBLICA NACIONAL EN COLOMBIA**

**Ministerio de Comunicaciones
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Departamento Nacional de Planeación**

Versión aprobada

Bogotá D.C., Octubre 25 de 2004

I. INTRODUCCIÓN.....	2
II. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN.....	3
III. DEFINICIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN PÚBLICA	3
IV. ENTORNO MUNDIAL	4
A. RADIO	4
B. TELEVISIÓN PÚBLICA.....	5
V. ANTECEDENTES	7
A. ESQUEMA INICIAL DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN	8
B. EL NUEVO ESQUEMA DE COMPETENCIA.....	9
VI. SITUACIÓN ACTUAL.....	11
A. LA TELEVISIÓN DE OPERACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA Y LAS DIFICULTADES ANTE EL NUEVO ENTORNO	11
B. INSTITUTO NACIONAL DE RADIO Y TELEVISIÓN – INRAVISIÓN.....	13
C. AUDIOVISUALES.....	16
VII.LINEAMIENTOS DE POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN.....	17
A. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA	17
B. PLAN DE ACCIÓN	18
VIII. RECOMENDACIONES.....	25
ANEXO 1	27
ANEXO 2	38

Este documento presenta a consideración del CONPES los lineamientos de política y el plan de acción para la reorganización institucional del sector de radio y televisión pública en Colombia, con el fin de prestar un servicio¹ eficiente y optimizar los recursos del sector destinados a la programación educativa y cultural.

I. INTRODUCCIÓN

La radio y la televisión pública son una herramienta estratégica para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado que tiene como propósito el fomento de la educación y la cultura, de la participación democrática, la construcción de ciudadanía y la generación de identidad nacional.

Estos dos medios deben buscar el principio de igualdad en el acceso al servicio y la continuidad del mismo, bajo unos parámetros de calidad y cobertura adecuados. A través de éstos, se debe garantizar el derecho a la información, la libertad de expresión y el pluralismo informativo, lo cual los convierte en instrumentos esenciales para la consolidación de una democracia sólida y la realización efectiva de los derechos fundamentales.

La Ley 182 de 1995 señaló el objeto y funciones de las entidades públicas del sector de televisión y determinó las funciones del organismo autónomo de televisión - Comisión Nacional de Televisión - CNTV. El Instituto Nacional de radio y Televisión - INRAVISIÓN – y AUDIOVISUALES, a partir de 1995 se convirtieron en dos entidades que, no obstante su régimen de Empresas Industriales y Comerciales del Estado, no han tenido la capacidad de generar los recursos suficientes para su sostenimiento, creándose una dependencia para el cumplimiento de su objeto, de los recursos de la CNTV. Adicionalmente, estas entidades cumplen funciones similares, duplicando costos, lo que ha ocasionado una crítica situación de ineficiencia que amenaza la prestación del servicio.

Según lo dispuesto en la mencionada Ley, INRAVISIÓN es el operador de la red por la que se transmiten actualmente los tres canales de operación pública – Señal Colombia Institucional, Señal Colombia Educativo y Cultural y el Canal Uno². Por otra parte, INRAVISIÓN gestiona el servicio de

¹ Se entiende por servicio, la operación (transporte y transmisión) de la red nacional de radio y televisión.

² A partir del 1° de enero de 2004, la programación del Canal Uno quedó a cargo de cuatro empresas privadas - cada una con el 25% - por medio de contratos de concesión de espacios, el Canal Institucional pasó a ser responsabilidad de AUDIOVISUALES y la programación de Señal Colombia Educativo y Cultural, sigue a cargo de INRAVISIÓN, con importante ingerencia de los Ministerios de Educación y Cultura a través del Comité Intersectorial creado para el efecto (Decreto 2063 de 2003) .

radiodifusión pública, a cargo de la Radiodifusora Nacional de Colombia, regido por la Ley 74 de 1966 y los decretos 1446 y 1447 de 1995.

La televisión pública se ha visto afectada por el aumento de oferta televisiva de carácter privado, una disminución de la demanda publicitaria, la reducción acelerada de los recursos de inversión para el sector tanto en infraestructura como en contenidos de calidad y los elevados costos de funcionamiento de INRAVISIÓN.

Teniendo en cuenta lo anterior y con el ánimo de prestar un servicio de calidad y de máxima cobertura que garantice el acceso a los contenidos educativos y culturales del servicio de radio y televisión pública, el Gobierno Nacional debe adoptar medidas en el corto y mediano plazo orientadas a su fortalecimiento. Es por lo tanto imperioso, redefinir el modelo de prestación de estos servicios, mediante la revisión del marco regulatorio vigente, la reasignación de funciones, la redistribución de los recursos del sector y la consecución de nuevas fuentes de financiación.

II. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN

El servicio público de radio se puede definir como el servicio de radiodifusión que prestan el Estado y las entidades o establecimientos públicos (artículo 4º Ley 74 de 1966) y el de televisión como la emisión de imágenes y sonidos de manera simultánea, sin importar el mecanismo de emisión y recepción.

La radio y la televisión como servicios públicos, están orientadas a cumplir con la obligación del Estado de ejercer la titularidad, reserva, control y regulación del servicio, a asegurar la prestación del mismo en óptimas condiciones, a garantizar el acceso equitativo a la prestación del servicio, a promover el desarrollo de la industria de radio y televisión y a garantizar el pluralismo informativo y la competencia, más que a los contenidos que se difunden a través de ellos y los objetivos que éstos deben alcanzar.

III. DEFINICIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN PÚBLICA

La radio y la televisión pública pueden definirse como aquellas cuyo contenido es programado por entidades del Estado, sin importar su vía de distribución o quien realice la producción del mismo. Su programación se ocupa de los asuntos que conciernen al interés común y promueven la interacción comunicativa con el propósito de formar ciudadanía.

A través de éstas, se busca el diálogo, la participación y la interacción, se difunde la diversidad cultural de la Nación y se propician espacios para las minorías y la pluralidad de pensamiento. Así mismo, se contribuye al desarrollo del espíritu, a la formación del carácter, al afianzamiento de valores éticos y a la adquisición de conocimientos y aptitudes.

La radio y la televisión pública deben dirigirse al ciudadano más que al consumidor, por lo tanto su objetivo primordial reside en contribuir a la construcción del espacio público como escenario de comunicación y diálogo entre los diversos actores sociales y las diferentes comunidades culturales. Adicionalmente buscan la elaboración audiovisual de la cultura nacional, para lo cual deben ocuparse de la difusión de prácticas sociales, de valores colectivos y trabajar en la construcción de lenguajes comunes. Deben ofrecer una imagen permanente de pluralismo social, ideológico y político, abriendo espacios participativos en los que confluya toda la sociedad.

IV. ENTORNO MUNDIAL

A. RADIO

A pesar de los grandes avances del modelo comercial privado de radiodifusión, el sector público continúa jugando un papel importante, teniendo en cuenta que una inmensa mayoría de países en el mundo, independientemente del modelo socioeconómico de desarrollo adoptado, han mantenido la presencia del servicio público de radiodifusión. En América Latina, desde el año 1999 se constituyó la Asociación de Radios Nacionales y Públicas (ARNASPAL)³.

Pasada la década de los 90, la mayoría de las radios públicas replantearon su razón de ser, su esquema funcional y las formas de financiamiento, sobre la base de que su servicio complementa aquellos que prestan las radios comerciales, pues aportan universalidad, tanto en el cubrimiento

³ Cuenta con la presencia de todos los países, excepto Chile que no tiene este tipo de institución y es representado por la Red de Emisoras Universitarias. Actualmente la presidencia de la Asociación la tiene Radiobras, de Brasil. Así mismo tiene el apoyo de Unesco, Radio Francia Internacional y Radiotelevisión Española, que participan como invitados.

territorial como poblacional, así como diversidad de géneros y formatos, y son un aporte fundamental a la construcción de modelos culturales, educativos y científicos.

B. TELEVISIÓN PÚBLICA

El modelo de televisión pública de un país se determina esencialmente, por la definición del concepto de servicio público de televisión, el alcance del servicio, la gestión de su infraestructura y la forma como se financia.

i. Concepto de servicio público de televisión a nivel mundial

El servicio público de televisión en la mayoría de países europeos y latinoamericanos está definido por elementos como el acceso de la población a dicho servicio, el tipo de contenidos y el impulso de la industria audiovisual. Con respecto al primer elemento mencionado, la directriz es llevar el servicio público de televisión al 100% de la población con el más alto grado de calidad.

En cuanto a contenidos, la programación tiende a ser de carácter generalista, más que temática, apuntando a todas las audiencias, sin perder la línea educativa y cultural, y se enfoca en atender las necesidades sociales y democráticas. En varios casos, es obligatorio emitir mensajes de utilidad social o de interés para el Estado, imponiendo límites a la publicidad, sin perjuicio de comercializar sus espacios.

Así mismo, está encaminada a informar veraz y objetivamente a los ciudadanos y promover las características del país a nivel internacional. La política informativa representa la columna vertebral de los canales públicos y el vehículo para poder generar opinión a través de análisis y debates sobre temas de interés nacional. Los servicios informativos se caracterizan por tener veracidad, cobertura informativa y objetividad política.

Los niveles de audiencia alcanzados por los canales públicos nacionales en países como España, Francia, Italia, Gran Bretaña y Alemania, están entre un 34% y un 50%, teniendo en cuenta canales privados, canales de televisión por suscripción y canales regionales. En el caso latinoamericano, el canal TVN de Chile, a pesar de ser uno de los canales que menos publicidad emite

(13% sobre el tiempo total de programación), capta el mayor porcentaje de inversión publicitaria en televisión en el país (30%)⁴.

En términos generales, el concepto de servicio público de televisión en el contexto internacional, se identifica por tener un enfoque pluralista, una gran diversidad de géneros en su programación, por impulsar su industria audiovisual, por mantener altos niveles de audiencia y por generar ingresos propios que contribuyen al sostenimiento de la actividad.

ii. Gestión de infraestructura a nivel mundial

La gran mayoría de modelos exitosos de televisión pública en el contexto internacional⁵, coinciden desde el punto de vista operativo, en la segregación de funciones. La gestión de infraestructura (operación de redes) se realiza separadamente de la actividad de programación y producción, existiendo una sola red nacional de distribución y difusión de la señal de radio y televisión, la cual en varios de estos casos, está integrada al operador nacional de telecomunicaciones.

Este esquema resulta atractivo para todos los actores del sector, públicos y privados, en la medida en que el operador de la red, previa regulación del precio por la prestación del servicio, bajo el criterio de recuperación de costos más un margen de rentabilidad, garantiza la sostenibilidad de la infraestructura mediante la inversión periódica en la actualización y mantenimiento de la red. Adicionalmente, genera economías de escala y reduce el costo de transmisión de la señal para los diferentes operadores, generando una importante liberación de recursos para la programación y producción de contenidos.

⁴ Fuente: Informe “Reestructuración de las empresas industriales y comerciales del sector de televisión en Colombia”, Arthur D. Little, marzo de 2004.

⁵ España, Francia, Italia, Alemania y Gran Bretaña, entre otros.

iii. Financiación del servicio público de televisión a nivel mundial

El esquema de financiación del servicio público de televisión en el contexto internacional plantea tres esquemas diferentes: (1) financiación a través de asignación presupuestal⁶, (2) financiación a través de la comercialización de espacios publicitarios y venta de contenidos y (3) fórmula mixta entre las dos anteriores.

De los esquemas mencionados, el más utilizado es el de la fórmula mixta, bajo el cual países como España perciben más del 70% de sus ingresos por comercialización de espacios publicitarios (53.3%) y por venta de contenidos a nivel internacional (17.5%)⁷. El 30% restante corresponde a asignaciones presupuestales directas del Gobierno. Casos similares, aunque en diferentes proporciones, son los de Francia, Italia y Alemania, en donde su mayor fuente de financiación es un impuesto al televidente por receptor (canon). En el caso de Gran Bretaña, el 100% de la financiación del servicio público de televisión proviene de este impuesto.

