

Argumentos para una intervención pública correctora del mercado audiovisual

Martí Petit

Jefe de la Unidad de Relaciones Internacionales

Consell de l'Audiovisual de Catalunya

RESUMEN

El debate sobre el régimen jurídico del sector audiovisual ha sido hasta la fecha de corte filosófico. La intervención pública en el sector ¿es buena o es mala?, ¿atenta contra la libertad del individuo o, por el contrario, la libertad sólo se garantiza mediante un poder público que equilibre el mercado? Más allá de este prisma “maximalista”, podemos tratar la cuestión desde una perspectiva funcionalista: ¿el audiovisual es un mercado eficiente? Nuestra ponencia tratará de demostrar que los bienes y servicios audiovisuales tienen una naturaleza específica que impide el correcto funcionamiento del mercado por sí mismo. Debido a sus peculiares características económicas, la desregulación del sector audiovisual puede provocar serios fallos del mercado, como por ejemplo, impedir la provisión a los consumidores de una adecuada y variada producción y distribución de productos.

En contra de las tesis neoliberales (que acusan a la intervención pública de nacionalismo defensivo o de dictadura cultural), la regulación del sector audiovisual es una medida para que el mercado tenga un funcionamiento correcto y eficaz, para que el mercado no fracase en su intento de proveer una diversidad de contenidos de calidad al consumidor. En contra de las tesis neoliberales, que en el mejor de los casos plantean análisis simples y *naifs*, defender una intervención pública en el sector audiovisual es abogar por un “capitalismo eficiente”.

LA REGULACIÓN NACIDA DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS 90

La mayoría de los países de nuestro entorno político optan por mantener determinados ámbitos de nuestra sociedad abrigados de los efectos de la globalización neoliberal (la educación, la salud pública o la cultura, entre ellos). Es evidente que estos sectores generan actividad económica, pero se considera que tienen una función social que ultrapasa su vertiente dineraria. Sólo a la extrema derecha se le ocurre afirmar que el sistema de instrucción pública es una dictadura del Estado. Antes de los procesos de liberalización y digitalización, antes de la caída del muro de Berlín, nadie debatía sobre el valor *ultramercantil* del sector audiovisual. De hecho, desde sus inicios en los años

20 y 30, “los parlamentos y los gobiernos europeos decidieron que la radiodifusión sería un dominio público, no controlada por empresas comerciales, sometidas a intereses privados.” (Nissen 2006)

Por otra parte, hay un cierto consenso en torno a que el desarrollo cultural fomenta el desarrollo económico y *también* el social y el democrático (Pleitgen 2001). En las economías tardo-capitalistas, las industrias culturales han adquirido un valor estratégico, ya que son industrias limpias que permiten un desarrollo sostenible y, en definitiva, aumentan la calidad de vida y fortalecen la democracia de una sociedad. Por lo tanto, las políticas culturales y de comunicación no representan un gasto o un lujo, sino una inversión social.

En el contexto de la “Europa del Bienestar”, la regulación toma cuerpo durante los años 80-90, en paralelo a la liberalización y, en la mayoría de casos, privatización de servicios estratégicos del Estado (suministro de energía, telecomunicaciones, audiovisual, etc.). La regulación de un servicio bajo el régimen de monopolio público (o parapúblico) tiene un carácter estrictamente técnico y por consiguiente es relativamente sencilla. A partir del momento en que la provisión de estos servicios se liberaliza, la regulación es mucho más compleja, porque adquiere una vertiente económica (políticas anticoncentración, garantía de una competencia efectiva sin abuso de mercado de los exmonopolios públicos, etc.). Si se aplican medidas liberalizadoras es para, en teoría, diversificar la oferta e introducir la competencia en el mercado. Por lo tanto, la primera misión de la intervención pública es garantizar el pluralismo y la calidad del servicio liberalizado.

En toda Europa se crearon agencias de regulación de estos sectores liberalizados (en España: Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional de la Energía, etc.). El caso del audiovisual español es la excepción tanto desde un punto de vista territorial (es el único Estado europeo sin un regulador del sector), como sectorial (el audiovisual es el único sector liberalizado en España que no está regulado por un organismo *ad hoc*).

Por otra parte, las peculiaridades del sector audiovisual requieren una intervención pública más ambiciosa que otros sectores, como por ejemplo el energético. No basta con garantizar el correcto funcionamiento del mercado, como asignador de bienes y recursos. En el audiovisual, además de los aspectos técnicos relacionados con la transmisión de la señal, encontramos la vertiente, mucho más delicada, de la

programación. Porque el audiovisual no es sólo un mercado de acceso y distribución, también es un mercado de contenidos.

Si no existe una regulación en el sector audiovisual no sólo se corre el riesgo de una concentración en la propiedad de los medios, sino también de una uniformización y degradación en la oferta de contenidos. En el caso español, por ejemplo, encontramos el fenómeno de la telebasura, vinculada a la prensa rosa. Se trata de contenidos baratos de producir, sin una guionización elaborada, que genera un *star system* propio que se retroalimenta a sí mismo y que tiene un efecto de mimetismo importante sobre las estrategias de programación (CAC 2006).

