

## **I. INTRODUCCIÓN**

El nuevo milenio se ha iniciado con el mundo inmerso en un proceso de transformación económica, social y tecnológica que permite avizorar profundos y múltiples cambios. En el marco de una nueva fase del sistema capitalista marcada por la crisis del patrón de acumulación, el sector de la comunicación y la cultura se postula como el motor de una “nueva economía” sustentada en el binomio digitalización/convergencia y enmarcada en la concreción de una Sociedad de la Información virtualmente igualitaria y económicamente estable.

Los medios masivos de comunicación aparecen como la punta de lanza de estas promesas y apuestas, al tiempo que se afirman en su doble papel de reproductores sociales y económicos del sistema, en un momento histórico en que las políticas de comunicación pasan a ser arte y parte de este devenir en tanto que expresión de complejas negociaciones entre grupos de intereses diversos.

En el caso puntual de la televisión, las nuevas tecnologías digitales han transformado radicalmente las esferas de la producción y la difusión abaratando costes, aumentando la productividad del sector y, por sobre todas las cosas, elevando exponencialmente el número de canales disponibles, evidenciando con ello el fin de la escasez de soportes y frecuencias.

En la medida en que las transformaciones sobre el sector televisivo repercuten sobre el resto de las Industrias Culturales, ya sea por su gran penetración social o su naturaleza económica, el estudio de la televisión digital y, más concretamente, el análisis de la televisión digital terrestre (TDT), se revela como clave para comprender los desafíos que plantea la llamada Era Digital.

La TDT, junto con el cable y el satélite, es uno de los soportes posibles para la transmisión de la señal televisiva digitalizada que se define por ser un sistema que cabalga sobre la red de distribución de la televisión hertziana analógica y puede ser recibido por medio de las mismas antenas (Prado, 2003). Su pertenencia al mundo digital es, precisamente, lo que la coloca, junto a otros nuevos desarrollos, en la agenda de la Unión Europea (UE) en torno al acceso de todos los ciudadanos a los bienes y servicios de la Sociedad de la

Información (SI), y en la posición de candidata natural a sustituir a la universal televisión tradicional.

Su incipiente desarrollo y los interrogantes que plantea la concreción de estas “misiones”, han conducido a convertirla en objeto privilegiado de este estudio como forma de comprender la configuración audiovisual futura. Ya que con ingresos mundiales estimados en 283 billones de euros para el año 2009 (225 billones en 2004), y la recuperación de la publicidad como fuente de financiación luego de la crisis del periodo 2001-2002<sup>1</sup>, el mercado televisivo mundial sigue siendo una instancia nada despreciable de valorización que se está enfrentando a cambios estructurales y pujas cruzadas, entre otras cosas, en función de su “apagado analógico” (*switch-off*).

Según Ofcom (2006c), más de 30 millones de hogares en todo el mundo han adoptado alguna forma de televisión digital a lo largo de 2005, aunque de estos, sólo el 2% se ha decantado por la TDT. Sin embargo, se espera que en los próximos cinco años el número de hogares recibiendo el servicio se duplique, con un crecimiento especialmente importante en aquellos países con penetración históricamente baja de servicios de televisión por cable y satélite. Así pues, esta obra pretende contribuir a la comprensión de qué papel se le asignará a la TDT en el nuevo mercado televisivo europeo digitalizado.

Por ello, no será una consideración de tipo tecnológico o económico lo que aquí predomine. Sino que se sostiene que es, sumado a lo anterior y asumiendo la doble vertiente económico-industrial y político-cultural que define al audiovisual, la dimensión sociopolítica la que puede brindar una mirada más compleja con respecto a este nuevo servicio. De ahí que este trabajo gire en torno a las políticas públicas que lo han hecho posible en la Unión Europea y dos de sus Estados miembros: España y el Reino Unido.