En Latinoamérica, los esquemas también varían de acuerdo con cada país. En el caso de Chile, la televisión pública tiene el mandato de autofinanciarse a través de la comercialización de pauta publicitaria, ventas internacionales, venta de canales a la televisión cerrada y realización de coproducciones. En México, la financiación está a cargo del gobierno y del Instituto Politécnico Nacional (IPN), y en Brasil se financia en un 70% con recursos del Estado de Sao Paulo y el resto debe ser generado por la organización TV Cultura.

V. ANTECEDENTES

El servicio público de radio lo ha prestado el Estado desde la fundación de la Radiodifusora Nacional de Colombia en 1940. Posteriormente, en la década del 90 se amplió con la presencia de otras entidades como las universidades públicas y las Fuerzas Militares y de Policía. Así mismo, desde la entrada en operación del servicio de televisión, el 13 de junio de 1954, y hasta finales de la década de los 90, éste se prestaba únicamente por parte del Estado. El nuevo ambiente de competencia y las tendencias mundiales trajeron consigo condiciones diferentes en su prestación, tal y como se describe a continuación:

⁶ La asignación presupuestal puede provenir directamente del presupuesto de la nación o de un canon (impuesto) específico a la televisión.

⁷ Fuente: RTVE, Año 2002

A. ESQUEMA INICIAL DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN

Bajo un modelo de monopolio, la operación, producción, emisión y transmisión de la radio y la televisión estuvo a cargo de la Radiodifusora Nacional de Colombia. El 20 de diciembre de 1963, esta entidad se transformó en el Instituto Nacional de Radio y Televisión – INRAVISIÓN, al cual se le asignó la responsabilidad de la prestación del servicio público de radio y televisión, el manejo del espectro radioeléctrico y la gestión de infraestructura de transmisión. Así mismo, se estableció que la programación de contenidos de televisión, estaría a cargo de empresas privadas bajo la modalidad de arrendamiento de espacios en los canales de televisión⁸, mientras que los contenidos de radio se programarían directamente por el Instituto.

Posteriormente, con el objetivo de aprovechar el servicio de televisión para capacitar a la población colombiana, se inauguró el tercer canal público conocido como Canal Once, actual Señal Colombia. Finalmente, con el objetivo que el Estado fortaleciera la producción y programación de la televisión, se creó AUDIOVISUALES en 1976 como Empresa Industrial y Comercial del Estado.

Con la Ley 42 de 1985, INRAVISIÓN se convirtió en una entidad asociativa del orden nacional con carácter de establecimiento público, la cual concesionaría a entidades privadas, por licitación pública, los espacios de los canales Uno y A. Así mismo, se crearon dos órganos rectores del sector: i) el Consejo Nacional de Televisión, encargado de formular la política general de televisión, y ii) la Comisión para la Vigilancia de la Televisión, organismo que en representación de la comunidad ejercía la función de vigilancia respecto a los contenidos emitidos en los canales de televisión.

En el año 1991 se expidió la Ley 14, la cual mantuvo el mismo esquema institucional del servicio público de televisión, sin embargo dio un énfasis especial a la reglamentación de los contratos de concesión de espacios de televisión, estableciendo para los mismos una duración de seis (6) años con posibilidad de prórroga, con el fin de impulsar la industria televisiva en Colombia.

⁸ Tal esquema se conoce como el sistema mixto de televisión y se implementó en dos canales comerciales. En 1983, según las tendencias mundiales de ese momento en el sector, los esquemas de arrendamiento de espacios se cambiaron por contratos de concesión con particulares en los canales comerciales, concesiones que se adjudicaban por medio de licitación pública. Lo anterior se implementó con el ánimo de permitir la entrada de nuevos actores en la programación del servicio, de acuerdo a criterios de calidad, contenidos y tarifas definidos por la Junta de INRAVISIÓN. En este esquema el Estado a través de la Junta de INRAVISIÓN, determinaba lo que la audiencia colombiana debía ver, reduciéndose de tal manera el margen de exploración de propuestas con contenidos innovadores.

Después, con la Ley 182 de 1995, la cual desarrolló los artículos 76 y 77 de la Constitución Política, se creó la CNTV⁹, ente autónomo que reemplazó el Consejo Nacional de Televisión, y se le asignó la función de dirección de la política que en materia de televisión determinará la ley así como las funciones de inspección, vigilancia, seguimiento y control para la adecuada prestación de este servicio público. En cumplimiento de lo dispuesto en la mencionada Ley, hasta diciembre de 1995, INRAVISIÓN recibió los recursos generados por los contratos de concesión de los espacios de televisión pues a partir del siguiente año, la CNTV empezó a administrar directamente estos contratos, incluyendo los recursos generados por los mismos.

Cabe anotar, que el ingreso al mercado de los operadores privados y la asignación de funciones a la CNTV no fueron las únicas causas del decaimiento financiero de INRAVISIÓN, tal como lo señala la Contraloría General de la República en su informe “Perspectivas de INRAVISIÓN dentro de la Industria de la Televisión” de fecha 27 de febrero de 2004, teniendo en cuenta que esta entidad (INRAVISIÓN) ya venía registrando pérdidas operacionales desde 1996.

B. EL NUEVO ESQUEMA DE COMPETENCIA

Mediante la Ley 335 de 1996 se modificó la Ley 182 de 1995, y se permitió la operación con cubrimiento nacional de los canales privados¹⁰, cuyo ámbito de cubrimiento era inicialmente zonal. Así las cosas, el esquema monopólico en la operación nacional del servicio de televisión finalizó en 1998, cuando entraron activamente en operación estos dos canales. Esto implicó condiciones que exigían la apropiación de nuevas tecnologías para producir programas de calidad y la diversificación de contenidos. Lo anterior, intensificó la inversión en activos fijos en el sector, en donde Caracol invirtió \$66.858 millones de pesos y RCN \$52.607 millones de pesos¹¹. A su vez, los niveles de inversión de INRAVISIÓN disminuyeron progresivamente pasando de aproximadamente \$20.000 millones de pesos anuales en 1996 a cero en el año 2003¹².

⁹ Entidad autónoma del orden nacional, que se encarga de administrar y controlar el uso del espectro electromagnético para los servicios de televisión. Esta Ley a su vez cambia la naturaleza jurídica de INRAVISIÓN, transformándola en una Empresa Industrial y Comercial del Estado, conformada por la Nación a través del Ministerio de Comunicaciones, Telecom y Colcultura.

¹⁰ Esta concesión fue otorgada por licitación pública en 1998, por 10 años prorrogables con el pago de US\$95 millones de dólares cada uno, y una compensación del 1.5% de la facturación bruta anual.

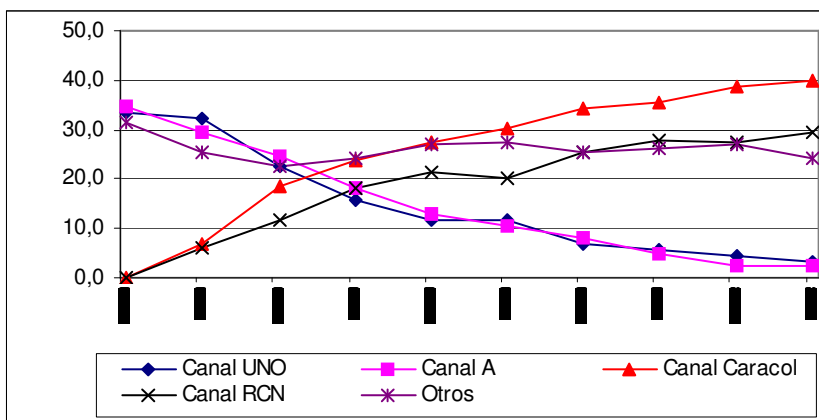
¹¹ Cifras en millones de pesos de 1998, Fuente: Estados financieros de RCN y Caracol.

¹² Fuente: Estados financieros de INRAVISIÓN.

INRAVISIÓN contaba en el momento de la apertura del mercado con ciertas economías de escala. Sin embargo, los dos nuevos canales no tardaron más de un año en concentrar el 42%¹³ de la audiencia colombiana. Por otro lado, los canales privados construyeron su propia red de transmisión y tenían absoluta autonomía en la programación. Este nuevo esquema de competencia puso en desventaja tanto al operador nacional como a los programadores de los canales públicos¹⁴.

En el gráfico No. 1 se observa que en enero de 1998, mes en el cual no existía competencia en el sector, el 70% de la audiencia colombiana veía los canales Uno y A, mientras que los otros canales¹⁵ sólo eran sintonizados por el 30% de los televidentes. Las preferencias del público por los nuevos contenidos, un año después de la entrada del esquema competitivo, se evidencian en la pérdida de audiencia de los canales Uno y A en un 35%. La situación se volvió aún más crítica en julio de 2002, cuando la pérdida del mercado de estos canales fue mayor al 70%.

Gráfico No. 1: Niveles de share en los canales de operación nacional (1998 – 2002)



Fuente: Ibope, octubre de 2002, análisis Stel – DNP.

El nuevo esquema, sumado a los problemas estructurales de INRAVISIÓN y AUDIOVISUALES, generó la prestación de un servicio público ineficiente, principalmente por los siguientes factores:

- Pobre alcance y continuidad del servicio debido a una deficiente gestión de la red pública de distribución de la señal de televisión por parte de INRAVISIÓN.

¹³ Cifras Ibope.

¹⁴ Los canales Uno y A perdieron progresivamente su audiencia y por lo tanto sus ingresos operativos. Dichos canales se encontraron con inflexibilidades que no les permitieron explotar las expectativas del público, como la falta de unidad de criterios de programación y la imposibilidad de llegar a acuerdos comerciales suficientemente rentables entre concesionarios como la programación en franjas.

¹⁵ En esta categoría se encuentra Señal Colombia, la Televisión por Cable, Televisión por Suscripción y los Canales Regionales.

- Limitados medios de control de la gestión del servicio y falta de criterios y estándares de medición de la calidad del mismo.
- Falta de claridad de competencias.
- Duplicidad de funciones entre las Empresas Industriales y Comerciales del sector.
- Altos compromisos pensionales y financieros de las empresas del sector.
- Creación de un círculo vicioso, generado por la deficiente calidad de la producción y la programación, dando lugar a una escasa audiencia, y a limitados beneficios sociales y económicos.
- No se ha incorporado el concepto de industria para tener un servicio que a la vez de social sea eficiente y que incluya la noción de competencia con otros canales.
- No hay claridad en la ejecución y utilización de los recursos destinados a las actividades de INRAVISIÓN derivado, en parte, de la falta de asignación de costos entre las diferentes unidades de negocio.

Mientras esto sucedía con la televisión, la Radiodifusora Nacional de Colombia empezó a presentar un decrecimiento en los recursos para el funcionamiento apropiado de la radio por el debilitamiento de INRAVISIÓN.