De manera que la liberalización emprendida en los años 90, que introdujo los intereses privados en el sector audiovisual, ha comportado una multiplicación de la oferta, pero no una diversificación. Según Montoro Fraguas (2007), la pluralidad en el acceso y la gestión de los medios de comunicación social no es, en rigor, sinónimo de pluralismo y diversidad. Así pues, la intervención pública no sólo debe velar por el correcto funcionamiento del mercado de acceso y de distribución (pluralismo), sino que también tiene que arbitrar en el mercado de los contenidos (diversidad y calidad). Una falta de regulación (o una regulación inadecuada) puede derivar en una concentración de la propiedad de los medios, en un oligopolio privado y en una falta de competencia efectiva. El mercado no es entonces un mecanismo de innovación y calidad, contrariamente a los dogmas neoliberales, sino que queda prisionero de unos intereses privados muy restringidos (y a menudo opacos). La premisa según la cual muchos canales abastecerán una oferta de contenidos diversa y de calidad se demuestra falsa. En un mercado desregulado, los agentes tienden a uniformizar la oferta, a reducir la calidad y a subir los precios de acceso. Se produce entonces lo que en términos económicos se llama “fallo del mercado” (*market failure*).

Para evitar esta situación de ineficiencia del mercado, el sistema legal de cada país establece una serie de medidas para promocionar una diversidad de contenidos. El caso de la Directiva europea “Televisión sin Fronteras” (y la Directiva todavía no vigente sobre servicios audiovisuales, que debe sustituirla) son ejemplos paradigmáticos de cómo una intervención pública puede enderezar un desequilibrio del mercado en cuanto a consumo de ficción televisiva.

Sin embargo, no debe olvidarse que los sistemas y los organismos de regulación del mercado audiovisual forman parte de políticas liberalizadoras, y no de los programas de la izquierda tradicional europea. Es preciso tener presente que la ola

liberalizadora de los años 80-90 rompió el consenso vigente desde la II Guerra Mundial, según el cual estos servicios básicos tenían que ser propiedad de y gestionados por el Estado bajo el régimen de monopolio (Nissen 2006). Éste era uno de los pilares del Estado del Bienestar en Europa, junto con las políticas sociales redistributivas (educación, sanidad y pensiones). Las infraestructuras en energía, telecomunicaciones y audiovisual *también* formaban parte del código genético del Estado del Bienestar y, en consecuencia, no podían ser regidas por las leyes del libre mercado. La regulación del mercado audiovisual sólo responde, pues, a una *liberalización eficiente*.

REGULACIÓN DEL PLURALISMO Y REGULACIÓN DE LA DIVERSIDAD

Contrariamente a lo que afirmaban los partidarios de la desregulación del sistema comunicativo durante la década de los 90, una mayor pluralidad en la propiedad de los medios no se traduce automáticamente en una mayor diversidad de la oferta. Pluralismo y diversidad son dos conceptos emparentados, a pesar de que tienen diferencias notables y requieren tratamientos conceptuales e intervenciones públicas diferenciados. En el informe *Media diversity in Europe* del Consejo de Europa, encontramos ejemplos muy ilustrativos sobre esta necesaria distinción:

Los lectores que consultan diversos diarios a veces se encuentran que contienen los mismos artículos, normalmente precedidos por las iniciales de una agencia de prensa. Los telespectadores que cambian de un canal a otro a menudo ven las mismas noticias, los mismos documentales o las mismas telenovelas. La razón de esta uniformidad es que las empresas de comunicación no redactan sus propios artículos ni producen sus propios programas, sino que se nutren de empresas externas que les proporcionan información, fotografías, noticiarios, transmisiones, programas, documentales, series y películas.

Las agencias de noticias juegan un papel importante, sobre todo para los operadores audiovisuales de países pequeños que no pueden permitirse toda una red de corresponsales en el exterior. Esto no tiene que afectar necesariamente la calidad editorial del medio, pero ha habido cierta preocupación sobre el pluralismo informativo, dado que los diarios reducen su personal en el extranjero y trabajan en mayor medida con agencias de noticias.

La competencia tan intensa entre diarios y entre canales de televisión no garantiza por ella misma una diversidad de contenidos. Eso plantea la pregunta sobre si, y hasta qué punto, una competencia inadecuada puede tener un efecto negativo sobre el funcionamiento de la sociedad democrática, a consecuencia del déficit de pluralismo. (Consejo de Europa 2002, también citado en: Comisión Europea 2007)

La diversidad y la calidad de contenidos necesitan un mercado mínimo y una masa crítica suficiente para amortizar los costes que genera su producción. Una atomización excesiva del tejido industrial, lejos de comportar una mejora de los servicios, provoca una generalización de contenidos de bajo coste (y baja calidad) que compiten por el *mainstream* de la audiencia. Éste es el resultado paradójico de una excesiva liberalización del sector audiovisual: la oferta disponible no se diversifica, simplemente se clona.

