

Dossier

Enrique Bustamante Catedràtic de Comunicació Audiovisual i Publicitat. Universidad Complutense de Madrid.

■ Contenidos de la televisión digital y retos de la política audiovisual europea

Enrique Bustamante reflexiona acerca de los retos planteados a la Unión Europea y a los estados nacionales y acerca de los desafíos que esperan a las televisiones públicas y privadas y a toda la industria audiovisual europea en su conjunto. Para ello, se centra en la política europea sobre los contenidos audiovisuales y revisa los documentos y las actuaciones de la Comisión Europea.

■ Digital television contents and the challenges facing audio-visual policy in Europe

Enrique Bustamante reflects on the challenges faced by the European Union and nation states, as well as those that await public and private television broadcasters and the entire European audio-visual industry. The article focuses on European policy on audio-visual material, and reviews European Commission documents and action.

■ Contenus de la télévision numérique et paris de la politique audiovisuelle européenne

Enrique Bustamante réfléchit sur les paris imposés à l'Union européenne et aux États nationaux ainsi que sur les défis qui attendent les télévisions publiques et privées et toute l'industrie audiovisuelle européenne dans son ensemble. Pour cela, il se centre sur les contenus audiovisuels dans la politique européenne, en passant en revue les documents et les actions de la Commission européenne.

Contenidos de la televisión digital y retos de la política audiovisual europea

1 Introducción: Confusiones españolas y europeas

Me gustaría expresar mi agradecimiento a los organizadores del seminario sobre El futuro de la televisión pública en el marco del cambio tecnológico. Y no sólo porque con su invitación me han dado la ocasión de participar en él, sino fundamentalmente porque la misma elección del temario muestra por sí sola una capacidad de plantear las «claves del debate futuro» de la televisión pública e incluso del sistema televisivo en su conjunto por encima de las hipotecas que continúan lastrando la reflexión sobre este asunto en España.

Todo hace pensar en efecto, que las atípicas características que conformaron el nacimiento y las dos primeras décadas de la televisión pública en España como «televisión de régimen», contrapuesta en su organización y financiación a la norma general de la televisión estatal en la mayor parte de la Europa Occidental, continúan pasando factura más de dos décadas después. Su estela puede seguirse así en los fallos estructurales del Estatuto de la radiodifusión y la televisión de 1980 –pese a su carácter inicialmente consensuado por todos los grandes partidos– o en el abandono de la radiotelevisión pública a la casi total hegemonía publicitaria; en el calco de ese modelo a escala en las televisiones autonómicas; y especialmente en la permanente fijación del debate de Gobiernos y oposiciones en torno al control y manipulación política, que evidencia la perspectiva política prácticamente exclusiva con que la televisión es contemplada en España. En definitiva, la asignatura pendiente de una auténtica televisión pública en España conduce a una doble paradoja: el olvido de la economía y la cultura cuando la televisión ha mostrado más claramente su papel esencial en ambos terrenos; y el anclaje de la discusión sobre la televisión herztziana, analógica, abierta y monocanal en el umbral mismo de la era digital.

Enlazando ya con el tema de esta ponencia, hay que reseñar de entrada las confusiones que parecen aletear en torno a los pronunciamientos más recientes de la Unión Europea, aunque sea por muy diferentes razones. La toma de posición de la Comisión en este terreno ha sido forzada, como se sabe, por la demanda reiterada por diversas cadenas privadas en torno a una presunta competencia desleal que vendría dada fundamentalmente por la llamada «financiación mixta» (pública y publicitaria), lo que en definitiva implica una apelación desde las reglas del libre mercado y la libre competencia. La respuesta oficial de la Comisión, reiterada en varios documentos, se ciñe fundamentalmente a dos conceptos: proporcionalidad de la financiación pública con la misión de servicio público definida por cada Estado; y transparencia contable para que esa proporcionalidad pueda ser garantizada y, en consecuencia, para evitar que el dinero público financie actividades comerciales.

Hasta aquí, podría pensarse en un notable equilibrio entre las exigencias del servicio público y de la libre competencia transparente en el mercado, entre la responsabilidad de los Estados-miembro en materia cultural y política y la competencia económica de la UE. Una posición favorable y positiva para estimular a los Estados, especialmente a algunos como el español, a enfrentar los problemas planteados y avanzar en el diseño de un sistema armónico y equilibrado de televisión. El problema surge de las ambigüedades mantenidas en dos grandes terrenos: la definición de la misión de servicio público (¿en singular o en plural?); y el establecimiento de las actividades consideradas comerciales (¿programas de atractivo de audiencias simplemente, o televisión de pago solamente?). A falta de una línea más clara de la Comisión, parecería que son los Estados, por sus competencias y por el principio general de subsidiariedad, quienes deben dar respuestas concretas a esas grandes cuestiones. Sin embargo, algunos Comisarios de la UE no han resistido a la tentación en los últimos meses de «interpretar» más o menos oficiosamente los términos de esa teoría general.

El Comisario general de la Competencia apuntó así hace pocos meses que los programas de gran

atracción de audiencias, como las películas o los deportes, correspondían al terreno comercial y no al servicio público, lo que abriría un delirante debate sobre el cine de autor-cine de masas o sobre deportes masivos y de élite; en último caso, como ejemplificó un diputado español, una ópera con un solo divo en un teatro sería de servicio público mientras que tres divos actuando en un estadio caerían en una actividad comercial no subvencionable. Otros comisarios han llegado a apuntar la posibilidad de privatizar cadenas públicas o la de subastar al mejor postor programas sueltos de servicio público (educativos, culturales), con absoluta ignorancia de que la televisión es estrategia conjunta de programación, y que sólo ella crea la relación con el público. Se ha alimentado así una ceremonia de la confusión, contradictoria con el Protocolo sobre la televisión pública anexo al Tratado de Amsterdam, que resulta particularmente grave en España por las especiales circunstancias antes reseñadas.