VI. SITUACIÓN ACTUAL

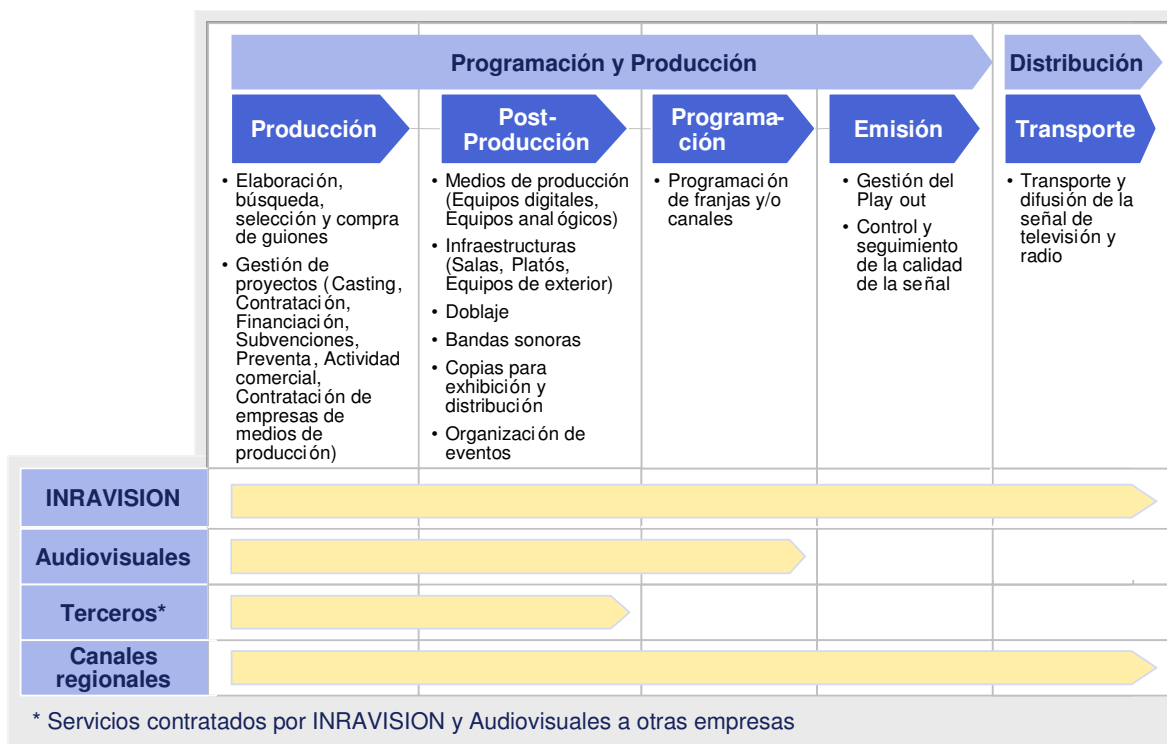
A. LA TELEVISIÓN DE OPERACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA Y LAS DIFICULTADES ANTE EL NUEVO ENTORNO

Actualmente, existe duplicidad de funciones en algunas actividades principales del sector como son programación, producción, post-producción y transporte de las señales. La escasez de recursos y la limitada gestión de INRAVISIÓN con respecto a la administración, operación y mantenimiento de la red de televisión ha traído como resultado baja cobertura y escasos niveles de audiencia¹⁶, situación que compromete la continuidad del servicio en el corto plazo.

El cuadro No. 1 muestra la duplicidad de funciones del modelo actual, entre las diferentes entidades del sector:

Cuadro No. 1: Duplicidad de funciones en el sector

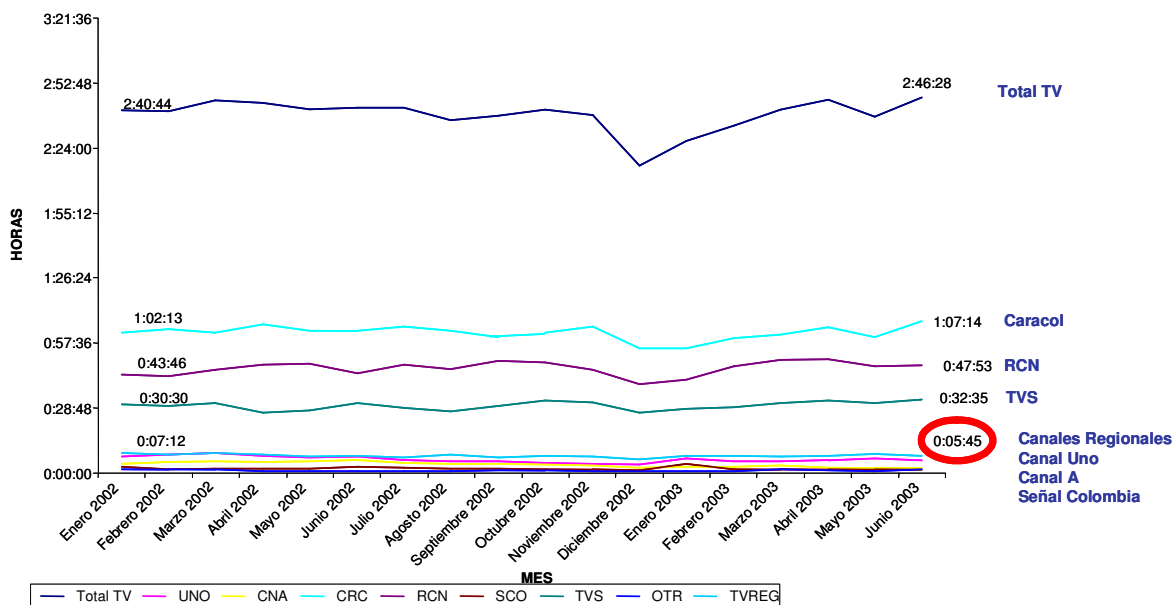
¹⁶ No hay segregación de las actividades en cuanto a la operación de redes y la programación y producción. Adicionalmente no existen medios de control de la gestión del servicio, ni de los criterios y estándares de medición de su calidad.



De igual forma, y a pesar de los notables esfuerzos por mejorar la programación de Señal Colombia en los dos últimos años, la calidad de las producciones determinada en gran parte por la incertidumbre e insuficiencia en los recursos destinados para programación, no alcanza los niveles mínimos requeridos para captar la audiencia nacional y dar un beneficio social significativo.

El gráfico No. 2 muestra el consumo promedio diario por individuo de televisión en Colombia durante el periodo 2002 – 2003. Como se observa, el consumo de los canales públicos nacionales y regionales, es significativamente inferior al de los canales privados, representando tan solo un 3% del consumo total.

Gráfico No. 2: Consumo de televisión promedio diario por individuo en Colombia



Fuente: IBOPE

B. INSTITUTO NACIONAL DE RADIO Y TELEVISIÓN – INRAVISIÓN

La situación financiera de INRAVISIÓN ha venido empeorando gradualmente desde el año 1996, presentando problemas estructurales en todas sus áreas y unidades de negocio. La evolución de los activos se ha caracterizado por ser lenta y por presentar un alto componente improductivo. Los pasivos por concepto de pensiones y segmento satelital han puesto a la Empresa en una situación de inviabilidad financiera en el corto plazo. (Ver Anexo 1)

Por otro lado la dependencia de las transferencias de la CNTV¹⁷ y la insuficiente capacidad de generar ingresos propios han contribuido a la difícil situación y la imposibilidad de disminuir los egresos en un porcentaje similar a la disminución de sus ingresos, ha empeorado en razón a la carga prestacional. INRAVISIÓN tiene actualmente una planta de personal de 411 empleados activos, de los cuales 137 son administrativos.

¹⁷ La CNTV, recibe pagos por las licencias de los canales privados y otros concesionarios, y pagos anuales en función de los ingresos brutos de los operadores nacionales privados y los concesionarios de televisión por suscripción. De estos ingresos, la CNTV realiza transferencias ordinarias a INRAVISIÓN para su funcionamiento, de acuerdo a sus costos operativos en función del IPC y adicionalmente, transfiere los recursos a Señal Colombia y a los canales regionales para los proyectos de programación, a través del Fondo para el Desarrollo de la Televisión.

La actividad principal de INRAVISIÓN es el transporte¹⁸ y transmisión de la señal de los tres canales nacionales y el transporte de la señal satelital de los canales regionales Teleantioquia, Telecaribe y Telepacífico, así como de la señal de la radiodifusora Nacional de Colombia. La infraestructura técnica de la entidad se divide en activos necesarios para el transporte y recepción satelital, en la transmisión de los canales y la radio nacional, y en una menor medida en activos de producción.

La red de transmisión de televisión, cuenta con 32 estaciones de alta y media potencia destinadas a cubrir el 81.4% de la población colombiana¹⁹ y 206 estaciones de baja y muy baja potencia destinadas a cubrir el 12%²⁰. Sin embargo, el principal problema es la falta de mantenimiento preventivo y correctivo, sumado a la falta de control y gestión eficiente sobre las operaciones de transmisión por parte de la entidad.

INRAVISIÓN también cuenta con una infraestructura de radio en las frecuencias AM y FM. Las torres de FM están ubicadas en las mismas estaciones de la red de televisión, mientras que las de AM están en diferentes locaciones. En el Centro Administrativo Nacional - CAN - en Bogotá, existen tres (3) estudios de producción y tres (3) de emisión (máster) de radio, en donde funciona principalmente la Radiodifusora Nacional de Colombia.

A las grandes deficiencias que la Entidad muestra en la operación y mantenimiento de la red de radio y televisión, se suma la falta de sinergias con los canales regionales en razón a que existen nueve (9) redes de transmisión de televisión independientes, en lugar de una sola red a nivel nacional. Igualmente existen deficiencias en los planes de capacitación del personal técnico y no hay una planeación estratégica adecuada que garantice la actualización de la información, con respecto a nuevos equipos de red de radio y televisión disponibles en el mercado²¹.

¹⁸ La red de transporte de la señal de televisión utiliza un segmento satelital en Banda C de 36 MHZ, por medio del cual se transportan los canales Uno, Institucional, Señal Colombia y los canales regionales mencionados anteriormente. Hasta finales de julio de 2004, INRAVISIÓN arrendaba a Telecom en liquidación otro segmento satelital en Banda KU, para la realización de un proyecto de educación por televisión que nunca se llevó a cabo. Adicionalmente, la red de transporte cuenta con una red de microondas analógica que se utiliza para transportar la señal de los canales regionales desde sus sedes hasta INRAVISIÓN, con el propósito de dar acceso a dichos canales al satélite, entre otras actividades; la mayoría de equipos son obsoletos.

A partir de agosto de 2004, INRAVISIÓN devolvió a Telecom en liquidación la Banda KU, supeditado a que se pudiera arrendar a un tercero, de lo contrario el costo seguirá siendo asumido por INRAVISIÓN. A su vez, Telecom en liquidación tiene el contrato con INTELSAT (firmado en 1995 con una vigencia de 15 años).

¹⁹ Cifra calculada teniendo en cuenta una población de 44.531.434 habitantes, Proyección DANE 2003.

²⁰ La mayoría de los equipos de la red de transmisión de televisión están en buen estado y dentro del periodo de vida útil, debido a unas inversiones que se hicieron en 1998 y 1999.

²¹ La última inversión realizada en capacitación fue en el año 1999, cuando se adquirieron unos equipos para la red de transmisión de televisión.

Los equipos de producción y post-producción de televisión son en su gran mayoría analógicos y se encuentran dentro de las tecnologías en desuso. Los cinco (5) estudios de grabación construidos en el CAN, no están en capacidad de prestar un adecuado servicio, debido a que únicamente existen los elementos para que funcione apropiadamente uno de ellos. Sin embargo, se mantienen 107 empleados del área de producción, de los cuales 86 pertenecen a la Vicepresidencia de Televisión y 21 a la Vicepresidencia Técnica.

La posibilidad de alquilar los servicios de producción y post-producción a terceros es prácticamente nula, en razón a la obsolescencia técnica de los mismos, a las inflexibilidades laborales establecidas en la convención colectiva de trabajo y al clima organizacional percibido por la industria audiovisual. La estructura laboral de INRAVISIÓN se ha mantenido muy rígida, con un elevado costo fijo de personal y unos derechos convencionales que alcanzan un factor prestacional del orden de 3.6²². Las horas extras representan un significativo porcentaje de los gastos de personal, especialmente en el área de operación de redes, algo que es contradictorio si se consideran sus deficientes resultados²³.

En términos generales, INRAVISIÓN presenta problemas estructurales en todas y cada una de sus áreas. La entidad tiene una limitada capacidad para generar ingresos propios, un porcentaje significativo de activos improductivos, pasivos con alto costo financiero, gastos extraordinarios de personal, costos y gastos generales altos, un costo de segmento satelital muy elevado y una carga pensional que supera los \$34.000 millones de pesos anuales, lo que representa cerca del 72% de las transferencias ordinarias que la CNTV le hace para el desarrollo de su objeto. Los activos improductivos están representados fundamentalmente en la red de transmisión y transporte y en algunas inversiones en los canales regionales que le impiden ser eficiente²⁴. Lo anterior, sumado a una rígida estructura laboral, resulta en la inviabilidad financiera de la entidad en el corto plazo.

²² Fuente: Informe “Reestructuración de las empresas industriales y comerciales del sector de televisión en Colombia”, Arthur D. Little, marzo de 2004.