A partir de aquí, no hay consenso sobre el nivel de pluralismo idóneo para garantizar la diversidad y la calidad de contenidos. Los principales factores que determinan el tamaño de un mercado son la demografía, la concentración urbana, la lengua y la capacidad adquisitiva de la población. En los mercados más pequeños es económicamente inviable la pervivencia de demasiados medios de comunicación. Sólo a corte de ejemplo, comparemos la inversión publicitaria en televisión de diferentes mercados en el año 2003 (véase cuadro): en Irlanda, su volumen económico fue de 189 millones de euros; en el Reino Unido de 5.537 millones, y en EEUU, de 46.736 millones (Observatorio Europeo del Audiovisual 2006). Como se ve, el mercado publicitario de Irlanda es 22 veces menor que el británico, y 250 que el norteamericano. El caso irlandés, además, resulta particularmente vulnerable, porque comparte lengua con los dos gigantes. La conclusión parece clara: Irlanda tiene un umbral de saturación del sistema comunicativo relativamente bajo y, por lo tanto, la desregulación ciega del mercado audiovisual no comportará un mercado eficiente (innovación del sector motivada por la competencia, consolidación de grupos nacionales, producción local fuerte, etc.). Si Irlanda quiere disponer de un mercado económicamente equilibrado y no colonizado tendrá que aplicar unas políticas públicas compensatorias.

Cuadro. Distribución de la inversión publicitaria en determinados mercados europeos y EEUU. Año 2003 (En millones de euros)

PAÍS	TV	Prensa	Revistas	Radio	Cine	Exterior	Internet	TOTAL
Alemania	4.235	5.406	2.570	644	179	789	273	14.096
Reino Unido	5.537	3.453	1.752	759	214	1.139	591	13.445
España	2.275	1.070	484	508	48	357	75	4.817
Suecia	391	675	172	49	8	90	117	1.502
Irlanda	189	376	25	87	9	91	s.d.	777
Chequia	246	82	92	36	2	35	7	500
UE 15	23.984	17.659	10.206	3.999	s.d.	s.d.	s.d.	55.848
EEUU	46.736	22.800	11.118	15.371	s.d.	3.851	4.996	104.872

Fuente: Observatorio Europeo del Audiovisual (2006)

Desde un punto de vista económico, los mercados audiovisuales no ofrecen a cada país la misma posibilidad de desarrollo. Brasil planteó esta cuestión en la OMC, en su propuesta de negociación para la Ronda Doha. En concreto, alertaba de que la liberalización en el sector corría el riesgo de reforzar la actual estructura oligopolista del mercado internacional y el desequilibrio de los flujos comerciales en el sector audiovisual. Los Estados con un mercado interno suficientemente amplio como para amortizar los costes de producción pueden exportar sus productos a los mercados extranjeros a bajo precio. Esto afecta, y mucho, a la capacidad de la industria de mercados pequeños: se ve inundada de productos extranjeros (principalmente de EEUU), no puede amortizar sus inversiones en producción, ni tampoco consolidar un tejido industrial propio. La consecuencia es que la industria local no es capaz de sobrevivir ante el alud de productos importados de Estados Unidos. Así, lejos de planteamientos nacionalistas o de dictadura cultural, Brasil sugirió un debate sobre mecanismos de defensa comercial concebidos para el sector audiovisual, como por ejemplo disciplinas antidumping. (OMC 2001, European Broadcasting Union 2003).

En definitiva, en los mercados pequeños, una desregulación o una regulación laxa sobre el sector hará que la industria local sea económicamente insostenible. Queda abierta así la colonización empresarial del sistema comunicativo local por parte de grupos extranjeros. Por esta razón, la intervención pública en el mercado audiovisual es vital para la salud democrática y cultural (y también económica) de una comunidad pequeña o mediana. Es preciso garantizar el acceso a contenidos audiovisuales extranjeros (y no sólo a los de las grandes potencias exportadoras), pero también es necesario velar por la existencia de una industria propia, que garantice una producción de proximidad que refleje el mundo propio. El mantenimiento de un sistema público fuerte puede ser una de las intervenciones idóneas para ello. Las políticas de comunicación de un mercado menor que no prevean los efectos de la desregulación del sector audiovisual conllevarán consecuencias importantes: mercantilización extrema, lógica del lucro al mínimo coste y riesgo, reducción del mercado al *mainstream* de la audiencia, inundación de capitales y contenidos extranjeros, consolidación de gustos importados de consumo y desvalorización de los contenidos locales, etc. En otras palabras, condenarán el sistema local a un fallo del mercado múltiple y de grandes dimensiones.