El objeto de estudio que se propone es, por lo tanto, la investigación comparada de las políticas públicas aplicadas a la implantación de la TDT en España y el Reino Unido, desde sus orígenes y hasta finales de 2006, en el contexto más amplio de la actuación de la Unión Europea respecto del sector.

A 25 años del Informe MacBride y en un escenario en el que las desigualdades entonces señaladas no sólo no han desaparecido sino que, en buena medida, se han acentuado, los análisis centrados en las políticas de comunicación y cultura se convierten en una imperiosa necesidad en una época en la que el debate sobre los medios se centra en la libertad de circulación de los bienes culturales.

El límite temporal mencionado se ha establecido considerando que el año 2006 es simbólica y empíricamente apropiado para efectuar un balance de situación, a pesar de la cercanía de los acontecimientos. En el ámbito europeo, el audiovisual ha asistido a una aceleración de las políticas liberalizadoras vigentes de la mano de la revisión de la Directiva de Televisión sin Fronteras y el llamado paquete de comunicaciones electrónicas. En España, el

---

<sup>1</sup> *Idate News*, nº 298, “The World television market” (25/02/2004); *Idate, World Television Market* (2005).

50 aniversario del nacimiento de la televisión enmarcó el primer año de vida de la TDT tras su relanzamiento, mientras que en el Reino Unido, los 80 años de vida de la British Broadcasting Corporation (BBC) han prologado el inicio del proceso británico de transición definitiva hacia la televisión digital.

Si la transformación digital ha venido a profundizar, en el caso de la televisión, muchas de las tendencias ya existentes (Bustamante, 2003), es evidente que la TDT no se está desarrollando sobre el vacío ni como total ruptura con lo anterior. Por este mismo motivo, tampoco puede pensarse de manera ajena a las lógicas nacionales, regionales y globales que condicionan y a la vez explican su devenir. Lo cual justifica dirigir la mirada hacia las políticas audiovisuales europeas que enmarcan el desarrollo del servicio al interior de sus Estados miembros, que sin embargo y por supuesto, se lanzan a la carrera digital y al apagón analógico del espectro guiados por sus propias lógicas comunicacionales.

En el caso de la UE, es su tradición en la elaboración de políticas audiovisuales lo que la hace un ámbito privilegiado de análisis para el estudio de las políticas digitales en torno a las redes televisivas terrestres. Pero como el análisis de su enunciación carecería de aportes relevantes si no se encuadrara en la comprensión de la realidad de los países, se propone conectarlo con el estudio de dos casos nacionales. La elección de estas experiencias responde, en primer lugar, a la existencia de ciertos puntos de contacto en sus actuaciones destinadas a la TDT, pero también, a la constatación de importantes diferencias.

Se sostiene aquí que la comparación es posible porque nos encontramos ante dos mercados televisivos que, aunque difieren de manera importante en el número de hogares con televisión, al momento de la introducción de la TDT evidenciaban ambos una estructura caracterizada por una gran dependencia de las redes terrestres para la prestación del servicio universal de televisión, escaso desarrollo de la televisión por cable y cuasi monopolio de la televisión multicanal y de pago por parte de una plataforma satelital.

Ambos países estuvieron entre los primeros en lanzarse a la aventura de la implantación de la TDT en Europa, escogiendo para ello un modelo sumamente parecido, apoyado en la creación de una nueva plataforma de pago que al poco tiempo fracasó, por motivos también bastante similares. Frente a esta situación se elaboraron opciones de política diferentes que han dejado a España casi a la cola de la introducción del servicio, pero han colocado al Reino Unido, a principios de 2006, en el primer puesto de penetración de televisión digital del mundo (Ofcom, 2006c).

En segundo lugar, la elección responde a la intención de reflejar, con dos países bastante representativos, lo que suele identificarse como al menos dos tipos distintos de desarrollo económico y tecnológico al interior de la UE (Murdock, 2000). Se ha decidido comparar el caso español con la experiencia británica debido a la peculiar configuración de su sistema de medios (importante presencia y actuación del servicio público, temprana liberalización del sector), y a la importancia internacional y especialmente europea que históricamente han tenido sus políticas de comunicación.