²³ Fuente: Informe “Perspectivas de INRAVISIÓN dentro de la Industria de la Televisión”, elaborado por la Contraloría General de la República en marzo de 2004, el cual sostiene que para el área operativa misional de mantenimiento y operación de la red, un operario de estación de transmisión puede llegar a ganar hasta un 120% más de su salario básico mensual, independientemente que la estación esté o no en buen estado. Adicionalmente, plantea el informe, que en promedio durante el periodo 1998 – 2002, el 70% de los empleados de INRAVISIÓN devengó horas extras.

²⁴ El retorno sobre activos de la entidad ha sido negativo durante los últimos 5 años; de acuerdo con los resultados financieros de 2003 esta cifra fue de -41%. La compañía generó un margen operacional de -90% en 2003, teniendo en cuenta transferencias de la CNTV. Adicionalmente, la red de transmisión, considerada como su principal negocio, funciona únicamente al 61% de su capacidad cuando debería mantener un índice de disponibilidad del servicio del 99.5%, de acuerdo con estándares internacionales.

C. AUDIOVISUALES

AUDIOVISUALES es la productora y programadora oficial de televisión, concentrada en la dirección, administración, producción, coordinación y programación de series documentales y argumentales de televisión²⁵. Esta empresa anteriormente se encargaba de la producción de algunos espacios educativos y culturales de Señal Colombia, mediante el desarrollo de programas con alto impacto social y a su vez era concesionario de contenidos culturales en los Canales Uno y A. En la actualidad está encargada únicamente de la programación del Canal Institucional.

Esta entidad ha mostrado una evolución decreciente de sus principales activos en los últimos cinco años, como son equipos de producción y derechos de emisión. Los pasivos, por su parte, han tenido un crecimiento significativo en los últimos tres años. La infraestructura técnica de AUDIOVISUALES está compuesta por equipos de producción y post-producción en su gran mayoría de tecnología analógica. Este tipo de tecnología actualmente es considerada obsoleta en el mercado de producción de televisión, lo que genera una posición desequilibrada frente a otros productores y la pérdida de competitividad en el mercado nacional e internacional.

Lo anterior, ha dado lugar a una disminución significativa de los ingresos operacionales de la entidad, sin que sus gastos de apoyo y costos operativos se hayan reducido en la misma proporción, lo que implica que la empresa no cuente actualmente con el patrimonio suficiente para respaldar su operación²⁶. Adicionalmente, la entidad conserva una estructura laboral rígida, manteniendo un factor prestacional de 2.03, el cual aplica a 56 empleados oficiales de un total de 58 que trabajan en la compañía.

El modelo de negocio de AUDIOVISUALES se ha visto afectado durante los últimos años, especialmente a partir de la entrada de los dos canales privados y la devolución de los espacios concesionados de los canales Uno y A²⁷. La entidad presenta problemas estructurales en sus diferentes dimensiones financieras y operativas, debido a la reducción significativa de su actividad comercial y a la limitada capacidad de competir bajo las nuevas condiciones del mercado.

²⁵ Hoja de vida de AUDIOVISUALES, octubre de 2002.

²⁶ La crisis de la televisión pública en Colombia después de la entrada de los canales privados, sobretodo para los programadores y productores independientes, generó un impacto directo en los ingresos de AUDIOVISUALES (ver Anexo 1).

²⁷ La Ley facultó a los concesionarios de espacios de televisión, en el sentido de poder renunciar a sus contratos sin que esto implicara el pago de indemnización alguna.

A pesar que la empresa en los últimos años ha realizado importantes esfuerzos en la reducción de sus costos, esto no ha sido suficiente para cubrir los gastos administrativos y de pensiones, lo que genera niveles de rentabilidad decrecientes, tanto sobre los activos como sobre el patrimonio. La fuerte caída en sus ingresos operacionales, la disminución de sus activos, especialmente los derechos de emisión y la falta de competitividad en la producción de contenidos hacen inviable la operación de la entidad en el corto plazo.(Ver Anexo 1)

VII. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN

Considerando las limitaciones del modelo actual de televisión pública en Colombia, y la restringida viabilidad financiera, técnica y operativa de INRAVISIÓN y AUDIOVISUALES, el Gobierno Nacional plantea una reestructuración integral del sistema que permitirá viabilizar la operación de la red pública de radio y televisión, y reorganizar la programación y producción de contenidos de la televisión pública, teniendo en cuenta los siguientes lineamientos de política.

A. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

- 1) Procurar por la igualdad en el acceso al servicio público y beneficiar a todos los individuos y a los grupos que conforman la comunidad.
- 2) Propender por la continuidad de los servicios de radio y televisión actualmente a cargo INRAVISIÓN y AUDIOVISUALES.
- 3) Distribuir las unidades de negocio: separar la operación de la red nacional de radio y televisión de la actividad de programación y producción.
- 4) Contratar con terceros las actividades de operación de la red y de producción
- 5) Realizar el transporte, emisión y transmisión de los canales públicos – Señal Colombia Educativo y Cultural, Señal Colombia Institucional y Canal Uno, en forma eficiente y con calidad.
- 6) Gestionar la integración de las nueve redes públicas de transmisión (1 red nacional y 8 regionales) que operan actualmente.
- 7) Velar porque la operación de la red pública de radio y televisión se haga con base en costos eficientes y estándares internacionales.
- 8) Procurar la contratación del servicio de segmento satelital a precios de mercado y en condiciones tecnológicas eficientes.

- 9) Procurar por el mantenimiento y modernización del servicio de acuerdo con las necesidades y el desarrollo tecnológico.
- 10) Promover el pluralismo informativo e independencia en la información.
- 11) Fomentar el desarrollo de la industria audiovisual del país, tercerizando la producción de contenidos y procurar por el cumplimiento de los estándares internacionales de calidad en las producciones.
- 12) Gestionar el adecuado financiamiento y la calidad de los contenidos.
- 13) Asegurar el pago de los pasivos pensionales, adquiridos de acuerdo con la ley.

B. PLAN DE ACCIÓN

De acuerdo con los lineamientos de política y teniendo en cuenta que el modelo actual de televisión pública ha llevado a las empresas del sector a una crítica situación financiera y operativa, se recomienda el siguiente plan de acción:

1) Constitución de una sociedad pública descentralizada indirecta del orden nacional entre INRAVISIÓN Y ADPOSTAL, teniendo en cuenta su afinidad y complementariedad, cuyo régimen será asimilable al de las empresas industriales y comerciales del Estado. Este carácter de entidad indirecta no deberá afectarse en ningún caso.

Para abordar el contenido conceptual de los términos “afinidad” y “complementariedad”, es necesario tener en cuenta su entorno exegético así:

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, es lo próximo, lo contiguo y **lo complementario** es lo que adiciona o integra algo. Esta posibilidad de adición o integración, se deriva del sector administrativo al cual pertenecen las entidades en cuestión: Adpostal e Inravisión, integran por mandato de la ley el mismo sector administrativo de comunicaciones y para integrarlos se tuvo en mira que fueran de la misma área y para definir esa área se consideró las particulares características misionales de las entidades del sector y los vínculos que las unen; y en efecto, **área** es un espacio definido de algo, en nuestro caso, un conjunto de servicios unido por el mismo hilo conductor que no es otro que el **sector o área** a que pertenece y así incluidos por su complementariedad, y afinidad como se lee claramente en el espíritu y texto del **Artículo 42 de la Ley de 489 de 1998**.

En consecuencia, la posibilidad de la concurrencia de estas entidades a formar otra, además de las expresas autorizaciones legales vistas, se encuentra enmarcada de manera indudable por su pertenencia al mismo sector administrativo.

El concepto de “sector administrativo” ha sido básico en la organización de la rama ejecutiva del poder público en nuestro país. Aparece incipientemente en los desarrollos de la Ley 19 de 1958; se desarrolla posteriormente en la reforma administrativa de 1968 y se consolida con la Ley 489 de 1998, con miras a fortalecer el principio de **coordinación** que tiene arraigo en el Artículo 209 de la Carta Política, como básico y además obligatorio para el ejercicio de la función administrativa.

Sobre la importancia de la agrupación en sectores administrativos, ha dicho la Corte Constitucional:

“En el caso materia de estudio, la norma legal señala cómo está integrado un sector administrativo, y al hacerlo incluye el respectivo ministerio o departamento administrativo, las superintendencias y las demás entidades que la ley “o el Gobierno Nacional” definan como adscritas o vinculadas a aquellos, **según correspondiere a cada área**.

Ningún inconveniente de orden constitucional se encuentra en la conformación del sector administrativo por los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias, la cual surge sin dificultad de los artículos 115 y 208 del Estatuto Fundamental.

Tampoco se considera contrario a las disposiciones de la Carta que dentro de un mismo sector administrativo **se incluyan entidades u organismos descentralizados por servicios**, que se adscriban o vinculen a los ministerios o departamentos administrativos, de acuerdo con las actividades propias de cada área. Inclusive, según ya esta Corte lo ha manifestado, es el legislador el llamado a definir lo que se entiende por adscripción o vinculación, sus efectos y el grado en que cada ente administrativo se relaciona con el Gobierno para los fines de su actividad.” (Sentencia C-1437 de 2000 M.P. Dr. José Gregorio Hernández)

Lo resaltado se hace así por cuanto las dos entidades que concurren a formar la de segundo grado, son organismos descentralizados por servicios y desde luego del mismo sector. En cualquier caso, las acciones que posean las entidades que concurren a la conformación de la nueva sociedad, en el evento de su liquidación, deben ser transferidas a otra entidad descentralizada.

La sociedad tendrá las siguientes funciones:

- a) Programar en nombre del Estado la televisión pública abierta nacional y la radio pública nacional. En el caso del canal Señal Colombia Educativo y Cultural se aplicará lo contenido en el Decreto 2063 de 2003.
- b) Producir a través de terceros, los contenidos que se transmitirán en los dos canales públicos de operación nacional - Señal Colombia Educativo y Cultural y Señal Colombia Institucional.
- c) Transmitir programas educativos, culturales, deportivos, recreativos, informativos, de ciencia y tecnología y de entretenimiento.
- d) Prestar con carácter comercial, en régimen de libre y leal competencia, servicios de valor agregado y telemáticos, soportados por los servicios de televisión y de difusión a su cargo (Literal b, art. 9 Ley 14 de 1991).
- e) Prestar directamente o contratar el servicio de transmisión de señales de televisión en las diferentes modalidades destinadas a ser recibidas por el público.
- f) Utilizar y comercializar directamente los espacios de televisión del canal o canales de interés público de carácter educativo y cultural, o asociarse con particulares para transmitir programas informativos, recreativos, didácticos y culturales.
- g) Emitir los canales Señal Colombia Educativo y Cultural, Señal Colombia Institucional y Canal Uno.
- h) Programar, producir y emitir las frecuencias de AM nacional, FM nacional y FM joven de la Radiodifusora Nacional de Colombia
- i) Administrar, operar y mantener directamente o a través de terceros la red pública de Radio y Televisión.

Su patrimonio estará constituido por:

- a) los aportes de los socios;
- b) las transferencias ordinarias que reciba de la Comisión Nacional de Televisión;
- c) los recursos del Fondo para el Desarrollo de la Televisión de que trata la Ley 182 de 1995, que se destinen a la sociedad, teniendo en cuenta su objeto y para el cumplimiento de las prioridades señaladas en el Artículo 110 de la Ley 812 de 2003, en la medida que sean utilizados para la programación e inversión en la red;
- d) las sumas que con destino a la sociedad se apropien en el presupuesto nacional;
- e) los ingresos netos que se obtengan en la explotación de las actividades propias de su objeto social;

- f) las donaciones y auxilios que reciba de personas naturales o jurídicas, y;
- g) los bienes muebles e inmuebles que adquiriera a cualquier título

2) Distribución de actividades

El nuevo modelo propone el establecimiento de unidades de negocio claramente diferenciadas. En este sentido, la nueva entidad gestionará de manera separada la operación de la red de radio y televisión, de la programación y producción. Esto genera claras ventajas en la eficiencia y transparencia del sector como se describe a continuación:

- Mantiene el foco en la operación medular de cada una de las funciones, tanto la gestión de infraestructura como la de programación y producción.
- Logra sinergias y economías de escala en la programación y producción de los distintos canales del Estado, hoy en día gestionados a través de distintas entidades.
- Incentiva al operador de redes para invertir en el desarrollo y actualización de la red, garantizando unos niveles mínimos de rentabilidad a su inversión.
- Promueve claridad, transparencia y eficiencia en el uso de los recursos humanos, técnicos y financieros.
- Incrementa la productividad y competitividad en la prestación de los servicios.
- Independiza la prestación del servicio de infraestructura, garantizando igualdad de condiciones en el nivel de servicio ofrecido a los distintos canales.