Para comprender esas contradicciones europeas es sin embargo necesario analizar más ampliamente la evolución y las realizaciones de la política europea en la televisión y el audiovisual, especialmente en materia de televisión digital. Objetivo central de esta ponencia que nos ayudará a reflexionar no sólo sobre los retos planteados a la Unión Europea y a los Estados nacionales, sino también sobre los desafíos que esperan ya a las televisiones públicas y privadas y a toda la industria audiovisual europea en su conjunto. Y para ello nos centraremos en la política europea sobre los contenidos audiovisuales, abordando tras una somera revisión de sus antecedentes, los documentos y actuaciones de la Comisión Europea orientados al futuro digital de los últimos años. Inevitablemente tal análisis ha de hacerse también en referencia a las actuaciones de la UE sobre las telecomunicaciones y la Sociedad de la Información.

2 Los antecedentes de la Política Audiovisual Europea

Como es sabido, la cultura no aparece en ningún texto del Tratado de Roma de 1957, y el audiovisual no entra en la agenda de la Comunidad más que

episódicamente en 1963 (con debates sobre la libre circulación del cine). Esta asunción de competencia sólo se dará a partir de la sentencia Sacchi de los tribunales europeos de 1974 que da por sentada la naturaleza económica, como «servicio», de la televisión. Los primeros antecedentes de una política europea del audiovisual– pivote a su vez de toda actuación cultural– no datan más que de los primeros años 80. Pese a ello, la cultura seguirá siendo considerada una competencia estrictamente nacional y sólo entrará en el Tratado de Maastricht (1993) como economía, por la vía de la supresión de obstáculos a la libre circulación de mercados y servicios, y cobijada bajo el manto de la subsidiariedad entre poderes. En definitiva, la tan citada expresión de Jean Monnet «si volviera a comenzar, empezaría por la cultura» no sólo parece apócrifa sino que carece de trascendencia alguna frente a la dominante perspectiva económica mantenida. Tan sólo cabría exceptuar la ambigua expresión del artículo 128 del último tratado citado, que ha incitado a numerosas exégesis: la UE favorecerá la cooperación, apoyará y complementará actuaciones en la «artistic and literary creation, including in the audiovisual sector».

Un análisis más concreto exige distinguir entre tres etapas diferenciadas de la política audiovisual de la Unión:

1º Desde 1981 a 1984

Incluidos algunos antecedentes aislados anteriores, es la etapa de debates y reflexiones que contiene en germen los desarrollos futuros. Diversos informes del Parlamento y la Comisión Europea culminan en el Libro Verde de Televisión sin fronteras de 1984. Prima en este período una visión político-económica de la televisión y una perspectiva dominante unitarista por encima de la diversidad. La mitificación de la televisión por satélite y cable, y de su presunta inmediata implantación transnacional sostiene esa euforia unificadora. La base es una clara relación implícita: las redes de comunicación generan los territorios. Y esa particular forma de determinismo se asentará en ocasiones sobre una peculiar e incontestada lectura de la evolución paralela entre

medios e identidad cultural en los Estados Unidos (del cine norteamericano especialmente y su papel en la integración de las sucesivas oleadas de inmigrantes). La decisión intervencionista desde la Comunidad Europea haría el resto, con una visión instrumental de la televisión al servicio de la política.

2º De 1985 a 1992

Llenan este período las resoluciones del Parlamento Europeo de 1985, el Plan de acción de 1986, el decálogo Barzanti de ese mismo año y, sobre todo, los grandes debates y luchas que culminan en la Directiva de TV sin Fronteras de 1989, con todas las ambigüedades del trabajoso consenso final adoptado sobre el mínimo denominador común. A lo que habría que añadir, en otro plano, la fase piloto del Programa MEDIA y su lanzamiento oficial desde 1991; Y el citado Libro Verde sobre la concentración que apelaba a un debate, triple consulta en la práctica, que quedará tan abierto como interrumpido y sin consecuencias (UE, 1992). En términos simbólicos, la política intervencionista que pretendía imponer un estándar europeo de televisión de alta definición se derrumba estrepitosamente.

La perspectiva se hace más económico-cultural, la unidad europea pretende conjugarse con la diversidad (especialmente en el MEDIA). El determinismo cambia de rostro: programas europeos en un mercado unificado generarán receptores europeos (identidad cultural europea). Y el afán intervencionista queda suavizado con apelaciones al mercado. La televisión, el audiovisual dicen los «intervencionistas», es vista como un instrumento político-cultural.

3º De 1992 hasta la actualidad

Es la etapa de la culminación del MEDIA I y del lanzamiento del MEDIA II (1995-2000). También incluye este período la famosa negociación con el GATT que terminará en la conocida y provisional «excepción cultural». Pero está marcada sobre todo por el discurso y las actuaciones inscritas en documentos célebres: el Libro Blanco sobre competitividad y empleo de 1992 (o libro «Delors»); su concreción pragmática en el Informe Bangemann de 1994 sobre

«Europa y la Sociedad global de la Información» (UE, 1994, a) y, especialmente, en el Plan de Acción de Corfú de ese mismo año (UE, 1994,b); también en el Libro Verde sobre los programas audiovisuales (Opciones estratégicas para reforzar la industria de programas, UE/DG X, 1994,a) y su correspondiente y nunca aprobado oficialmente Think Tank (UE, DG X, 1994,b). La Sociedad de la Información y la Convergencia dominan netamente este período, convirtiéndose en referente básico.