En tanto ambos países son considerados parte de los cinco grandes mercados audiovisuales europeos, junto con Francia, Italia y Alemania, a estas y otras experiencias pioneras se hará referencia cuando se releve el estado de situación de la TDT en la UE. Este recorte espacial persigue un análisis más rico y complejo a la hora de estudiar la relación entre políticas comunitarias y nacionales: si las segundas no pueden aislarse de sus compromisos europeos, tampoco pueden pensarse como simple expresión mecánica de un poder supranacional.

La obra no propone una hipótesis a ser comprobada al final del análisis ya que su perfil es explicativo-descriptivo, aunque persigue un conjunto muy concreto de objetivos: contribuir, en particular, a la comprensión de las políticas de TDT aplicadas en España y el Reino Unido a partir de su estudio comparativo y, en general, al accionar de la UE frente al desarrollo del servicio y al estado de su implantación.

El eje metodológico de la obra es una rejilla de análisis que se aplica a ambas experiencias y permite proponer tanto una valoración de políticas como distintos modelos de resultado. Es decir, que para analizar y comparar las políticas aplicadas en España y el Reino Unido a la introducción y desarrollo de la TDT, se ha utilizado una misma rejilla que pretende representar, con objetivos de síntesis, sistematización y comparación, las principales opciones de política adoptadas y su grado de aportación a la democratización del servicio. Dicha rejilla está conformada por una serie de ejes y subejos de análisis que se definen en función de los principales niveles y polarizaciones que definen hoy a la televisión digital en general.

Esta propuesta conceptual y metodológica (capítulo II) introduce el estado de situación de la TDT en la Unión Europea, así como la caracterización de las políticas comunitarias destinadas al servicio (capítulo III). A la aplicación de la rejilla a los casos de estudio nacionales se dedica el resto del libro (capítulos IV y V), que se cierra con su comparación en el apartado dedicado a las conclusiones y propuestas (capítulo VI).

## **II. PROPUESTA CONCEPTUAL Y METODOLÓGICA**

Si una política es la toma de posición de un actor frente a una cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1984), y “formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del Estado” (Oszlak, 1980: 8), es posible aceptar una interpretación no específica del término “políticas públicas” para englobar todas las variaciones empíricas de programas de acción encomendados a las burocracias públicas para su ejecución (desde leyes o planes, hasta expresiones más generales de intención política). Dentro de esta amplia definición, la formulación de una política es entonces una operación abstracta: definir el sentido que deberá tener la acción, sin olvidar, que en tanto la política pública es un proceso social complejo, esta emerge como una tarea colectiva (Aguilar Villanueva, 1992).

Así pues, centrándonos en los diferentes niveles de las políticas estatales, pueden definirse las políticas de comunicación (y culturales) como las acciones y omisiones de las instancias estatales, que de acuerdo a las concepciones y legitimaciones de cada sociedad en un momento histórico dado, determinan u orientan la creación, producción, difusión y consumo de los productos comunicativos (y culturales). Ya que en su evolución histórica las Industrias Culturales han estado vinculadas de manera directa a la actividad del Estado y “en términos modernos, estas actuaciones se han englobado con los nombres, con frecuencia desgraciadamente separados en el análisis, de Políticas Culturales y Políticas de Comunicación” (Bustamante, 2003: 34).

Partiendo de esta definición, el capítulo tiene por objeto desarrollar la propuesta metodológica que vertebra la obra, tras describir el estado de situación de las políticas de comunicación y cultura en la actualidad y analizar la importancia de la TDT al interior de dicho marco.