Adicionalmente para poder dar curso a una política de tercerización de los procesos críticos que componen la prestación del servicio público, se contratará con terceros las actividades de operación de la red y producción.

a. Operación de la red de radio y televisión

La nueva entidad celebrará un contrato con Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP para la operación, mantenimiento, expansión y modernización de la red pública de radio y televisión que incluirá la operación de las estaciones de AM y FM²⁸, y el transporte y difusión de los canales Señal

²⁸ Incluye 26 emisoras de FM las cuales están dentro de las estaciones de transmisión de televisión y 8 emisoras más de AM en otras locaciones. Esta red también será operada y gestionada por Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP., sin embargo la financiación de esta operación – previa estimación de costos eficientes - deberá provenir del Fondo de Comunicaciones, quien garantizará la transferencia de recursos de manera oportuna.

Colombia Educativo y Cultural, Señal Colombia Institucional y Canal Uno, utilizando la infraestructura de INRAVISIÓN, afecta a la prestación de estos servicios.

Cabe anotar que Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP presenta importantes ventajas para el desarrollo adecuado de esta actividad, teniendo en cuenta su organización administrativa, su nuevo modelo de gestión, su naturaleza jurídica y la coincidencia en la ubicación geográfica de más del 70% de sus estaciones de transmisión con las de INRAVISIÓN.

b. Programación y producción de la Televisión Pública

La nueva entidad será la encargada de programar y gestionar los tres canales nacionales. Ésta, asumirá la programación, producción y emisión de los dos canales públicos - Señal Colombia Educativo y Cultural y Señal Colombia Institucional – manteniendo una operación eficiente y tercerizando la producción de contenidos. Este nuevo esquema, procurará la unificación de criterios de programación, permitirá flexibilizar los contenidos de acuerdo con los niveles de audiencia e incentivará la industria audiovisual en Colombia.

c. Programación y producción de la Radio Nacional

La nueva entidad contará con una unidad de negocios destinada a prestar estos servicios, bajo los principios de tercerización de la realización sonora, de acuerdo con las políticas de programación y estándares de producción fijados por la entidad. La programación se ajustará a las necesidades de las audiencias reales y potenciales adecuadamente identificadas y analizadas. Para el desarrollo de esta actividad, la Radio Nacional contará con la financiación del Fondo de Comunicaciones y con las posibilidades que brinda la gestión de proyectos ante terceros.

La organización será óptima en cuanto a la relación entre personal de planta y de contratación externa, y se dará prioridad a la presencia de personal profesional, técnico y de apoyo que permita el desarrollo de políticas, planes y programas que mantengan a la Radio Nacional en el contexto de la industria, tanto a nivel nacional como internacional, para lograr competitividad y eficiencia acordes con las características generales del sector en el país.

3) Supresión de INRAVISIÓN:

Teniendo en cuenta la crítica situación de INRAVISIÓN y la necesidad de contar con las herramientas adecuadas para prestar el servicio público de televisión de manera eficiente, en un sector tan dinámico como lo es el sector de televisión, se recomienda su supresión y el traslado de sus funciones a la nueva entidad.

Esta decisión tiene claras ventajas con respecto a la eficiencia en la gestión de la infraestructura, como son la optimización de la estructura de costos y la flexibilización en la operación, contratación y gestión del personal. Adicionalmente, se liberan recursos para el mantenimiento y actualización tecnológica de la red, así como también se genera la posibilidad de destinar mayores recursos para la producción de contenidos educativos y culturales de mayor calidad.

Los costos del proceso, así como las fuentes de financiamiento, deberán identificarse claramente con el fin de evaluar y determinar la pertinencia de posibles aportes de la Nación al mismo. De otra parte y conforme lo dispuesto por las Leyes 182 de 1995 y 335 de 1996, la CNTV transferirá al FONCAP, los recursos necesarios y en cantidad suficiente para cubrir el pasivo pensional de INRAVISIÓN en Liquidación, en los términos de las leyes 314 de 1996 y 419 de 1997 y de acuerdo con el Concepto del Consejo de Estado formulado en respuesta al oficio No. 0298 del 31 de marzo de 2004²⁹ del Ministerio de Comunicaciones.

La opción de la reestructuración de INRAVISIÓN fue estudiada cuidadosamente, con el propósito de buscar una solución integral a las dos principales funciones de la entidad. A pesar que se realizaron proyecciones sobre un modelo técnico y financiero³⁰, que soportara la operación teniendo en cuenta una profunda reestructuración, se mantienen grandes desventajas operacionales y organizacionales en lo que concierne a unos excesivos costos laborales, una convención colectiva onerosa, el incremento progresivo del pasivo pensional y una menor flexibilidad en el logro de los objetivos de eficiencia³¹.

4) Supresión de AUDIOVISUALES:

Teniendo en cuenta los resultados operativos y financieros de AUDIOVISUALES durante los últimos periodos, la duplicidad de funciones, la limitada capacidad de la entidad para adaptarse a los

²⁹ Radicación No. 1566

³⁰ Fuente: Informe “Reestructuración de las empresas industriales y comerciales del sector de televisión en Colombia”, Arthur D. Little, marzo de 2004.

³¹ El flujo de caja operativo proyectado bajo este escenario presenta unos costos superiores al 30% anual con respecto al escenario de supresión, lo que representa un sobrecosto de \$65 mil millones de pesos en 10 años.

cambios del sector de televisión en Colombia, la significativa disminución en el volumen de negocios de producción de televisión y la política de tercerización de la producción de contenidos públicos del gobierno nacional, se recomienda la supresión de AUDIOVISUALES y el traslado de sus funciones a la nueva entidad.

Los costos del proceso, así como las fuentes de financiamiento, deberán identificarse claramente con el fin de evaluar y determinar la pertinencia de posibles aportes de la Nación al mismo.

En el Cuadro No. 2 se ilustra el nuevo modelo propuesto:

Cuadro No. 2: Nuevo esquema propuesto



*Venta de servicios al usuario final, servicios auxiliares de producción, emisión, comercialización, ingresos de capital y codificación de comerciales, entre otros.

De acuerdo con el Plan de Acción descrito anteriormente, se lograría un ahorro de \$32.401 millones de pesos anuales³² (52%) en el flujo de recursos necesarios para la operación, al pasar de \$62.313 millones a \$29.912 millones. Así mismo se obtendrían los siguientes beneficios:

- Suspensión del crecimiento del pasivo pensional.
- Eliminación de cargas laborales extralegales.
- Diferenciación de las unidades de negocio.
- Operación de redes a costos eficientes.
- Disponibilidad de recursos para inversión en la red.
- Liberación de recursos para programación.

En todo caso, los recursos de la CNTV se agotarán en el mediano plazo, razón por la cual se sugiere un conjunto de estrategias a ser implementadas por parte de esta entidad, tal y como se presenta en el Anexo 2.

VIII. RECOMENDACIONES

Con base en las consideraciones anteriores, el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al Conpes:

1. Aprobar los Lineamientos de Política y el Plan de Acción, presentados en este Documento.
2. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones, al Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, adelantar los trámites necesarios que permitan desarrollar lo establecido en el Plan de Acción de este Documento.
3. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones el envío de la información correspondiente a los costos y fuentes de financiamiento de los procesos de liquidación de Inravisión y Audiovisuales al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de evaluar la asignación de los recursos pertinentes.

³² Cifra en pesos de 2004. Incluye Inravisión y Audiovisuales

4. Encargar al Ministerio de Comunicaciones la coordinación de la elaboración de un proyecto de ley, que contenga una reforma institucional, una redistribución de los recursos del sector y el establecimiento de nuevas fuentes de financiación.
5. Solicitar a la Comisión Nacional de Televisión - CNTV, considerar las acciones encaminadas al aumento de ingresos y disminución de egresos, sugeridas en el Anexo 2 de este Documento.

ANEXO 1 - Diagnóstico técnico y financiero de INRAVISIÓN y AUDIOVISUALES

I. INRAVISIÓN

ACTIVOS

El total de activos de la empresa a diciembre 31 de 2003 era de \$141.388 millones de pesos³³. Sin embargo, existen otros activos para la transmisión de las distintas señales, por valor de \$65.000 millones de pesos que están a nombre de la Comisión Nacional de Televisión – CNTV – es decir no están registrados contablemente en los estados financieros de Inravisión. El crecimiento de la empresa, se detuvo a partir del año 2000; en el 2001 sus activos decrecieron un 7.8%, en el 2002 un 10% y en el 2003 un 6%³⁴.

A diciembre de 2003, el total de activos de la compañía se distribuía de la siguiente manera: el 38.6% (\$52.402 millones de pesos) correspondía a la red de transmisión, el 23.3% (\$32.891 millones de pesos) a derechos de emisión de programación del canal Señal Colombia, el 21.4% (\$30.308 millones de pesos) a cartera, el 6.8% (\$6.565 millones de pesos) a activos de carácter administrativo, el 9.2% (\$13.048 millones de pesos) a tesorería, y el 4.4% (\$6.174 millones de pesos) a otros activos. Los activos improductivos de la entidad alcanzan un 42%, incluyendo cartera, tesorería, administrativos y otros.

La situación de los activos productivos de la entidad tampoco es positiva, teniendo en cuenta que el índice de disponibilidad del servicio de la red de televisión únicamente alcanza el 61% de su capacidad, mientras que los estándares internacionales y de los canales privados nacionales – Caracol y RCN - llegan a niveles del 99.97% de disponibilidad del servicio. Así mismo, los estudios y equipos de producción muestran estados de obsolescencia y gran parte han cumplido con su vida útil, lo cual hace que no representen un peso significativo dentro de la estructura de activos, por lo que la entrega de los mismos a la entidad gestora deberá entenderse compensada con los gastos e inversiones que por concepto de administración, operación y mantenimiento realice el gestor.

Por otro lado, la mayoría de programas que hacen parte de los derechos de emisión adquiridos a lo largo de estos últimos años, actualmente no representan una oportunidad de explotación significativa para la entidad. La cartera de difícil cobro de la entidad a partir del año 2001 superó la

³³ Pesos corrientes sin tener en cuenta valorizaciones y provisiones.

³⁴ Fuente: INRAVISIÓN. Análisis ADL, términos constantes, año base 1994.

cartera vigente y actualmente la cartera provisionada representa el 71% del total de la misma. En el Gráfico No. 1, se muestra la evolución de los activos de INRAVISIÓN durante el periodo 1998 – 2003 y en el Gráfico No. 2, la estructura de los activos durante el mismo periodo:

Gráfico No. 1

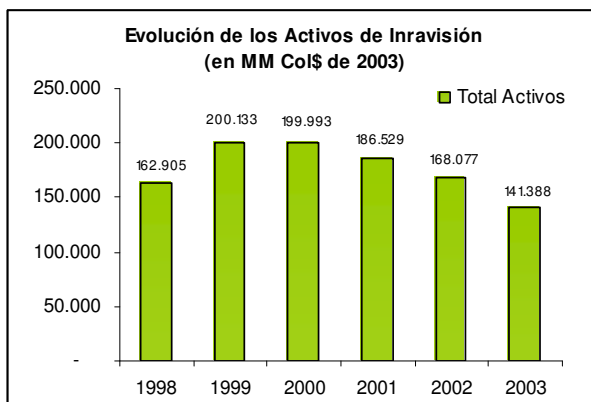
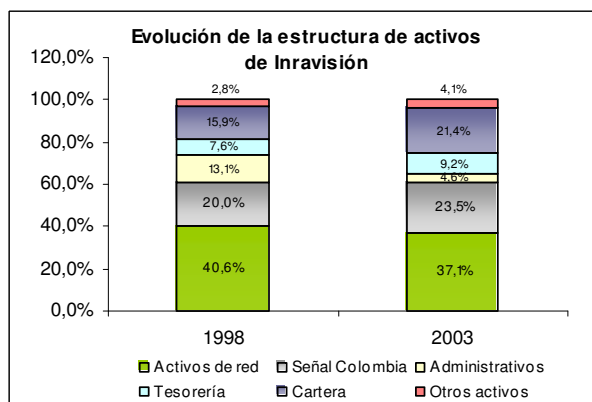


Gráfico No. 2



PASIVOS

Los pasivos de la entidad a diciembre de 2003 superaron los activos, poniendo a la empresa en una situación de insolvencia financiera y falta de respaldo patrimonial. INRAVISIÓN está endeudado en un 75.8% con sus pensionados, un 14.9% con Telecom por prestación de servicios de segmento satelital, un 6.5% por contingencias – demandas – y un 2.8% en otros pasivos. El último cálculo actuarial realizado por Caprecom a diciembre 31 de 2003 dio como resultado un monto de \$373.073 millones de pesos. Sin embargo, el cálculo realizado por la Dirección de Estudios Económicos del DNP teniendo en cuenta la misma fecha, dio como resultado una cifra de \$590.000 millones de pesos, según cálculos del DNP.