Tal como argumentan De Moragas y Prado (2000), la ecuación neoliberal de los años 90 es falsa, de manera que obtenemos la secuencia:

Liberalización sin regulación = Multiplicación de canales = Aumento de la oferta
≠ Pluralismo
≠ Diversidad
≠ Calidad

ARGUMENTOS SOBRE LA (NECESARIA) INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XXI

La autoridad reguladora del audiovisual y de las telecomunicaciones del Reino Unido, la Office of Communications (Ofcom), llevó a cabo durante los años 2004-05 una revisión del servicio público audiovisual, la llamada *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting*. (Petit 2006)

Aplicando un cierto automatismo, la Ofcom partía de una visión liberalizadora del mercado audiovisual. Por una parte, argumentaba, la digitalización permite un mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico, lo que rebaja las barreras de acceso al mercado audiovisual y permite la entrada de nuevos agentes. El contexto analógico, caracterizado por pocos emisores de contenidos, requería una regulación fuerte: por una parte, una exigencia muy estricta de servicio público en el caso de los operadores del Estado y, por otra, un concurso público para el otorgamiento de licencias a los privados, en el que se establecían una serie de obligaciones de servicio público. De esta manera, se compensaba el privilegio de determinadas empresas con afán de lucro de utilizar un bien público escaso, como el espectro radioeléctrico.

Pero la digitalización ha cambiado las normas del juego vigentes durante la segunda mitad del siglo XX. Las nuevas formas de distribución de los contenidos (TDT, banda ancha, *personal video recorder* PVR, etc.) han multiplicado la oferta audiovisual. En consecuencia, concluía la Ofcom, el Estado tiene que eliminar (gran parte de) las trabas reguladoras propias de la época analógica, con el fin de que el mercado pueda desarrollarse con todas sus posibilidades.

Además, añadía el regulador británico, la digitalización transformará los hábitos de consumo audiovisual, que dejarán de ser tan uniformes y de congregar a grandes masas de audiencia. Es preciso tener en cuenta que a principios de 1996 nadie tenía televisión digital en el Reino Unido. En 2007, en cambio, el 85% de los hogares tenían equipamiento digital que daba acceso a una amplia oferta en TDT, cable y/o satélite digitales. Y como dato relevante, en estos *hogares multicanal (multichannel homes)*, la

audiencia conjunta de la televisión digital supera desde 2004 a la audiencia del canal analógico más visto. (Ofcom 2007)

Con la multiplicación de las opciones del consumidor, el mercado audiovisual competitivo tendría que fomentar que los operadores, en su búsqueda de audiencia y anunciantes, proporcionen calidad, innovación, variedad y una amplia gama de elección. Según la Ofcom, a medida que se aproxime el apagón analógico, el mercado audiovisual del Reino Unido será más eficiente en su tarea de proporcionar lo que los consumidores deseen y puedan pagar. Los fallos del mercado del pasado —asociados a la escasez del espectro, a la falta de mecanismos de pago directo por producto y a la falta de información al consumidor— se tendrán que reducir de forma significativa. En definitiva, la Ofcom utilizaba los argumentos neoliberales clásicos según los cuales, en un contexto donde desaparece la escasez del espectro y se multiplican las formas de distribución, el Estado “debe inhibirse” (privatizando operadores públicos, desregulando el mercado, etc.). De esta manera, el mercado devendrá transparente y la oferta y la demanda casarán: los productos se venderán en función de la demanda y los precios se autoregularán en función del valor que los compradores estén dispuestos a pagar. (Ofcom 2004)

Este punto de partida generó un intenso debate en el sector que, por cierto, ha pasado desapercibido en el continente. No solamente la BBC planteó contraargumentos en su respuesta a la consulta pública de la Ofcom, también otros autores lo hicieron, como veremos a continuación.

En primer lugar, la BBC observó que todos los servicios audiovisuales tienen el carácter de bien público, sean en tecnología digital o analógica. Desde una perspectiva económica, tienen costes fijos de producción muy elevados y, una vez producidos, el coste marginal para cada nuevo espectador es prácticamente cero. La Corporación ponía el ejemplo de la iluminación de la calle o de la defensa nacional, “que comparten el carácter de bien público con el sector audiovisual”. (BBC 2004)

Las características de bien público favorecen a los mercados grandes y ricos, como EEUU. Pues en efecto, una vez amortizada en el mercado interior la inversión inicial de una película, Hollywood puede vender los derechos de proyección a precios muy bajos. Incluso puede venderlos por debajo del precio de coste de la película (lo que, en términos económicos, se llama *dumping*). De cara a la exportación, este factor es clave para el dominio mundial de EEUU en el audiovisual, porque puede ofrecer bienes y servicios elaborados con muchos recursos a un precio mucho más bajo del que

los mercados locales son capaces de ofrecer. Esto conlleva el riesgo evidente de que la producción audiovisual amortizada en grandes mercados inunde a los pequeños. De ahí la necesidad de una intervención pública en aquellas culturas que no tienen un volumen importante, sea demográfico o económico. (Torrent y Gómez Bustos 2006).