Es esta etapa, con su prolongación hasta la actualidad, la que nos interesa especialmente para contextualizar y clarificar el debate sobre la televisión pública de cara al futuro. Pero resulta interesante reseñar antes, aunque sea muy sintéticamente, las conclusiones más relevantes mantenidas por la investigación crítica en torno a esta política audiovisual que se presenta al mismo tiempo como pionera y pivote de la política europea sobre la cultura. De esta forma, y por citar sólo a algunos autores destacados de esta labor, podemos recordar la denuncia de los poderosos lobbies y los contradictorios intereses subterráneos a esta actuación (Mattelart, 1995); la política cultural «thin» que manifiesta (Schlesinger, 1995, 1997), su incoherencia y volubilidad en el tiempo (Collins, 1994), su carácter voluntarista en medio del déficit democrático de la Unión (Wolton, 1993), la maniquea polarización presentada a veces entre lo público y lo privado (Burgelmann, 1996). La mayor parte de los investigadores además pondrán en duda la mayor: la presuposición de «una» cultura europea, y el supuesto de que la identidad común pueda construirse por decreto. Pero sobre todo, la política europea del audiovisual ha mostrado abundantemente en todos sus episodios, no solamente la lucha entre intereses nacionales contrapuestos, con industrias cinematográficas fuertes (como Francia) o sólo televisivas (como Inglaterra o Alemania) o ni cinematográficas ni televisivas (algunos pequeños países); sino sobre todo, como ha analizado Richard Collins, la naturaleza de la Comisión y de su política audiovisual como terreno privilegiado de confrontación entre contradictorios proyectos europeos encontrados –intervencionismo versus liberalismo, maximalismo

versus minimalismo, europeización versus Europa de las patrias (Collins, 1994)–.

3 Europa frente a la Era digital

Esta perspectiva resulta extremadamente importante para analizar la política audiovisual europea en los últimos años. Porque permite contemplar corrientes dominantes de actuación y pensamiento, pero también documentos y planteamientos contrapuestos. Y porque ayuda a entender las distintas ópticas, encontradas a veces entre sí, de las diferentes Direcciones Generales de la Comisión. En ese sentido intentaremos revisar los rasgos fundamentales de la actuación del Ejecutivo europeo, a lo largo de esa etapa abierta desde 1992 hasta la actualidad, en los diversos planos en que puede ser estudiada: el discurso mantenido en los documentos oficiales, los estudios concretos encargados por la Comisión, los programas de acción que pretenden orientar la marcha del audiovisual europeo y, por extensión, de la industria cultural en sentido amplio y, finalmente, la regulación puesta en pie a escala de la Unión. Aunque nuestro análisis, por razones de espacio, haya de ser necesariamente sintético y centrado en núcleos básicos. Y deba obviar los debates y pronunciamientos del Parlamento Europeo, mucho más ricos y matizados a menudo, pero raramente volcados en la política efectiva de la ue.

El discurso oficial de la Comisión Europea

Desde el Informe Bangemann (construido en buena medida sobre la comisión presidida por De Benedetti), el discurso oficial de los documentos europeos es entusiasta con la convergencia y las tecnologías digitales. El Libro Verde sobre los programas de 1994 refleja bien esa óptica, que el informe Think Tank anexo lleva a su culminación: la convergencia, ineluctable en todas sus formas, es una oportunidad única para la industria audiovisual europea y, por ende, para construir de una vez la cultura común: «Qué nos cabe esperar?» se preguntaba el Informe Bangemann, y respondía: una Europa más solidaria, más calidad de vida, más servicios y entretenimientos, más pluralidad para las regiones, servicios públicos más eficaces y transparentes, más próximos y baratos,

y más competitividad y eficacia para las empresas. (UE, 1994, a); «Esta revolución dota a la inteligencia humana de nuevas e ingentes capacidades (...) altera el modo en que trabajamos y convivimos» (Id.); «La fulgurante expansión de las Tecnologías de la Información y la Comunicación que supone lo digital, se convierte en un poderoso factor de progreso económico y social: factor de crecimiento, factor de cohesión económica y social, factor de eficacia de las restantes infraestructuras, factor de desarrollo de nuevos servicios y , por consiguiente, factor de creación de empleo» (UE/DG X, 1994, a) ; «(...) nos encontramos ahora en el umbral de una nueva era cuyo motor va a ser la tecnología digital» (UE, 1998, a); «(...)Se están abriendo grandes oportunidades que Europa debe aprovechar si no quiere que otros lo hagan en su lugar»(Id.); «Es vital, tanto desde un punto de vista industrial como cultural, que Europa aproveche las oportunidades que se le brindan durante estos años para que la radiodifusión digital se convierta en un medio de comunicación importante»(Id.) .

Oferta y demanda parecen irremediabilmente coincidir en esa visión: «Asistiremos por tanto a una verdadera explosión de la demanda de los contenidos audiovisuales» (UE, 1998, a) y las alusiones a nuevos hábitos y demandas de los consumidores son también una constante.