En el Gráfico No. 3 se ilustra la evolución de los pasivos de INRAVISIÓN y en el Gráfico No. 4 la distribución porcentual de los mismos en el año 2003 :

Gráfico No. 3

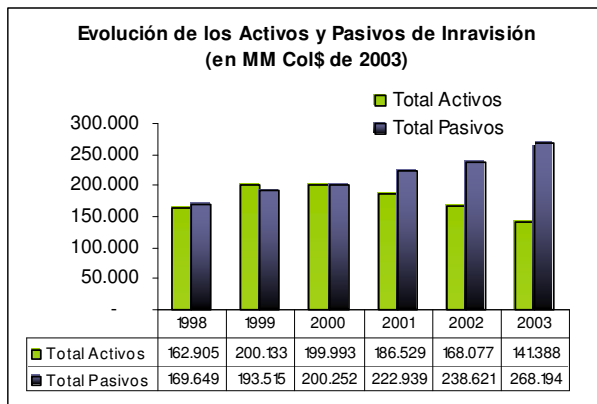
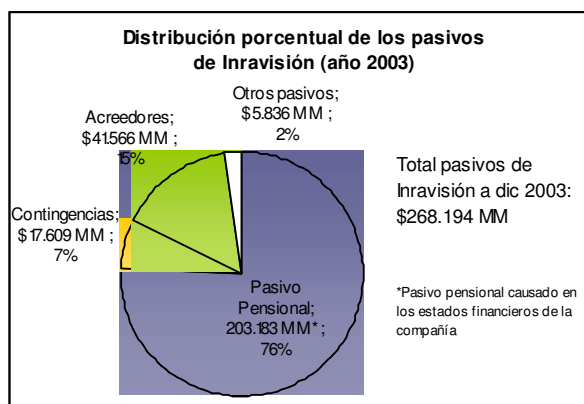


Gráfico No. 4



La carga laboral, conjuntamente con la deficiente gestión de la operación de redes, ha sido el factor que más ha contribuido a la grave crisis de INRAVISIÓN. El pasivo pensional, el sobredimensionamiento de las necesidades de personal y las cargas extralegales³⁵ contempladas en la convención colectiva de la entidad son los elementos principales que han llevado a la inviabilidad de la empresa; INRAVISIÓN maneja un factor prestacional promedio de 3.6³⁶ veces el salario básico, teniendo en cuenta los pagos legales y extralegales.

La deuda por el segmento satelital a diciembre de 2003, ascendió a \$39.900 millones de pesos corrientes y las contingencias a \$17.609 millones de pesos corrientes. La entidad actualmente tiene 1.013 pensionados (a julio de 2004) y 411 empleados activos.

PATRIMONIO

A finales de 2003 la entidad muestra un patrimonio negativo de \$89.175 millones de pesos, teniendo en cuenta que las pensiones causadas en los estados financieros únicamente alcanzan los \$203.183 millones de pesos corrientes. Esto significa que no se han causado \$387.000 millones de pesos aproximadamente, correspondientes al saldo del cálculo actuarial establecido a diciembre de

³⁵ Prima o subsidio de alimentación, auxilio de transporte, prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad, primas extraordinarias, prima quinquenal, prima operación equipos regionales, prima de clima, prima de retiro, prima convencional, horas extras, dominicales y días festivos, bonificación especial de recreación y prima técnica.

³⁶ Fuente: Informe "Reestructuración de las empresas industriales y comerciales del sector de televisión en Colombia", Arthur D. Little, marzo de 2004.

2003 por la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación. Si este valor se causara, el patrimonio de INRAVISIÓN descendería a -\$475.992 millones de pesos. En el Gráfico No. 5 se muestra el valor del cálculo actuarial real, frente al amortizado en los estados financieros, y en el Gráfico No. 6 el impacto del pasivo pensional en el patrimonio de INRAVISIÓN durante el periodo 1998 – 2003 considerando el cálculo actuarial realizado por la Dirección de Estudios Económicos del DNP:

Gráfico No. 5

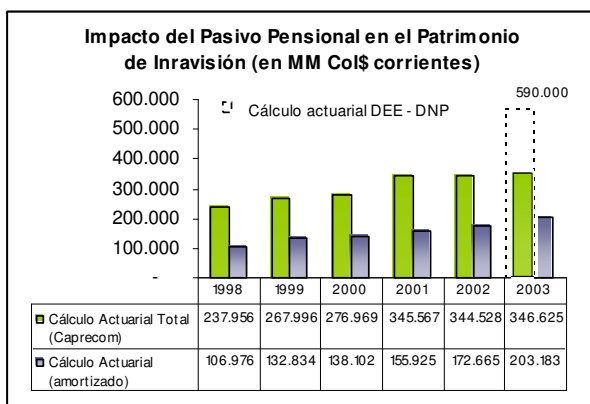
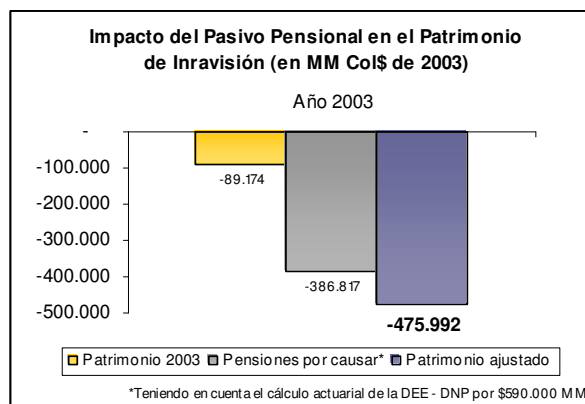


Gráfico No. 6



En el Cuadro No. 1 se muestra la evolución de la estructura patrimonial de la entidad durante el periodo 1998 – 2003:

Cuadro No. 1

Patrimonio (en MM de Col\$ corrientes)	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital autorizado y pagado	7.396	7.396	7.396	16.396	16.396	16.396
Reserva legal	44	44	1.125	1.125	1.125	1.125
Reservas ocasionales	5.669	5.669	5.669	6.669	6.669	6.669
Utilidad/pérdida acumulada	-46.746	-49.544	-39.819	-45.662	-97.815	-135.767
Utilidad/pérdida del ejercicio	-2.798	10.805	-5.843	-52.153	-37.952	-58.015
Superávit por valorizaciones	4.202	4.202	4.411	59.239	59.239	59.239
Revalorización del patrimonio	25.195	23.924	23.328	21.179	21.179	21.179
Total Patrimonio	-7.037	2.497	-3.732	6.793	-31.159	-89.174

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que buena parte del patrimonio corresponde a una revalorización, la entidad no cuenta con el respaldo patrimonial para soportar las deudas y necesidades del negocio.

INGRESOS

La situación de los ingresos de la empresa muestra una fuerte disminución en el tiempo. Las transferencias ordinarias de la CNTV en términos constantes han presentado una tendencia a la baja desde 1998 y no presentan una tendencia ordenada. Los ingresos por concepto de servicios a terceros son cada vez menores, al punto de llegar en 2003 a tan solo \$7.457 millones de pesos al año, lo cual representó cerca del 16% del total de ingresos operativos de la entidad. El porcentaje restante corresponde a transferencias corrientes de la CNTV (79%), del Fondo para el Desarrollo de la Televisión Pública (9%) y a transferencias extraordinarias de la CNTV (1%).

En el Gráfico No. 7 se ilustra la evolución de los ingresos operativos de INRAVISIÓN y en el Gráfico No. 8 la evolución de la estructura de los mismos durante el periodo 1998 – 2003:

Gráfico No. 7

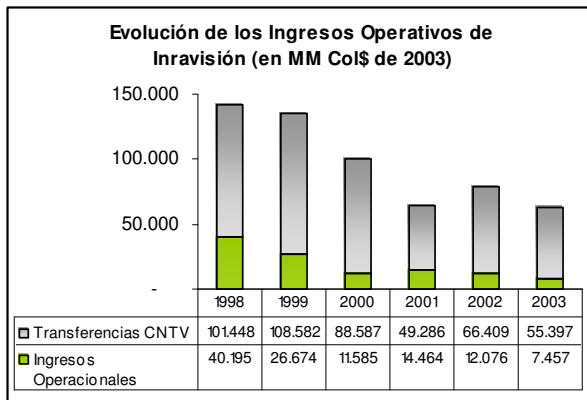
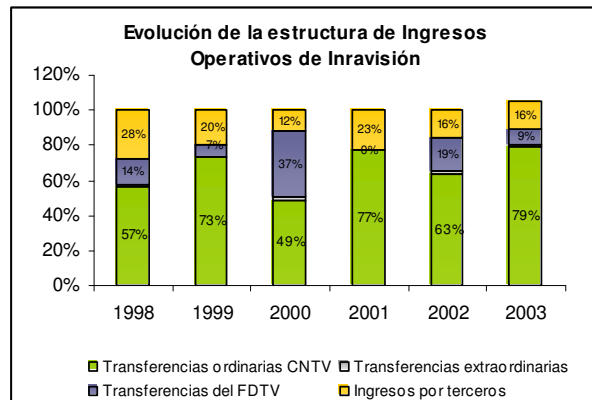


Gráfico No. 8



EGRESOS

A pesar que la entidad ha realizado algunos esfuerzos por reducir sus egresos, no lo ha hecho en la misma proporción en la que han disminuido sus ingresos. Esto debido a que INRAVISIÓN tiene un factor prestacional muy elevado, un importante pasivo pensional y una deuda significativa con Telecom por alquiler del segmento satelital. Los costos y gastos en el año 2003 representaron el 51% de los egresos, las mesadas pensionales y gastos extraordinarios el 44% y las provisiones un 5%.

INDICADORES DE RENTABILIDAD

En el Gráfico No. 9 se muestra la evolución de la utilidad neta y en el Gráfico No. 10 la evolución del margen EBITDA de INRAVISIÓN durante el periodo 1998 - 2003. Estos resultados describen como la situación de la entidad ha venido empeorando en los últimos seis años y confirma que la operación del negocio es insostenible.