La digitalización no cambiará esta dinámica, sino todo lo contrario. Los costes (fijos) de producción en contenidos variados y de calidad se mantendrán invariables, mientras que los costes (marginales) de reproducción y distribución continuarán siendo casi cero para cada nuevo espectador. Más aún, la digitalización permite que la reproducción de una obra audiovisual tenga un coste marginal *efectivamente* nulo. Además, se puede reproducir de manera ilimitada y sin pérdida de calidad. En consecuencia, la digitalización no cambia el marco conceptual ni exige una redefinición del audiovisual como bien público, antes al contrario, lo acentúa.

Sobre la cuestión, Helm (2005) hace una primera aproximación y define conceptos básicos: los bienes económicos normales (bienes privados) están regidos por los derechos de la propiedad, y el mercado es el mecanismo para intercambiar su titularidad entre productores y consumidores. Los derechos de propiedad tienen dos características fundamentales: son *rivales* y *excluyentes*. Por el contrario, un bien público es *no-rival* y *no-excluyente*. El audiovisual es un bien no-rival, porque el hecho de que una persona vea la televisión no excluye de que otra también pueda hacerlo (a diferencia de otros bienes como la comida o la propiedad de la tierra).

Y no sólo no hay rivalidad en el consumo audiovisual, muy al contrario, la tendencia es que, cuanto más gente consuma un programa o una película, más satisfacción genera a cada individuo. Dado que el coste marginal para cada nuevo espectador es cero, la ley de equilibrio de los precios no es aplicable a este tipo de bienes. A mayor demanda de cereales, mayor precio; pero un aumento en la demanda de un servicio audiovisual (sin costes marginales de reproducción) no justifica un mayor precio de su consumo. La Ofcom yerra en conceptos clave de la digitalización: la autorregulación de los precios en función del equilibrio entre oferta y demanda sí funciona en principio en bienes privados, pero no en bienes públicos como el audiovisual.

Además de ser un bien no-rival, el audiovisual también es un bien no-excluyente, porque no hay modo de evitar que alguien consuma este tipo de servicio, a no ser que se creen barreras artificiales (por ejemplo, la emisión de contenidos codificados que

necesitan un receptor especial). En estos casos, hay que crear la exclusión aparte del producto en sí, proceso que puede comportar la creación de un derecho de propiedad.

El problema, continuaba la réplica de la BBC, es que, en un contexto en el que el mercado determina los precios de los bienes públicos, los precios tienden a subir y la calidad a bajar. El audiovisual es un sector en el que se da el riesgo efectivo de fallo múltiple del mercado por una serie de razones:

- Las economías de escala aumentan el valor de las inversiones y de sus rendimientos, circunstancia que genera una tendencia a la concentración y al oligopolio privado.
- En un contexto de oligopolio, los operadores tienden a expandir los mercados y a uniformizar sus productos, de manera que el coste de producción por unidad se reduzca al máximo. Como es obvio, esta tendencia supone una seria amenaza para el funcionamiento eficiente del mercado, en el cual se da el máximo beneficio para proveedor y *usuario*.
- En un mercado desregulado (o no lo bastante regulado), la falta de información y de garantías para el consumidor hace que el público no exija el nivel de diversidad y calidad que el mercado está en condiciones de proporcionar. Así, un sistema audiovisual puede generar beneficios económicos altos, pero muchas veces estos beneficios no se reinvierten en la producción de contenidos diversos y de calidad. El fenómeno de la telebasura en España es un claro ejemplo de este fallo del mercado, ya que la audiencia no exige unos contenidos de mayor calidad, cuando el mercado genera importantes beneficios a los operadores comerciales. A pesar de poder abastecer una mayor calidad y diversidad de contenidos, el mercado uniformiza y degrada la programación.

La producción a gran escala permite una reducción del coste medio unitario del producto, mientras que una producción diversificada no permite aprovechar las economías de escala. La diversidad y la calidad se ven amenazadas por culpa de dinámicas mercantiles, que persiguen reducir los costes de producción. Por consiguiente, nos encontramos ante un conflicto entre la diversidad y la eficacia productiva (entendida como la producción de la menor variedad de bienes, con la menor calidad y en la mayor cantidad posibles, para así reducir los costes unitarios). Ante este conflicto, la conclusión es que el mercado no proporciona una oferta lo

bastante diversificada para satisfacer las expectativas de los consumidores. (Lancaster 1979)

En cambio, cuando el mercado tiene un funcionamiento óptimo, toda intervención del Estado es distorsionadora para su correcto desarrollo. Para que esto sea así, tiene que haber una competencia perfecta, sin abusos del poder de mercado, tiene que darse una ausencia de externalidades, un valor decreciente de las economías de escala, todo comprador debe tener acceso a toda la oferta disponible y no deben producirse asimetrías ni disfunciones en la información sobre el servicio ofrecido. En esta situación, los intercambios mercantiles optimizarán los beneficios de proveedores y usuarios, y el mercado tendrá un funcionamiento eficiente. Según Davies (2005), en estos casos el Estado sólo tiene que contemplar el equilibrio perfecto entre la oferta y la demanda y el “trabajo mágico” del mecanismo de precios. Pero esta situación idealizada, añade, sólo se da en los modelos económicos teóricos y no en los mercados reales. Y mucho menos en el audiovisual.