Aunque en algunos textos se reconozcan los nuevos riesgos de esta situación: «El peligro es que la proliferación de canales fruto de la tecnología digital, acentúe aun más la fragmentación del mercado, haciendo más difícil que los productores europeos compitan con las importaciones americanas» (UE, 1998, a). Y se señalen efectos negativos constatados: la causa de este crecimiento de las importaciones usa son las ventas (...) especialmente a canales de televisión de pago». Incluso para el sistema televisivo clásico: «La expansión del número de canales puede hacerse a costa de las cuotas de mercado de las televisiones existentes» (UE, 1997). O, más ampliamente, peligros para el desarrollo: la creación de una sociedad de «dos velocidades» (UE, 1994,a)

El reconocimiento de la importancia de los contenidos y de su industria se reitera cada vez

más en los documentos oficiales: «La emergencia de los nuevos servicios es el principal reto...» (UE, 1997); «La industria de programas es y será un elemento estratégico para el desarrollo de los Medios audiovisuales» (UE/DG X 1994, a); «(...) los contenidos son la clave que determinará si las empresas europeas tienen algo que decir en el futuro» UE/ DG X, 1998,a)

Y en consecuencia se resalta el papel de los operadores de televisión «Las empresas de radiotelevisión son una fuerza clave para impulsar la producción audiovisual, ya que juegan un importante papel en su distribución y financiación» (UE/ DG X, 1998, a); «Las empresas de radiodifusión constituyen el principal motor de la producción audiovisual y las políticas de apoyo a la producción europea deben reconocer esta realidad» (Id.). Sin embargo, apenas hay referencias al papel o la problemática específica de las Televisiones públicas, sobre las que se dice como máximo que «necesitan replantear su papel en el ambiente de la convergencia» (UE, 1997) que puede ofrecer nuevas posibilidades, aunque se alerte contra las «subvenciones cruzadas» (UE, 1997). Pero, en cambio, se invita al desarrollo de acuerdos entre radiodifusores privados y autoridades públicas (UE/DG X., 1998, b).

La referencia permanente al mercado y al protagonismo de la iniciativa privada se solapa frecuentemente, aun con apelaciones a la importancia de las Pymes, con la necesidad de la concentración: «El grupo piensa que la creación, en Europa, de la Sociedad de la Información debería dejarse en manos del sector privado y de las fuerzas del mercado» (UE, 1994, a). Y parece incluso que la irrupción de grupos empresariales provenientes de otros sectores (las telecomunicaciones?) es plenamente positivo: «La aparición en la esfera audiovisual de nuevos operadores financieramente más poderosos abre nuevas perspectivas tanto en términos de nuevas inversiones como de nuevas salidas de mercado para la industria europea de programas» (ue/ dg x, 1994, b); incluso con apelaciones directas a la alianza de esos grandes actores: «Sólo una industria auténticamente europea, apoyada en sus operadores más poderosos, podrá soportar la competencia a la que se librarán

inevitablemente los gigantes mundiales de la comunicación» (UE, 1994, b). Tan solo alguno de los miembros del grupo de Alto Nivel expondrá individualmente en la Conferencia de Birmingham (UE/ DG X, 1998,a) los riesgos de esa concentración centrados en la potencia de los mayores operadores de telecomunicación («La legislación europea sobre la competencia debería abrir más ojos y oídos, estar un poco más vigilante», Pierre Lescure, Presidente de Canal Plus) y en la integración vertical de plataformas digitales y producción de contenidos, con el peligro de control del gateway (John Birt, Director General de la BBC). En definitiva, se dice, habría que evitar abusos de posición dominante por razones económicas y culturales, pero al aplicar las reglas de la libre competencia hay que «tener en cuenta las características especiales del sector audiovisual» (UE/DG X 1998,b)

El Estado debe jugar sobre todo una función promocional o demostrativa, «para promover un uso más generalizado» (UE1994, a) de las nuevas tecnologías y para crear un «ambiente de apoyo para la convergencia» (UE, 1997), incluyendo su propio papel como gran consumidor de equipos y redes de información.. Aunque la intervención pública se reconozca finalmente como un mal inevitablemente prolongado para el futuro, y los presupuestos destinados al audiovisual, en especial al programa media, se juzguen insuficientes: El objetivo, se dice, es crear una industria europea que no necesitaría apoyo público ni intervención, pero «esto parece imposible de alcanzar en un futuro próximo» (UE/ DG X, 1998,a). Lo que no obsta para que, se insista, no sean precisas nuevas regulaciones europeas (UE,1998.d) aunque se necesiten instancias de regulación nacionales efectivas e independientes

Todo ello en una referencia sistemática a la era digital y la convergencia que no se vierte sin embargo en las propuestas y soluciones apuntadas: como la recomendación a una ceremonia europea de premios (en referencia a los Oscar o los Emmy), o a una red de centros de formación de cine y televisión de excelencia (UE, 1998, d; UE/DG X, 1998 a) ni en general en la referencia privilegiada al cine.

En definitiva, los documentos oficiales de la UE sobre

el audiovisual y su convergencia resultan muy claros: La óptica prioritaria es claramente determinista (la tecnología como motor del cambio social), pero tras el impulso de la innovación tecnológica, aparece siempre potente un determinismo económico centrado en la dinámica y las fuerzas de mercado. La referencia a la cultura resulta frecuente ciertamente, pero tras ella se dibuja permanentemente una ecuación central: convergencia + mercado = cultura e identidad europeas.