## **1. POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN Y CULTURA EN LA ERA DIGITAL**

A partir de finales de los años setenta y fuertemente a lo largo de los ochenta, se pusieron en marcha una serie de cambios relacionados con el quiebre de la figura del Estado de Bienestar que repercutieron en las políticas culturales y comunicativas acentuando las tendencias comercializadoras existentes. Desde entonces, las decisiones de corte económico-industrial han ganado peso en su configuración.

En línea con estas transformaciones, las políticas de televisión de las últimas décadas comenzaron a delinearse respondiendo a las lógicas de la desregulación, privatización, globalización, concentración y convergencia que se describen a continuación.

### **1.1. La impronta neoliberal en la política audiovisual**

De la mano del fin de las restricciones legales sobre el sector del cable y la flexibilización de las normas televisivas en torno a la concentración y regulación de los contenidos, se inicia la desregulación del audiovisual en Estados Unidos en la segunda mitad de los setenta y se expande con fuerza una década más tarde hacia Europa, vinculada a las ideas de privatización y liberalización.

Mientras que “en Estados Unidos los cambios se orientan a permitir el desarrollo de la tercera generación del audiovisual (el cable, la televisión de pago, la oferta fragmentada), se realizan de forma relativamente ordenada [...] y suponen una profundización de la filosofía competitiva [...], en Europa, la desregulación se centra en la segunda generación audiovisual (la televisión de masas) al adquirir el significado de desmantelamiento de los monopolios públicos” (Bustamante, 2001: 47).

Las características comunes que tomaron los procesos de desregulación en Europa y Estados Unidos (Miguel, 1993: 52) tuvieron que ver con la aparición de nuevos actores procedentes de otros sectores de actividad distintos al de la radiodifusión (especialmente las telecomunicaciones), la disminución del papel del Estado en la organización del sistema audiovisual y la sustitución progresiva de la doctrina basada en el interés general por la ley del mercado.

En Europa, más específicamente, la desregulación supuso la generalización de la publicidad como forma de financiación predominante, la coexistencia de las televisiones privadas con las de monopolio público y las consideraciones de tipo económico-financiero como dominantes en las Industrias Culturales en general. Prácticamente ningún elemento del viejo paradigma anti-comercial quedaría en pie (McQuail, 1998)

Sin embargo, la desregulación no siguió el mismo patrón en todo el continente (Humphreys, 1996): mientras que el peso de ciertas tradiciones permitió en Alemania el respeto para con la continuidad de determinados elementos del servicio público, en Francia, la “soberanía cultural” se transformó en un elemento central, aunque las disputas interministeriales y administrativas condicionaron la política de comunicación. En el Reino Unido, por el contra-

rio, la independencia y el prestigio de sus entes permitió suavizar algunas de las intenciones tatcherianas.

En relación con la aparición de las nuevas tecnologías, tan importante como lo anterior es remarcar que el cambio tecnológico no fue siquiera una condición para la desregulación. En Francia y el Reino Unido, por ejemplo, a pesar de las decididas políticas de sus gobiernos los nuevos medios (cable y satélite por aquel entonces) no empezaron a difundirse a principios de los ochenta como había sido la intención inicial. Mientras que en Alemania ocurrió lo contrario, a pesar de que la desregulación fue significativamente moderada por parte de la política pública. Lo cual lleva a Humphreys (1996) a argüir, con razón, que más que de desregulación puede hablarse de re-regulación al proliferar de hecho nuevas normas y entes reguladores para el sector.

Llegado este punto, es necesario un breve apunte sobre un fenómeno que no puede dejar de mencionarse como parte de las transformaciones cruciales de la televisión de finales del siglo XX: la descentralización. Ligada en Europa al fenómeno de la unificación y al auge de las lenguas y culturas regionales, este complejo proceso dio lugar a denominaciones tan diversas como la de televisión local, regional, comunitaria o urbana, evidentemente ligadas más a espacios comunicativos geográficos que a los usos de la televisión.