El mercado audiovisual, espontáneamente, no abastece una oferta lo bastante diversificada en relación a lo que maximizaría la satisfacción de los consumidores. El interés de los consumidores, que consiste en disponer de la máxima diversidad posible de contenidos de calidad, choca con el de los productores y sus necesidades de eficacia productiva (reducción de costes o conquista de nuevos mercados). En otras palabras, en un contexto hipermercantil, se marginan los gustos de los consumidores que no entran dentro de los criterios de eficacia de los productores.

Otro argumento a favor de la intervención pública en el ámbito audiovisual es el concepto de externalidad: más allá de la relación bilateral proveedor de contenidos – espectador (en la que el espectador paga un canon o abono o consume publicidad, a cambio de tener acceso a contenidos), hay una influencia sobre el comportamiento social general. Una opción estética por una feminidad sin curvas puede derivar en un aumento de casos de anorexia entre la población adolescente, en fase de formación de su personalidad. Lo mismo diríamos de las carreras de coches televisadas y la seguridad en las carreteras.

Definiremos *externalidad* como el coste o beneficio resultante de una transacción económica que repercute en terceros que no participan en ella (Tamames 1989). La teoría económica considera que un intercambio voluntario es beneficioso para ambas partes, por ejemplo, para el vendedor y el comprador. Pero hay actividades económicas que pueden tener efectos directos, tanto positivos como negativos, sobre terceras partes.

Un ejemplo de externalidad positiva sería el efecto de la apertura de un museo sobre el comercio del barrio o la ciudad. Un ejemplo de externalidad negativa, en cambio, podría ser la contaminación de las aguas fluviales por los purines de una industria porcina. La existencia de esta externalidad puede hacer que el modelo de competencia perfecta en el sector porcino no optimice el beneficio social, por el hecho de no tener en cuenta sus efectos sobre el medio ambiente. En este caso, además, se puede llegar a considerar que la externalidad producida vulnera derechos básicos de la persona, como el de la salud. Por ello, el Estado tendrá que corregir esta deficiencia e intentar maximizar el beneficio total de la sociedad.

El Estado puede:

- Regular las actividades (prohibiendo o promoviendo determinadas actuaciones, según generen externalidades negativas o positivas).
- Establecer correctores (subvenciones o penalizaciones), de modo que el impacto de las externalidades (sea económico, social o de cualquier tipo), afecte directamente a la parte que las origina. Gracias a esta medida gubernamental, el agente económico que genera estas externalidades las tendrá en cuenta a la hora de tomar las decisiones. Por ejemplo, si una empresa contamina, es justo que pague un canon por esa contaminación, importe que el Estado puede dedicar a paliar sus efectos.

En el audiovisual, las externalidades pueden ser tanto negativas (*glamourización* de la violencia), como positivas (aumento de la lectura debido a un programa sobre libros). Para entender mejor cómo se dan los fallos del mercado en el sector audiovisual, pondremos un ejemplo de otro sector. Consideremos el caso de una empresa que fabrica productos homeopáticos para la prevención de la gripe. El consumo de este medicamento tiene externalidades positivas sobre terceros, ya que éstos tienen menos posibilidades de contraer la gripe, aunque ellos no se mediquen. Eso quiere decir que, más allá del beneficio privado de quien se toma el medicamento, resulta un beneficio social o público.

Cuando un análisis económico sólo toma en consideración las motivaciones privadas de cada consumidor con respecto a un producto, se dejan de analizar los efectos de esta elección, que pueden ser económica, política o socialmente relevantes. Si nos centramos sólo en el beneficio privado del consumidor homeopático, perderemos de vista el beneficio social que representa un incremento de la salud de la sociedad (y

un menor gasto en sanidad pública, por ejemplo). En el caso expuesto, es fácil que el mercado por sí solo abastezca menos medicamentos homeopáticos contra la gripe de lo que sería óptimo. Pero el gasto que significaría un mayor consumo de medicamentos sería mucho inferior a las mejoras que comportaría para la sociedad. Dicho en otras palabras, con un coste complementario relativamente pequeño, se obtendría un beneficio social relativamente grande. En estas condiciones, diremos que se producen deseconomías, ya que el mercado ha realizado una asignación ineficiente de los recursos y no ha garantizado la provisión total de dichos bienes. La ineficiencia del mercado en este caso ha conllevado que haya una provisión de bienes o servicios por debajo del nivel social óptimo.