Los informes europeos

La mayor parte de la investigación fáctica de la UE puede ser calificada, en términos clásicos de las Ciencias de la Comunicación, como de «administrativa». Así ocurre en la mayor parte de las publicaciones generadas por el programa media y de su ya desaparecido proyecto de la Media Business School, realizadas en su mayoría por consultoras de mercado británicas y alemanas. Las evaluaciones externas y periódicas del MEDIA I y MEDIA II no escapan a esa regla y constatan el retroceso de las cuotas de mercado del cine o la producción televisiva europeas durante su período de vigencia, en paralelo con un canto continuo a las virtudes del programa. Al igual que con los estudios periódicos sobre el cumplimiento de la Directiva europea de TV sin Fronteras, que preveía evaluaciones bianuales, resulta imposible saber con certeza el resultado efectivo de esa regulación y separarlo de los solos efectos del mercado, sin contar con las dudas sobre la fiabilidad de sus cifras. En último término, incluso cuando la realidad empeora, siempre queda el interrogante de si no hubiera sido peor aún sin promoción ni regulación.

Algunos informes son por sí solos más significativos de la filosofía política dominante en la Comisión que todos los discursos. Así, el informe final sobre el Plan de Acción para la introducción de los servicios avanzados de TV en Europa (finalizado en 1997), cifra en 25.422 las horas de producción europea en el formato 16: 9 que se ha ayudado a realizar (16.856 h.) o reformatear (8.565 h.) lo que naturalmente es considerado un éxito en cuatro años. El Informe reconoce en todo caso que el parque de receptores de ese formato no cuenta más que con

800.000 aparatos (1997) y que los servicios y la propia demanda no han alcanzado aun una «masa crítica». Pero rechaza la continuidad del Plan por su fe en el «porvenir comercial» del 16:9 y por el riesgo de «cultura de dependencia» y «distorsión de la competencia» por las subvenciones (UE, 1998, a).

Sin embargo, algunos informes recientes realizados por consultoras privadas por encargo de la UE por los propios servicios de la Comisión resultan ilustrativos, a pesar de su benevolencia general, de los riesgos efectivos que presenta la era digital para la industria europea de contenidos. Así, en el Informe Norcontel se recogen buena parte de las proyecciones optimistas de futuro sobre el crecimiento de la industria audiovisual europea y el aumento de sus cuotas de mercado que los documentos oficiales de la UE han barajado en 1997-98. Pero destaca también, lo que suele olvidarse, condiciones difíciles para ese porvenir mejorado: costes muy bajos de producción, pero productos de calidad, nuevas relaciones entre la producción independiente y las cadenas (contratos sistemáticos y prolongados), explotación de los nuevos mercados (vídeo, multimedia), fomento de las Pymes, necesidad de aumentar las exportaciones, importancia de prestar mayor atención y presupuesto al marketing. (Norcontel, 1997). A título de muestra, se destaca en ese informe el éxito de Polygram y su cartera de derechos europea,... poco tiempo antes de que esa librería quedara en manos estadounidenses ante la impotencia de la UE.

De la misma forma, el segundo informe sobre la Industria Cinematográfica de la UE (UE/ DG X, 1997), resalta que los canales temáticos y de pago están provocando costosos output deals de los grupos más poderosos, con mayoría de las sumas invertidas en derechos de emisión de películas de Hollywood. Y el documento de trabajo sobre la Cultura, la Industria Cultural y el Empleo de Mayo de 1998 destaca con un amplio abanico de cifras la importancia de la cultura como «fuerza motriz en la sociedad y la economía europeas de hoy», el peso decisivo del audiovisual en ella y en su creación de empleo, su papel destacado en el desarrollo económico de los territorios, la preponderancia de las Pymes en la cultura y el audiovisual europeo y la aparición de una «nueva

industria cultural» y un «nuevo público» con el desarrollo de la imagen electrónica. Pero también reseña la pérdida de empleo en el audiovisual comunitario, más de doscientos mil estimados, como consecuencia del déficit con el exterior, particularmente con los usa. Singularmente, concluye que el gasto, público o privado, en la cultura no puede ser visto como un simple coste sino como «una inversión económica rentable a medio y largo plazo» con importantes efectos de arrastre y fuerte efecto benéfico para el empleo duradero (UE1998, b). Una apreciación interesante para analizar los programas europeos culturales y audiovisuales y sus presupuestos.

Los programas de acción audiovisual y cultural

En los propios balances de la UE en particular en su proyecto de Primer Programa Marco a favor de la Cultura (2000-2004) se ha estimado que el dinero dedicado directamente a la cultura y al audiovisual apenas alcanzó en 1997 el 0'12 por 100 del total presupuestario de la Unión, porcentaje además que había ido descendiendo desde los 141'3 millones de ecus de 1995 (0,19 %) a los 108'2 de 1997 (UE, 1998, c).

El media ii en particular, habría recibido en total unos 310 millones de ecus, es decir, aproximadamente unos 50.000 millones de pesetas, dividido entre cinco años y quince países. Se trataría, según estimaciones aproximadas, del equivalente a poco más de un 3 por 100 de la inversión nueva de Europa en el audiovisual y de poco más de un uno por ciento de la inversión anual de la industria estadounidense. Lo que explica por sí solo que el media, aun con experiencias muy positivas en el establecimiento de redes de cooperación y de nuevas prácticas profesionales en Europa, haya sido incapaz siquiera de reorientar parcialmente la evolución de mercado en este tiempo. En suma, elemento de comparación entre redes y contenidos, se trata de presupuestos anuales entre siete y diez veces menores que los más pequeños programas europeos de I+D orientados al fomento de las telecomunicaciones.