Por ello, la utilización del concepto de televisión de proximidad para designar de manera global todas las experiencias de emisión a pequeña y mediana escala se revela como el más apropiado (Moragas, Garitaonandía y López, 1999). La televisión de proximidad es aquella que emite para un ámbito reducido con una clara vocación de servicio a la comunidad, lo que la distingue de las emisoras cuya cobertura es local pero que ofrecen producción comercial “internacional”, y la vincula a la televisión pública como una de sus aportaciones genuinas (Moragas y Prado, 2000: 290).

Si bien su existencia fue alimentada por el proceso desregulador mencionado, con el paso del tiempo este serviría también para poner de manifiesto la actividad financiera de las empresas de comunicación. Las mismas se volcaron a trasnacionalizar definitivamente sus actividades cristalizándolas en operaciones de fusión, adquisición, *joint ventures* y crecientes cruzamientos de participaciones accionariales (Richeri, 1994). Esta internacionalización, que no es más que la reproducción a escala internacional del fenómeno de la concentración a nivel nacional y que en el caso de la televisión configura un mercado oligopólico, ya estaba en marcha desde los setenta pero se aceleró a partir de los ochenta debido a la evolución de los grupos de comunicación (Miguel, 1993; 2003).

De grupos monomedia o poco diversificados en los ochenta pasaron a una diversificación multimedia en los noventa, inaugurada con la fusión Time-Warner, buscando el “control de las distintas puertas que abren la múltiple combinación de materiales, redes y contenidos para no importa qué medio, qué producto, qué soporte y, además, en clave planetaria” (Azpillaga, Miguel y Zallo, 1998). La etapa actual, iniciada con el cambio de milenio y ejemplificada con la absorción de Time-Warner por AOL, supone una actividad reticular

o interactiva. Lo que obliga a utilizar la palabra globalización más que internacionalización.

Ejemplo de lo dicho es que los principales grupos de comunicación mundiales al año 2000 eran de origen norteamericano (además de AOL-Time Warner pueden mencionarse Walt Disney y News Corp.), sólo dos europeos (Vivendi-Universal y Bertelsman), y uno japonés (Sony); y cada uno poseía a finales de los noventa “una combinación de productoras de cine y televisión, programación por cable, editoriales de libros o periódicos, música, estaciones de televisión” y hasta parques temáticos (Miguel, 2003: 228-229).

Así pues, la globalización, mundialización de las estrategias de los grupos, es un fenómeno que va más allá de la mera internacionalización (Miguel, 1993) y que pone de manifiesto la existencia de un sistema global de medios comerciales no competitivo, que por ello se asemeja más a un “cartel” y, en el fondo, no es más que una expresión del grado de globalización de la economía de mercado (Hermann y McChesney, 1998; McChesney, 2002). La novedad es que este nuevo escenario obliga a los grupos a elaborar estrategias globales, en tanto y en cuanto sus acciones no sólo influirán en, sino que también serán influidas por sus competidores.

Pero como además bien señala Sussman (2002), a partir de la administración Reagan la gestión de la televisión y otras industrias culturales no sólo se transformó en una serie de integraciones verticales y horizontales al interior de la radiodifusión, sino también entre esta y el históricamente separado mundo de las telecomunicaciones. La *Telecommunications Act* de 1996 y la orientación mercantil de la *Federal Communications Commission* (FCC) han acelerado desde entonces las operaciones convergentes: megafusiones entre telecomunicaciones, radiodifusión, cable y compañías de Internet. El (relativo) agotamiento de las formas que han garantizado desde hace 15 o 20 años el fuerte crecimiento de las telecomunicaciones y el de las televisiones generalistas de masas, haría el resto (Miège, 1990).