Pues bien, un sector audiovisual desregulado comporta un fallo del mercado de esta naturaleza, ya que los grupos de comunicación, a pesar de sus beneficios económicos, tienden a bajar el coste de las producciones y su calidad. Así, el beneficio público está muy por debajo de la suma de los beneficios privados de estas empresas. (Davies 2005)

CONCLUSIÓN

Los análisis que se centran en la libertad formal del consumidor final a la hora de elegir bienes y servicios audiovisuales son reduccionistas y no muestran toda la realidad del problema. En el mejor de los casos son *naifs*, porque los procesos industriales y mercantiles que rodean (e incluso ahogan) la producción, el intercambio y el consumo audiovisuales son muy complejos.

En los mercados internos y en un contexto de fragmentación del sector, los operadores comerciales sólo compiten para atraer la audiencia con más recursos económicos. Es un hecho que la oferta se dirige a los segmentos de mayor rentabilidad publicitaria: franjas urbanas de la población, de clase acomodada y relativamente joven, obviando las minorías “no rentables”. Como consecuencia de ello, se arrinconan determinadas bolsas de audiencia y se universaliza el discurso televisivo de una parte del mercado.

Y en lo relativo al mercado internacional, se observa un flujo unidireccional de contenidos de los países productores, en especial de EEUU. Pese a los numerosos avances que ha experimentado el sector audiovisual a escala global, “la sala de máquinas de las políticas de comunicación se han quedado en el ámbito nacional, y así seguirá siendo en el futuro inmediato.” (Goldsmith, Thomas, O'Regan y Cunningham

2002). Las políticas de comunicación y la regulación del sector siguen siendo un asunto interno de los Estados, sin que se puedan concertar medidas aplicables a niveles superiores, al mercado global, donde efectivamente hay una concentración importante, una uniformización de los contenidos audiovisuales y un arrinconamiento de las culturas que no tienen un mercado suficiente como para hacer rentable la producción de contenidos.

Así, de la promesa neoliberal de un mercado audiovisual competitivo que, en su búsqueda de audiencia y anunciantes, proporciona calidad, innovación, variedad y posibilidad de elección, se obtiene una realidad opuesta. Nos encontramos ante una oferta multiplicada pero no diversa, que importa masivamente de los grandes productores mundiales, que programa sin audacia ni novedad, sólo con un barniz de efectismo, y que excluye todos aquellos contenidos y valores que no interesan al mercado publicitario. Además, estas tendencias van en aumento, a medida que la digitalización avanza y se generalizan nuevas formas de consumo.

Documentos y normativas recientes así lo recogen, desde la Convención de la UNESCO sobre Diversidad Cultural, al *Informe sobre el desarrollo humano 2004* (UNDP 2004), o la nueva Directiva europea sobre los servicios de medios audiovisuales, que incorpora el ámbito de internet al corpus de las políticas comunitarias para la promoción de las obras europeas. En palabras del propio Parlamento Europeo, los bienes y servicios audiovisuales “se tienen que someter a condiciones particulares, teniendo en cuenta que el mercado no puede regularlo todo, y que es necesario asegurar la diversidad de opiniones y el pluralismo.” (Parlamento Europeo, 2003). Como se ve, organismos internacionales y multilaterales han comenzado a revisar los dogmas de la desregulación absoluta. El neoliberalismo de los 90 empieza a ser una receta periclitada e ineficiente.

Para concluir, la intervención pública correctora de los desequilibrios del mercado acaba resultando no sólo justificada, sino funcionalmente necesaria. No se trata sólo de conseguir un equilibrio socialmente beneficioso, frente a los fallos del mercado en la oferta de contenidos diversos y de calidad, se trata de una intervención reguladora para la propia pervivencia del mercado audiovisual, algo que el neoliberalismo no ha demostrado ser capaz de garantizar.

BIBLIOGRAFIA CITADA

BBC (2004). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting. A BBC Response*

Documento en línea:

http://www.ofcom.co.uk/consult/condocs/psb/responses/a_c/bbc.pdf

Consulta: 18 diciembre 2007

CAC (2006). *Consideracions sobre la teleporqueria*. Barcelona: Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

Documento en línea:

http://www.cac.cat/pfw_files/cma/actuacions/Autorregulacio/recomteleporqueria.pdf

Consulta: 18 diciembre 2007

Comisión Europea (2007). *Commission Staff Working Paper. Media pluralism in the Member States of the European Union*. Referencia: SEC(2007) 32.

Documento en línea:

http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf

Consulta: 18 diciembre 2007

Formatat: anglès (Regne Unit)

Consejo de Europa (2002). *Media diversity in Europe*. Estrasburgo: Media Division, Directorate General of Human Rights. Referencia: H/APMD (2003) 1.