Y sin embargo, estamos ante el más rico y famoso de los programas culturales de la UE y, sin duda, el

más sistemáticamente aplicado. Porque el citado Plan de servicios Avanzados de Televisión, último rastro en definitiva del fracasado plan de implantación de la norma europea Mac, no dispuso más que de 228 me para cuatro años, con presupuestos en rápida disminución anual (62 millones en 1996, 21 en 1997) antes de extinguirse. Por su parte, el programa Info 2000, heredero del Impact para estimular los contenidos y la demanda del multimedia sólo ha contado con 65 millones de ecus para cinco años (1996-99). En cuanto a los restantes programas culturales de cuyo general desconocimiento se ha quejado repetidamente la Comisión, sus presupuestos son mucho más reducidos aun: Caleidoscopio (26'5 ME para sectores artísticos clásicos en tres años), Rafael (10 millones en 1996 por ejemplo, para la conservación y restauración de bienes culturales), telemática para bibliotecas (7. 5 millones de ECUS ese mismo año), Eureka Audiovisual (1'5 ME en 1996).

La regulación europea

La única regulación efectiva y obligatoria en el ámbito audiovisual es, como se sabe la Directiva de Televisión sin fronteras que entró en vigor legalmente en 1991, aunque en muchos países-miembro no se vertió a la regulación hasta 1992/93 y en el caso español hasta 1994. Las críticas a esta Directiva se han centrado generalmente en sus famosas ambigüedades sobre las cuotas de programación y de producción independiente («siempre que sea posible», «progresivamente alcanzadas»). Aunque los balances periódicos realizados, en cumplimiento de sus propias previsiones, han arrojado unos resultados optimistas que parecían avalar crecientemente sus resultados. La «nueva» Directiva de 1997 no ha aportado novedad importante alguna sobre el texto original, salvo el rechazo explicitado por la mayoría del Parlamento Europeo a la obligatoriedad de las cuotas.

En realidad, el problema es más profundo, incluso en el caso de dar por buenas las cifras que algunos Gobiernos como el español proporcionan en ocasiones sin disponer de aparato estadístico que las avale. Porque los años de aplicación de la Directiva coinciden en suma con un auge de la producción propia e independiente en los grandes países europeos,

en paralelo al éxito creciente en audiencias de programación de origen local, en particular de la ficción. Resulta difícil pues discriminar los resultados de ese fenómeno de los efectos de la regulación europea. Pero, sobre todo, esa consolidación de la producción local no se corresponde con un incremento de la exportación o de la vocación de «viaje» de los programas europeos fuera de su país de origen. Lo que demuestra que las cuotas de programación o de producción europea en volumen horario, solapadas con las de la producción y programación europea, sirven sólo para encubrir los proteccionismos nacionales que se revelan inútiles además en términos genéricos cuando el propio mercado estimula –por razones de competencia y de imagen de marca– la producción interior. Pero son absolutamente impotentes para conseguir el objetivo principal declarado de impulsar la generación de un mercado común audiovisual. En consecuencia, la propia evolución del mercado hubiera aconsejado el establecimiento de cuotas de programas y producción europea no nacional.

La falta de adecuación de la «nueva» Directiva a las condiciones de las televisiones de pago o por nuevos soportes es también ejemplar de una fijación por el sistema y los soportes clásicos. Por una parte, porque estos nuevos soportes y modalidades de comercialización prácticamente no aparecen citados siquiera. En sus términos más elementales, es evidente que esas cuotas por volumen de horas pierden sentido alguno en las modalidades de pay per view e incluso resultan difícilmente aplicables a los paquetes cada vez más abundantes de la pay tv. Pero en cambio resultarían adecuadas y controlables las cuotas de producción independiente sobre volumen de ingresos o de presupuesto de programación, justamente la opción de la Directiva menos aplicada en la mayoría de los países europeos pese a lo cual la regulación sigue planteándola de forma opcional a cada Estado.

4 Tendencias dominantes y disyuntivas

En definitiva, en todos los niveles de análisis se detectan unas tendencias dominantes que guían

la política audiovisual europea de la Comisión, enmarcada a su vez en la política hacia la sociedad de la información. Aunque ciertamente puedan siempre citarse documentos contrapuestos o atípicos, como lo fue en parte el Libro Blanco sobre la competitividad y el empleo de Delors, o lo es más recientemente el documento de 1996 sobre «Vivir y trabajar en la S.I.: prioridad para las personas»; e incluso debe destacarse una literatura que puede ser calificada de «crítica» como el Informe FAST de los años ochenta (VV.AA., 1986) o el Informe de 1997 «Construir la sociedad europea de la información para todos» (UE/DG V, 1996, 1997). El olvido práctico cuando no la clara marginación de todos esos documentos evidencia sin embargo que no están incluidos en la «corriente principal» de la política de la UE.

En suma, las grandes opciones adoptadas por la UE en esta última etapa de los años noventa puede clarificarse con ayuda de algunas disyuntivas básicas:

Visión mitológica <> Visión experimental

Desde el Informe Bangemann, la Comisión Europea se decanta decididamente por una visión mitológica y feliz de la innovación tecnológica y la convergencia en todos sus vertientes, en las telecomunicaciones como en el audiovisual, en la economía como en la sociedad o la cultura. Las referencias continuas a aspectos o ejemplos concretos no llegan a paliar siquiera esa perspectiva central que impide analizar en detalle los viejos y los nuevos problemas (Bustamante, 1997,b).