De esta manera se constata, en el contexto de la amplificación del negocio televisivo llegado el fin del milenio, en función de la digitalización, compresión de las señales y consolidación de nuevos soportes, que la televisión continua siendo una de las más importantes piezas de la compra-venta mediática. En parte porque estratégicamente provee una plataforma para elementos significativos de la industria del entretenimiento (música, videojuegos), la información (noticias) y las comunicaciones (satélites, banda ancha, Internet), y ello la hace ocupar, sino el centro, un lugar privilegiado en la posible convergencia de estos mundos (Cunningham y Flew, 2002).

## **1.2. De las tendencias analógicas a las oportunidades y riesgos digitales**

Las mencionadas transformaciones que se han verificado en el ámbito comunicacional han sido indudablemente uno de los puntos de partida para el desarrollo que las Industrias Culturales están teniendo en la llamada Era Digital. Esta se caracteriza por la permanente tensión entre las oportunidades y ries-



gos que su despliegue posibilita y se detallan a continuación, para el caso específico de las industrias de flujo, siguiendo a Bustamante (2004c).

Las principales ventajas a destacar se vinculan a una fuerte disminución potencial de los costes mediante la eliminación de fases enteras de la cadena de valor y su consiguiente desintermediación; al incremento de la oferta en términos de cantidad y calidad; a la reducción de las barreras de entrada al sector, acompañadas de nuevas oportunidades de promoción y venta para pequeños y medianos actores; a la aparición de nuevos modelos de negocio y mejores vías de rentabilización de los costes; a la posibilidad de una mejor remuneración de los creadores y abaratamiento simultáneo de los precios; y, finalmente, a la aparición de nuevas posibilidades para la reconfiguración de modelos alternativos de no-mercado, como la revitalización de la tradición de servicio público y el apoyo a las redes de intercambio (P2P).

No obstante, los desarrollos que están teniendo lugar en el nuevo contexto digital, guiados por una fuerte lógica mercantil, ponen de manifiesto riesgos muy concretos que amenazan con cristalizar, en términos digitales, la profundización que ha tenido lugar en la comercialización de la cultura y la comunicación. En primer lugar y en relación con la infraestructura de las redes, el perfil privado y comercial de los grandes operadores cuestiona un rápido y equilibrado despliegue más allá de los mercados más rentables, y la tendencia a la conformación de redes cerradas y propietarias mina las posibilidades convergentes de las nuevas redes digitales y erige nuevas barreras de entrada al sector.

En lo que respecta a los procesos de concentración, estos tienden a dar un salto cualitativo en el entorno digital. Asistimos a estrategias sistemáticas de control de las redes físicas, acumulación de carteras de derechos y absorción de nuevos agentes con el objetivo de monopolizar las nuevas redes, productos y servicios digitales. Los nuevos grupos o sus acuerdos así surgidos llegan a dibujar incluso auténticos oligopolios globales, cuya viabilidad económica, sin embargo, no se acaba de confirmar (como en el caso de Vivendi y Time-Warner).

En relación con los modelos de negocio, dominan de momento los ya conformados por la herencia televisiva de corte mercantil: la financiación publicitaria por contactos (con una cadena de intermediarios a remunerar mucho más compleja), el modelo de abono o suscripción que gana terreno, la venta electrónica y el modelo de pago por consumo al estilo bajo demanda (en estado germinal debido al escaso ancho de banda de las redes y la complejidad de su gestión). Las opciones no-mercado son, o bien sistemáticamente demonizadas (modelos de trueque), o bien directamente ignoradas (servicio público).

En cuanto a los contenidos, la aparición de una oferta abundante realmente pluralista, original y de calidad, se ve frustrada por los modelos de negocio dominantes (ofertas *walled garden*), la acumulación de derechos por parte de los grandes jugadores audiovisuales, el perfil de los contenidos gratuitos y las producciones locales y minoritarias (de escaso valor estético, o bien, incapaces de alcanzar una difusión masiva al ser discriminados a través de altos precios), y el déficit de nuevos lenguajes auténticamente multimedia y servicios verdaderamente interactivos.