Documento en línea:

[http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Media/HAPMD\(2003\)001_en.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Media/HAPMD(2003)001_en.pdf)

Consulta: 18 diciembre 2007

DAVIES (2005). "The BBC and Public Value", en: VARIOS AUTORES (2005). *Can the Market Deliver? Funding Public Service Television in the Digital Age*. Eastleigh, UK: John Libbey Publishing.

DE MORAGAS, PRADO (2000). *La televisió pública a l'era digital*. Barcelona: Pòrtic.

European Broadcasting Union (2003). *Audiovisual services and GATS negotiations. EBU contribution to the public consultation on requests for access to the EU market*.

Referencia: DAJ/MW/mp.

Documento en línea:

http://www.ebu.ch/departments/legal/pdf/leg_pp_gats_170103.pdf?display=EN

Consulta: 18 diciembre 2007

GOLDSMITH, THOMAS, O'REGAN, CUNNINGHAM (2002). "Asserting Cultural and Social Regulatory Principles in Converging Media Systems", en: RABOY (Ed.) *Global Media Policy in the New Millennium*. Luton: University of Luton Press.

HELM (2005). "Consumers, Cityzens and Members: Public Broadcasting Service and the BBC", en: VARIOS AUTORES (2005). *Can the Market Deliver? Funding Public Service Television in the Digital Age*. Eastleigh, UK: John Libbey Publishing.

LANCASTER (1979). *Variety, Equity and Efficiency: Product Variety in an Industrial Society*. Nueva York: Columbia University Press.

MONTORO FRAGUAS (2007). *El derecho de acceso a la radiotelevisión pública*. Madrid: Universidad Católica de San Antonio (UCAM).

NISSEN (2006). *Les médias de service public dans la société de l'information*.

Estrasburgo: Consejo de Europa. Referencia: H/Inf (2006) 3.

Documento en línea:

[www.coe.int/t/f/droits_de_l'homme/media/1_Cooperation_intergouvernementale/MC-S-PSB/hinf\(2006\)003_fr.pdf](http://www.coe.int/t/f/droits_de_l'homme/media/1_Cooperation_intergouvernementale/MC-S-PSB/hinf(2006)003_fr.pdf)

Consulta: 18 diciembre 2007

Observatorio Europeo del Audiovisual (2006). *Yearbook 2005*. Vol. 1 “Economy of the Radio and Television Industry in Europe”. Estrasburgo: Consejo de Europa.

Ofcom (2004). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting, Phase I – Is Television Special?*

Documento en línea: <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb/psb/psb.pdf>

Consulta: 18 diciembre 2007

Ofcom (2007). *The Communications Market 2007*.

Documento en línea: http://www.ofcom.org.uk/research/cm/cmr07/cm07_print/

Consulta: 18 diciembre 2007

OMC (2001). *Communication from Brazil. Audiovisual services*. Referencia: S/CSS/W/99, 9 julio 2001.

Documento en línea: http://www.cdc-cdd.org/world/wto_audio_brazil_eng.doc

Consulta: 18 diciembre 2007

Parlamento Europeo (2003). *Informe sobre la preservación y el fomento de la diversidad cultural: el cometido de las regiones europeas y organizaciones internacionales como la UNESCO y el Consejo de Europa*. Bruselas: Parlamento Europeo, Comisión de Cultura, Juventud, Educación, Medios de Comunicación y Deporte. Referencia: 2002/2269(INI).

Documento en línea: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0477+0+DOC+PDF+V0//ES>

Consulta: 18 diciembre 2007

PETIT (2006). “La revisión sobre el servicio público audiovisual en el Reino Unido: el debate entre la Ofcom y la BBC”, en: *Quaderns del CAC*, núm. 26, septiembre – diciembre 2006.

Documento en línea:

http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q26ES_petit.pdf

Consulta: 18 diciembre 2007

PLEITGEN (2001). “Cultural diversity and pluralism. The European audiovisual model”, en: WTO: Audiovisual Industry Seminar (Ginebra, 4 Julio 2001).

Documento en línea: https://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_gats_seminar_4-7-01_pleitgen_tcm6-4455.pdf

Consulta: 18 diciembre 2007

TAMAMES (1989). *Diccionario de Economía*. Madrid: Alianza. 4ª edición revisada y ampliada.

TORRENT y GÓMEZ BUSTOS (2006). *Informe sobre el tratamiento del sector audiovisual y de la diversidad cultural en el marco de los principales acuerdos y organizaciones internacionales*. Barcelona: Broadcasting Regulation and Cultural Diversity Network (BRCD).

Documento en línea:

http://www.brcd.net/cac_brcd/AppPHP/modules/publications/files/av_intl_informe_feb_2006.pdf

Consulta: 18 diciembre 2007

UNDP (2004). *Human Development Report 2004. Cultural Liberty in Today's Diverse World*. Capítulo 5 “Globalization and cultural choice”. Nueva York: United Nations Development Program.

Documento en línea: http://hdr.undp.org/en/media/hdr04_complete.pdf

Consulta: 18 diciembre 2007