Redes <> Contenidos

El reconocimiento frecuente de la importancia estratégica de los contenidos no ha tenido influencia real en el monto presupuestario y la importancia de los programas de acción en uno y otro campo. Las telecomunicaciones siguen siendo el eje central de la política comunitaria en el campo de la comunicación, con su nítida acepción de negocios, su carácter tangible y sus grandes grupos empresariales instalados que mantienen una política de «club» (Negrier/Rallet/Rabaté, 1994). A su lado, se divisa una y otra vez la consideración secundaria de los servicios y contenidos, intangibles, incómodos por

sus adherencias culturales y políticas y carentes de lobbies suficientemente activos. La diferencia de tratamiento desregulatorio entre telecomunicaciones y televisión es también notoria (Bustamante, 1997, a).

Economía <> Cultura

Las contradicciones entre una y otra óptica resultan desdibujadas de forma creciente a favor de una identificación automática, subordinada a la primera variable. Ni siquiera las conocidas dinámicas contrapuestas entre la innovación y la vanguardia creativa con el mercado y la maximización de beneficios reciben atención frente al éxito económico. La rentabilidad de una política cultural activa para la economía en el medio/largo plazo no encuentra así reconocimiento práctico. Sobre todo porque en el fondo el esquema comunicativo barajado sigue siendo el de la imposición del emisor sobre el receptor o, dicho en términos económicos de la oferta sobre la demanda.

Oferta <> Demanda

En términos económicos, el incremento de las redes y soportes y sus presuntas necesidades de programas se confunden con los comportamientos del consumidor final, del que se presupone está ya orientado masivamente a una «nueva cultura». El conocido círculo vicioso entre falta de masa crítica de mercado y oferta atractiva de contenidos es olvidado. Entre otras cosas porque pondría en cuestión el papel pasivo del Estado y porque obligaría a pensar en términos de medio/largo plazo y no de resultados y justificaciones a corto espacio de tiempo (Burgelmann, 1996) El subdesarrollo de nuevos servicios y contenidos adecuados a esas nuevas redes no se cuestiona ni se explica.

Audiovisual clásico <> Audiovisual digital

Las referencias a la Era Digital y la Convergencia se hacen omnipresentes en los años noventa. Pero bajo su capa se habla preferentemente del cine y de la televisión clásica, y se proponen soluciones perfectamente ubicables hace dos décadas, como los premios europeos audiovisuales. La televisión de pago y sus diferentes soportes y modalidades

de financiación apenas han sido objeto de análisis. Parece suponerse en general que la industria multimedia y los servicios interactivos se darán por generación espontánea del mercado, y como prolongación natural de la industria de contenidos. y que la demanda seguirá sin dudas a ritmo rápido, dispuesta siempre no sólo a transformar sus hábitos de usuario sino también a incrementar incesantemente sus presupuestos de gastos para este capítulo.

Mercado <> Estado

Así, el protagonismo del mercado en todo el proceso de expansión de las redes y los contenidos no es nunca cuestionado. El Estado se prohíbe a sí mismo una actuación destacada hasta como promotor de los servicios, incluso para romper ese círculo vicioso mencionado. Su papel sólo puede ser promocional (propagandístico), lo que implica asimismo destacar las ventajas y minimizar u ocultar los riesgos. En este contexto resulta normal la casi generalizada ausencia de menciones a las televisiones públicas. Ya que el mercado implica beneficios, clientes, pago por uso y que la misión de los Estados es sólo remover los «obstáculos» a ese desarrollo.

Todo pago <> Servicio Público/Servicio Universal

La primacía incontestada del todo pago no sólo olvida la tradición europea del servicio público y su papel cultural y político en nuestras democracias, frente a lo que muestra el debate canadiense (Raboy, 1996) Sino también que las nuevas redes arrastran un salto en la mercantilización, que avanza sobre terrenos antes clásicos de la gratuidad y del acceso público (Lacroix, Miège/Tremblay, 1994). El mismo concepto de servicio universal, importado en las telecomunicaciones de los Estados Unidos, con todas las ambigüedades de «servicio mínimo» (ver UE, 1993), permanece al margen del mundo audiovisual. Como si la televisión generalista y abierta supusiera ya el reinado conquistado de ese «salario mínimo» del audiovisual. Pero el mercado tiene también sus prelacións.

Grandes grupos <> Pymes

El mercado no aparece indiscriminadamente como

el caldo de cultivo apropiado del desarrollo de la convergencia con sus múltiples efectos benéficos. Se destacan con frecuencia las ventajas de las pequeñas y medianas empresas y su peso en el empleo. Pero en las visiones más prácticas y los programas de acción efectivos los grandes grupos representan los actores de éxito, los «campeones europeos» de nuestra economía y de nuestra cultura. Los riesgos de desestabilización que entraña la irrupción de los gigantes empresariales de las telecomunicaciones, la informática u otros sectores ajenos hasta ahora a la comunicación y la cultura (eléctricas, empresas de agua, bancos...) no son contemplados ni en su vertiente económica (opacidad, abusos de posición dominante) ni en la cultural y política (reducción del pluralismo). Tampoco la integración vertical entre difusión y producción o entres redes y contenidos reciben mucha atención. Y las escasas menciones a estos riesgos resultan ahogadas por los imperativos de la competencia mundial.