Gráfico No. 9

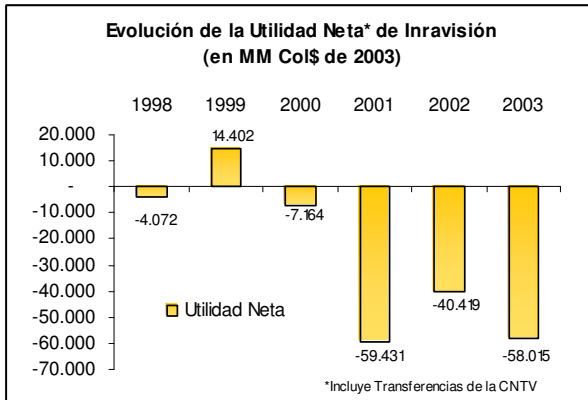
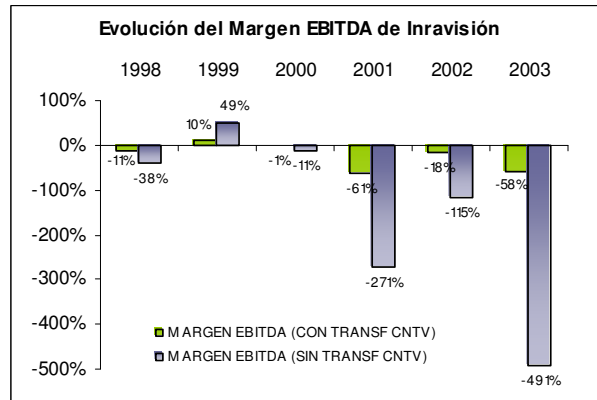


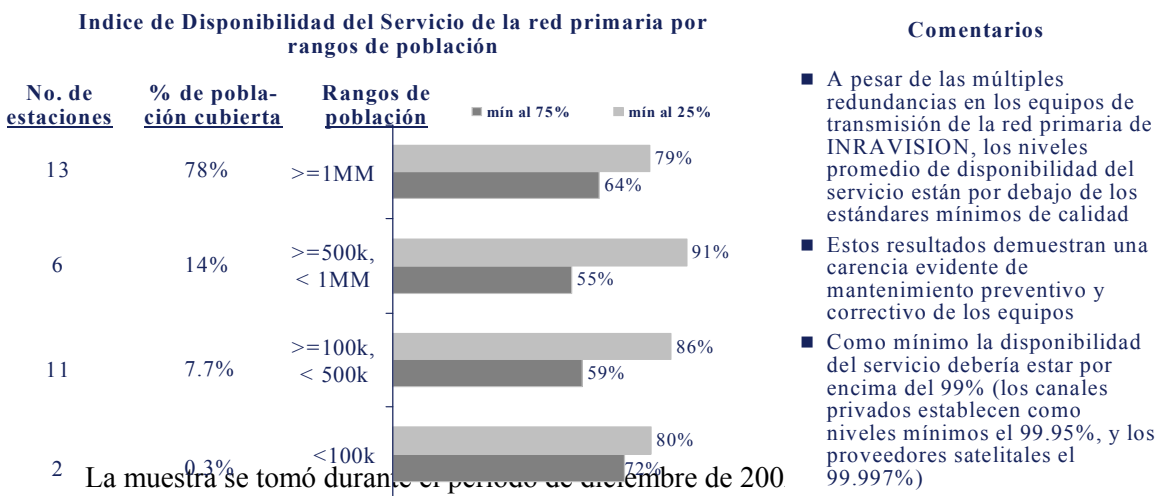
Gráfico No. 10



SITUACIÓN TÉCNICA ACTUAL

En el Gráfico No. 11 se presenta la evaluación de la situación actual de la red de transmisión de televisión mediante la definición de un indicador con el cual se midió la disponibilidad del servicio, tomando una muestra conformada por 15 estaciones de alta potencia, 13 estaciones de media potencia y 4 de baja potencia.

Gráfico No. 11

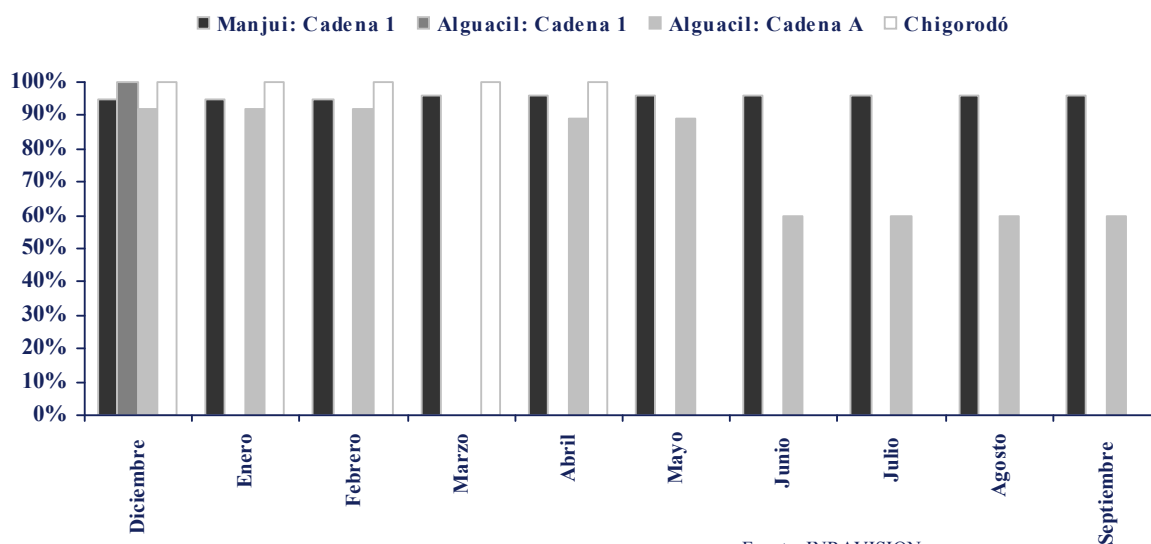


La muestra se tomó durante el periodo de diciembre de 200... principal que se tuvo en cuenta en el estudio es la potencia de op... se definió como mínimo un índice de disponibilidad del servicio de 75%; los resultados obtenidos por

debajo de este porcentaje se consideraron como un 0%, considerando estándares de calidad internacionales.

El Gráfico No. 12 presenta un análisis del índice de disponibilidad del servicio en tres de las estaciones de la red primaria durante el periodo diciembre 2002 a septiembre de 2003:

Gráfico No. 12
Índice de Disponibilidad del Servicio de la red primaria por estación



En el análisis del gráfico anterior se puede ver que la estación Alguacil: Cadena 1 desaparece a partir de enero de 2003, en marzo de 2003 desaparece la estación Alguacil: Cadena A, vuelve a aparecer en abril y mayo, pero a partir de junio de 2003 no pasa del 60% de potencia. Igualmente, en mayo de 2003 desaparece la estación Chigorodó, siendo Manjui: Cadena 1 la única estación que funciona adecuadamente a lo largo de toda la muestra. Lo anterior describe el deficiente funcionamiento de la red de televisión de INRAVISIÓN, confirmando la mala gestión de los operadores, la falta de mantenimiento preventivo y correctivo y la carencia de sistemas adecuados de control, medición y gestión de la operación de la red.

II. AUDIOVISUALES

ACTIVOS

El valor de los activos de la compañía a diciembre de 2003 era de \$3.858 millones de pesos, mientras que en el año 2000 el valor era de \$8.996 millones de pesos de 2003. Los activos se distribuyen de la siguiente manera: Activos Fijos 53%, Cartera 17%, Intangibles (Derechos de programación) 9%, Efectivo 19% y otros activos 2%. Durante el periodo 1998 - 2003 los activos totales decrecieron en un 66% debido a que los ingresos operacionales de la compañía cayeron drásticamente, a raíz de la devolución de espacios por parte de los programadores de los dos canales comerciales a la CNTV. Así mismo, la disminución en la adquisición de contenidos ha sido significativa y en general todos los activos de la entidad se han depreciado sin que se hayan realizado nuevas inversiones.

A finales de 2003, los activos improductivos de AUDIOVISUALES representaban el 38% del total de activos, en gran parte por la amortización acelerada de los derechos de programación, lo que generó que otros activos de menor rentabilidad financiera cobraran un mayor peso dentro de la estructura de activos de la entidad. En el año 1999, los activos correspondientes a derechos de programación representaban al 34% de los activos totales; actualmente ese porcentaje es del 9%.

El Gráfico No. 13 describe como ha sido la evolución de los activos de AUDIOVISUALES durante el periodo 1998 – 2003 y el Gráfico No. 14, la evolución de su estructura:

Gráfico No. 13

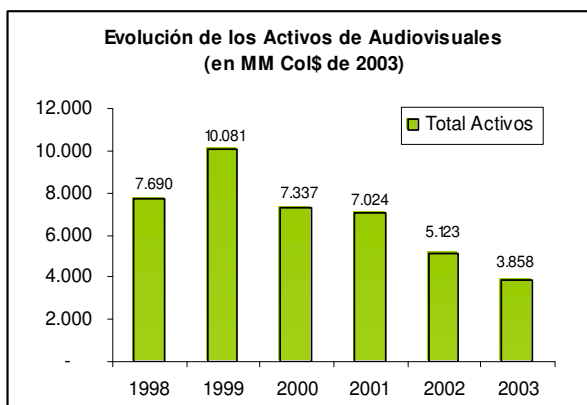
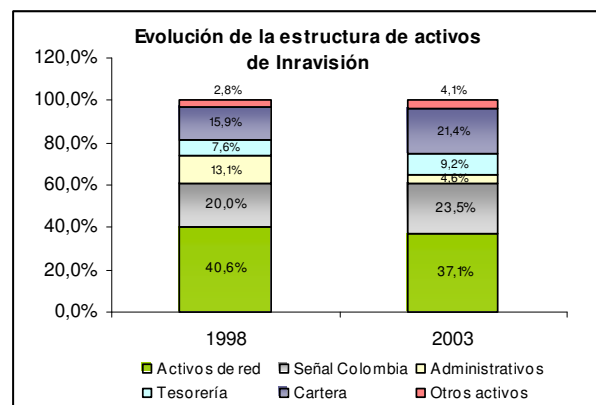


Gráfico No. 14



En el año 2001, AUDIOVISUALES incrementó su cartera con respecto al año 2000, al pasar de \$1.431 millones de pesos a \$2.051 millones de pesos por concepto de venta de servicios a terceros, sin embargo en los siguientes dos años la tendencia volvió a caer, pero esta vez no por una gestión eficiente en la recuperación de la misma sino por la disminución de sus ingresos al perder competitividad en el mercado. Las deudas de difícil recaudo que normalmente se movían alrededor de los \$500 millones de pesos, se lograron recuperar a finales de 2003.

PASIVOS

Los pasivos de AUDIOVISUALES no han disminuido en la misma proporción que los activos, lo que sugiere que la compañía cada vez está más lejos de respaldar los riesgos de su operación. A diciembre de 2003, los pasivos de la compañía presentan un valor de \$2.184 millones de pesos. El incremento del pasivo pensional registrado en los estados financieros, en los últimos dos años, ha sido el factor que más ha afectado el respaldo patrimonial de la compañía. El pasivo pensional pasó de \$116 millones de pesos en 2000 a \$1.128 millones de pesos en 2001, \$989 millones de pesos en 2002 y \$949 millones de pesos en 2003.

Los gráficos 15 y 16, permiten comparar la distribución de los pasivos de AUDIOVISUALES en el año 1998 y 2003:

Gráfico No. 15

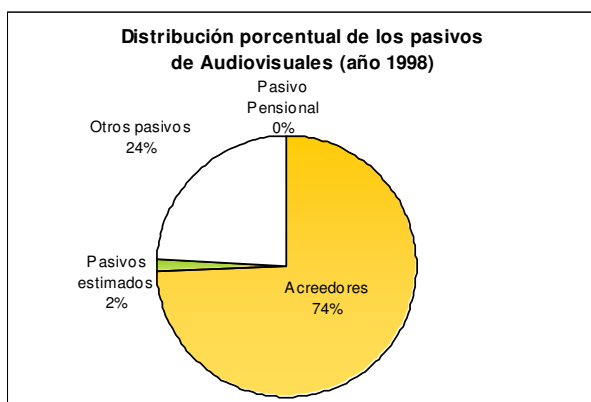
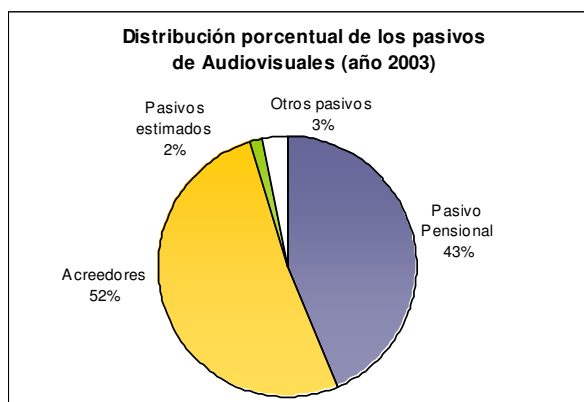


Gráfico No. 16



En el año 2003, el 52% de los pasivos de AUDIOVISUALES estuvieron representados en cuentas por pagar a terceros y el 43% en el pasivo pensional. El último cálculo actuarial de AUDIOVISUALES (diciembre de 2003), dio como resultado un monto de \$3.837 millones de pesos. Sin embargo, en los estados financieros sólo se ha reconocido el 33% (\$949 millones) del pasivo pensional; es necesario amortizar adicionalmente un monto de \$2.887 millones, correspondientes al 67% del total del pasivo pensional.