Viejos <> Nuevos problemas

Tales olvidos no tienen por otra parte nada de particular. Porque la visión de los problemas clásicos de la cultura y del audiovisual encaja con la mitificación del futuro. Y la generación de nuevos problemas graves estropearía ese optimismo ciego. Ni la concentración de nuevo tipo, ni la degradación del servicio público, ni los desequilibrios crecientes en términos relativos en las nuevas redes (entre las regiones europeas sin ir más lejos), ni los preocupantes fenómenos de exclusión, ni la confusión creciente entre lo público y lo privado, ni la imbricación inseparable entre publicidad y mensajes parecen encontrar huecos en esa reflexión. De ahí la afirmación repetida de que no hacen falta nuevas regulaciones. Tampoco, por tanto, una autoridad independiente europea capaz de ordenar y orientar un audiovisual que es cada vez más transnacional y hasta transeuropeo. **E.B.**

Referencias:

Burgelmann., J.C. 1996 «Issues and assumptions in communication policy and research in Western Europe: a critical

analysis» En P. Schlesinger/ R. Silverstone (Eds.) Handbook of Mediapolicy. Routledge. Londres.

Bustamante, E 1997.a) «Información, redes y desarrollo: una relación tan estrecha como arriesgada». Comunicação & Política. Vol. IV, Nº 2, nova serie. Mayo-Agosto.

Bustamante, E. 1997, b). «The audiovisual sector and information technologies in Europe». Media Development, nº 2. Londres.

Collins, R. 1994. Broadcasting and audiovisual policy in the European single market. John Libbey. Londres.

Lacroix, J.-G./ Miège, B./ Tremblay, G.(Dir.), 1994 De la télématique aux autoroutes électroniques. Le grand projet reconduit. Presses Universitaires du Québec.

Mattelart, A. 1995. «Excepción o especificidad cultural. Los desafíos del GATT». Telos nº 42. Julio.

Négrier, E./ Rallet, A./ Rabaté, 1994. L'amenagement territoriale des technologies de l'information et la télécommunication. Univ. Montpellier/DATAR. Septiembre.

Norcontel, 1997. Economic implications of New Communication technologies on the audiovisual markets». Comisión Europea. Bruselas.

Raboy, M., 1996 «Cultural sovereignty, public participation and Democratization on the Public Sphere: the Canadian debate on the New Information Infrastructure» Communication & Strategies. Nº21. Primer cuatrimestre.

Schlesinger, P. 1995. «¿Debemos preocuparnos por Norteamérica?. La política cultural y audiovisual de la Unión Europea» Telos nº 41, Marzo.

Schlesinger, P.1997 «From cultural defence to political culture: media, politics and collective identity in the European Union» Media Culture & Society, Vol. 19. Londres.

UE, 1992. Pluralism and media concentration in the internal market. COM 92. Unión Europea. Luxemburgo.

UE, 1993. COM (93) 159. El servicio universal se definía como «la oferta de un servicio mínimo de una calidad específica ofrecido a todos los usuarios a un precio abordable basado sobre los principios de universalidad, de igualdad y de continuidad».

UE, 1994,a) Informe Bangemann. «Europa y la sociedad global de la información. Recomendaciones al Consejo Europeo».

UE, 1994,b) «Europa en marcha hacia la Sociedad

de la Información. Plan de Actuación. COMM(94)347 final. Bruselas, 19.07.1994.

UE, 1996. Libro Verde: Vivir y trabajar en la Sociedad de la Información: prioridad para las personas. Comisión Europea. Luxemburgo.

UE, 1997. Green Paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for regulation towards an Information Society approach. Comisión Europea. Bruselas. COM 97 (623)

UE, 1998,a) Rapport annuel final sur l'Etat d'avancement de la mise en oeuvre du Plan d'Action pour l'introduction des services de television avancés en Europe. COM (1998)

UE, 1998,b) Culture, Industries culturelles et emploi». Document de travail des services de la Commission. Bruselas.

UE, 1998,c) Primer Programa Marco de la Comunidad Europea a favor de la Cultura (2000-20004). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité de las regiones. C(1998)266 final.

UE, 1998,d) Política Audiovisual: las próximas etapas». Comunicación de la Comisión al parlamento Europeo y al Consejo de Ministros

UE/ DG V, 1996. Construire la Société européenne de l'Information pour tous. Rapport Intermédiaire, Luxembourg.

UE /DG V, 1997.Construire la Société européenne de l'Information pour tous. Rapport final du Groupe d'experts de haut niveau. Luxembourg.

UE/DG X, 1994, a). Libro Verde: Opciones estratégicas para reforzar la industria de programas en el contexto de la política audiovisual europea. C.E Bruselas.

UE/DG X, 1994, b). Report by the think tank. Bruselas. (Texto mimeografiado)

UE/ DG X, 1997. La Industria cinematográfica europea a examen. Segundo Informe. Bruselas.

UE/DG X, 1998, a). Sfide e opportunità dell'era digitale. Conferenza europea sull'audiovisivo. Birmingham». RAI/VOPT. Roma.

UE, DG X, 1998, b). La era digital. La política audiovisual europea. Informe del grupo de Alto Nivel de Política Audiovisual. Comisión Europea. Luxemburgo.

VV.AA. Informe FAST., 1986. Fundesco. Madrid.

Wolton, D.1993. Naissance de l'Europe démocratique. Champs/Flammarion.Paris.