PATRIMONIO

A finales de 2003 la entidad muestra un patrimonio de \$1.448 millones de pesos, teniendo en cuenta que la totalidad del pasivo pensional no está causado en los estados financieros. Es decir, si la totalidad de dicho pasivo se contabilizara, AUDIOVISUALES quedaría con un patrimonio negativo de \$1.439 millones de pesos.

El Cuadro No. 2 muestra la evolución de la estructura patrimonial de AUDIOVISUALES durante el periodo comprendido entre 1998 – 2003.

Cuadro No. 2

Patrimonio (en MM de Col\$ corrientes)	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital autorizado y pagado	94,0	94,0	94,0	94,0	94,0	94,0
Reservas	442,5	442,5	451,4	451,4	451,4	451,4
Resultados de ejercicios anteriores	414,6	511,6	591,7	591,7	122,8	-1.394,3
Resultados del ejercicio	97,0	89,0	-219,0	-468,9	-1.517,2	-172,3
Superávit por valorización	185,5	185,5	185,5	98,0	98,0	98,0
Revalorización del patrimonio	2.320,7	2.409,1	2.505,0	2.371,6	2.371,6	2.371,6
Total Patrimonio	3.554	3.732	3.609	3.138	1.621	1.448

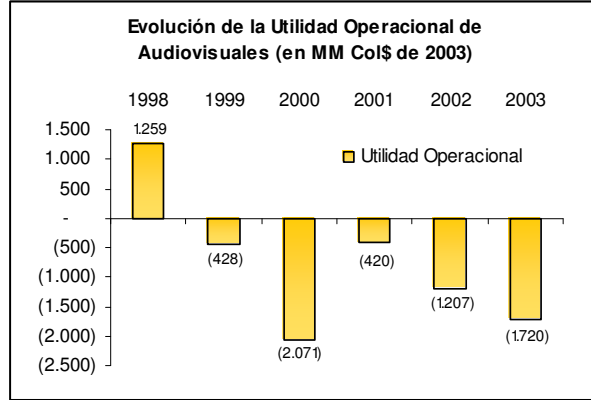
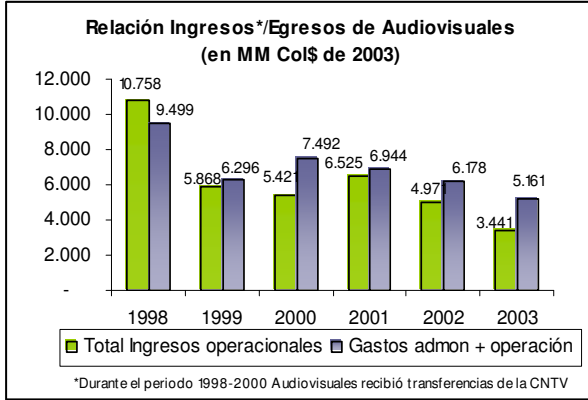
INGRESOS Y EGRESOS

Los ingresos de AUDIOVISUALES se han reducido en más del 47% en los últimos tres años, pasando de \$6.525 millones de pesos de 2003 en el 2001 a \$3.441 millones de pesos a diciembre de 2003. El año 2000, fue el último año en el que la CNTV realizó transferencias ordinarias a AUDIOVISUALES por un monto de 1.860 millones de pesos corrientes, las cuales correspondieron al 42% del total de ingresos de la entidad que fueron del orden de \$4.420 millones de pesos de ese año.

A pesar que AUDIOVISUALES ha realizado importantes esfuerzos para reducir sus egresos, los cuales corresponden principalmente a gastos de apoyo y costos operativos, éstos han superado los ingresos de la compañía durante los últimos cinco años. Los egresos operativos, en el año 2003, fueron de \$3.441 millones de pesos, frente a \$4.266 millones de pesos de egresos. En el Gráfico No. 17 se muestra la relación de ingresos y egresos de AUDIOVISUALES durante el periodo 1998 – 2003 y en el Gráfico No. 18, la evolución de su utilidad operacional:

Gráfico No. 17

Gráfico No. 18



INDICADORES DE RENTABILIDAD

En el Gráfico No. 19 se muestra la evolución de la utilidad neta de AUDIOVISUALES, durante el periodo 1998 – 2003 y en el Gráfico No. 20 la evolución del margen de EBITDA. Estos resultados describen como la situación de la entidad ha venido empeorando en los últimos años, especialmente en el periodo 2002 – 2003, y muestra la limitada capacidad de generación de caja que tiene la empresa.

Gráfico No. 19

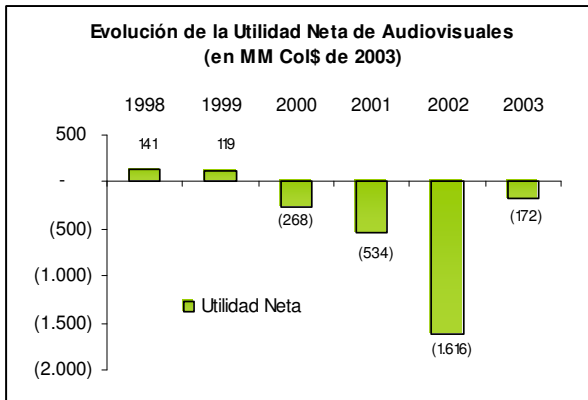
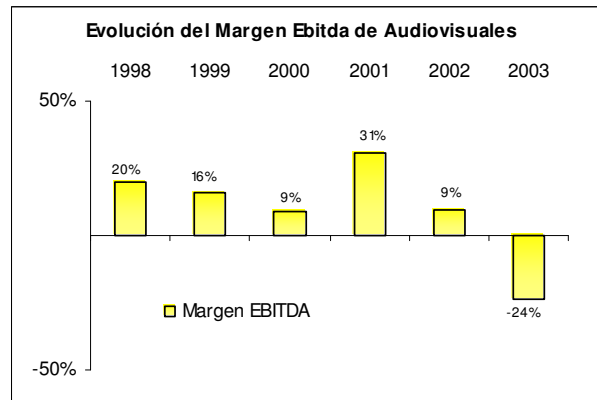


Gráfico No. 20



ANEXO 2

Estrategias sugeridas a la CNTV para incrementar los ingresos del sector de televisión pública en Colombia y recomendaciones para disminuir sus egresos:

INGRESOS

Como complemento de las acciones antes mencionadas, tendientes a incrementar la eficiencia y transparencia en la prestación del servicio, se requiere un incremento en los ingresos del sector para garantizar la sostenibilidad de la televisión pública. De acuerdo con esto, la CNTV podría, entre otras, desarrollar las estrategias que se describen a continuación:

a. Televisión cerrada³⁷:

- i. Actividades de inspección control y vigilancia, enfocadas a evitar el servicio clandestino y la piratería de señales de televisión:

Adelantar las actividades necesarias para mejorar la capacidad y eficiencia en la inspección, control y vigilancia de los diferentes prestatarios del servicio de televisión cerrada, con el fin de buscar la legalización de las diferentes modalidades, estableciendo el número real de suscriptores y de ingresos de cada concesionario y una tarifa de compensación de acuerdo con lo establecido en la ley.

- ii. Fomentar el negocio de publicidad en la televisión por suscripción:

Definir nuevos mecanismos para impulsar la venta de pauta, en los espacios publicitarios de los diferentes canales de televisión por suscripción. Para el logro de este objetivo, esta entidad buscaría el apoyo de la Asociación de Operadores de Televisión por Suscripción y Satelital de Colombia (TVPC) y la colaboración de los diferentes programadores internacionales.

³⁷ Se entiende por televisión cerrada aquella en la que la señal de televisión llega al usuario a través de un medio físico de distribución, destinado exclusivamente a esta transmisión, o compartido para la prestación de otros servicios de telecomunicaciones de conformidad con las respectivas concesiones y las normas especiales que regulan la materia. Dentro de esta modalidad se encuentran, la televisión por suscripción, televisión satelital, televisión comunitaria y la televisión prestada por las comunidades organizadas autorizadas para distribuir señales incidentales (Se entiende por señal incidental de televisión aquella que se transmite vía satélite y que esté destinada a ser recibida por el público en general de otro país, y cuya radiación puede ser captada en territorio colombiano sin que sea necesario el uso de equipos decodificadores).

- iii. Reorganizar la oferta de televisión por suscripción, teniendo en cuenta licencias de carácter zonal y municipal:

Adelantar un proceso licitatorio para la adjudicación de nuevas concesiones de televisión por suscripción a nivel zonal y municipal, de manera que se incrementen los ingresos por el pago de las concesiones (único pago), los ingresos por compensación (7.5% mensual sobre los ingresos brutos de cada concesionario) y los ingresos por pauta publicitaria (10% sobre los ingresos brutos mensuales concebidos por este concepto). Adicionalmente, se podrían recibir otros ingresos, considerando la previsión establecida en la Ley 335 de 1996 de ampliar a nivel nacional el cubrimiento de los operadores zonales y en virtud del cumplimiento de los contratos de concesión, previa autorización de la CNTV.

- iv. Ejercer un mayor control sobre las ventas de publicidad en la televisión comunitaria:

Ejercer un mayor control a nivel nacional sobre las organizaciones de televisión comunitaria, teniendo en cuenta que adicionalmente al pago por concepto de compensación (7.5% mensual sobre los ingresos brutos), éstas deben pagar el 10% de los ingresos que reciban por pauta publicitaria.

- v. Realizar la prórroga anticipada de las licencias de televisión por suscripción otorgadas inicialmente:

Adelantar la negociación con respecto al valor de la prórroga anticipada de las cinco (5) licencias de televisión por suscripción que fueron otorgadas inicialmente por el Ministerio de Comunicaciones³⁸, y determinar el monto a pagar de acuerdo con las condiciones actuales del mercado, las características específicas de cada cableoperador y los parámetros establecidos en la Ley 182 de 1995 para el efecto.

³⁸ Gramacol (1986), Cablevisión EU (1986), TV Cable Promisión (1986), Costavisión (1987) y Cablevisión de Ibagué (1987). Estas concesiones ya fueron prorrogadas una vez al cumplir los primeros 10 años

b. Televisión abierta³⁹:

- i. Adelantar un proceso licitatorio para la concesión de nuevas licencias de canales locales con ánimo de lucro:

Adelantar los procesos licitatorios necesarios para la adjudicación de nuevas licencias para canales locales con ánimo de lucro en las principales ciudades. Esto representaría ingresos por el pago de las concesiones (único pago) y adicionalmente por el uso de las frecuencias (anualmente). Durante el primer semestre de 2005, la CNTV realizaría los estudios necesarios para determinar el valor de estas licencias.

- ii. Estudiar la opción de crear un canal abierto de operación nacional, destinado exclusivamente a Televentas:

Este canal generaría ingresos por concepto de concesión (único pago), pago de la frecuencia (anualmente) y un porcentaje a determinar sobre los ingresos brutos del concesionario.

EGRESOS

Con relación a los egresos de la CNTV, se sugiere buscar los mecanismos adecuados para disminuir sus gastos de funcionamiento y priorizar las inversiones en los proyectos de desarrollo del sector actualmente considerados por la entidad.

³⁹ Se entiende por televisión abierta o radio difundida, aquella en la que la señal de televisión llega al usuario desde la estación transmisora por medio del espectro electromagnético, propagándose sin guía artificial.