

# La competencia entre las televisiones públicas y privadas

POR ALFONSO SÁNCHEZ-TABERNERO

Este artículo ofrece una mirada panorámica acerca de los cambios que en las últimas décadas han afectado a los mercados europeos de televisión. Para poder medir el grado de concentración que éstos presentan y compararlos posteriormente, su autor utiliza el índice de Herfindahl Hirschman (IHH). Finalmente, se apuntan las claves de futuros escenarios para las televisiones públicas y privadas.

## *Nacimiento y desarrollo de la televisión pública*

La televisión pública nació en Europa con la finalidad de poner a disposición de los ciudadanos un nuevo medio de información y entretenimiento (Paulu, 1974; Conseil Superieur de l'Audiovisuel, 1992). Desde sus orígenes, el Viejo Continente se distanció del modelo americano, que confió en la iniciativa privada para desarrollar ese servicio. En Estados Unidos, se estableció una estricta regulación antimonopolio, para evitar una excesiva concentración de poder e influencia política en un reducido grupo de empresas (Noam, 1991; Blumler, 1992; La Porte y otros, 2001).

Sin embargo, los gobiernos europeos consideraron que tanto la calidad del servicio televisivo como el pluralismo informativo quedaban mejor garantizados mediante los monopolios públicos que se establecieron en cada país. En parte, esta percepción se apoyaba en una limitación tecnológica: el único sistema de distribución de señales (las ondas hertzianas) implicaba una escasez de ofertas. La (solución europea) consistió en introducir garantías de pluralidad o neutralidad informativa en los estatutos que regulaban la actividad de las televisiones públicas.

En la práctica, la pretendida neutralidad fue más respetada en los países del norte de Europa, con larga tradición democrática, que en los del sur, donde existieron regímenes dictatoriales hasta mediados de los años 70 (Moragas y Prado, 2000). Por ejemplo, todavía hoy en Italia,

España, Portugal y Grecia, los partidos que ganan las elecciones ejercen un control decisivo en la orientación de los programas informativos; aunque esta situación es criticada por la mayoría de los ciudadanos, aún pesa más la historia reciente que la voluntad de los espectadores. En el extremo contrario, la British Broadcasting Corporation (BBC) constituye el paradigma de televisión pública que goza de indudable independencia del Gobierno (Scriven y Lecomte, 1999).

En todo caso, el sistema de monopolios públicos de ámbito nacional se mantuvo en Europa hasta 1974. Ese año sólo tres países europeos ?Gran Bretaña, Finlandia y Luxemburgo? disponían de canales privados. Las tres excepciones tenían razones distintas: a) la peculiaridad institucional de Gran Bretaña ?siempre con la vista puesta a la vez en el viejo continente y en Estados Unidos? había favorecido el nacimiento, en 1954, de la Independent Television (ITV); b) la reducida dimensión del mercado luxemburgués llevó al Gobierno a conceder un monopolio privado a la compañía CLT, fundada ese mismo año; y c) en Finlandia, se estableció, en 1957, la tercera cadena comercial europea, *MTV Oy*, que no contó con una licencia de explotación hasta 1993 (Jyrkiäinen y Sauri, 2001).

A partir de 1974 se produjo en toda Europa una ?desregulación? del sector, que permitió el nacimiento de canales privados. El proceso fue muy variado: en Italia comenzó ese año, con la aparición de canales privados en régimen de ?alegalidad?. En los años 80, en muchos países se aprobaron las respectivas leyes de televisión privada. En Francia se privatizó en 1987 el primer canal público ?*TF1*? que por entonces superaba el 40 por ciento de cuota de mercado.

La ?desregulación? ha sido consecuencia de varios factores (Moragas y Garitaonandía, 1995; Croteau y Hoynes, 2001). En primer término, el desarrollo del cable y del satélite ha invalidado el argumento teórico sobre el que se basaba la existencia de monopolios públicos: la escasez de frecuencias disponibles. En segundo lugar, los años 80 y 90 se han caracterizado por el auge del pensamiento liberal, la globalización, y la apertura de mercados a inversores extranjeros. Por otra parte, el público consideraba insuficiente la oferta pública, consistente en dos o tres canales que no competían entre sí. Finalmente, los propietarios de empresas de comunicación aprovecharon esta última circunstancia para reclamar a los gobiernos la liberalización del mercado televisivo.

En los años 90, el ritmo de lanzamiento de nuevos canales fue extraordinario. Según un informe de *Screen Digest* (2000), en esa década Europa pasó de contar con 100 canales privados de ámbito nacional o regional, a 1.000, lo que supuso la aparición de 100 nuevos canales privados por año. Todas las grandes empresas de comunicación privadas han dirigido buena parte de sus inversiones a la industria audiovisual, tanto para diversificar sus activos como para tomar posiciones en un sector con claro potencial de desarrollo.

## ***Los canales públicos y la libre competencia***

El actual mercado de la televisión en Europa se caracteriza por la existencia en cada país de ofertas variadas: dos o tres canales públicos de ámbito nacional; entre dos y cuatro canales privados con vocación de liderazgo; y multitud de canales regionales, locales y de contenido

especializado, que se dirigen a nichos geográficos, demográficos o de afinidades comunes.

En este nuevo contexto competitivo, los canales públicos europeos se están enfrentando a tres desafíos, que hacen referencia al control político, a la financiación y a los contenidos. Como veremos, estos tres aspectos están profundamente interrelacionados.

Desde el punto de vista político, se plantea el problema de la dependencia y del control editorial (Woldt y otros, 1998). Una de las crisis que atraviesan de modo cíclico las televisiones públicas europeas proviene de la dificultad de clarificar a quién corresponde tomar las decisiones claves en esas empresas. Existe el riesgo de que los gobiernos de cada país utilicen los canales públicos con un fin partidista y no en beneficio de los ciudadanos.

El segundo desafío se refiere al ámbito económico y financiero. Tradicionalmente, los canales públicos se han financiado a través de impuestos directos (*licence fee* en Gran Bretaña, *redevance* en Francia, etc.) o mediante subvenciones públicas. Sin embargo, el incremento del número de canales en cada mercado ha originado una inflación del precio de los programas más populares (Hoskins y otros, 1997).

A las empresas públicas de televisión les resultaba muy complicado hacer frente a ese incremento de costes mediante una mayor cantidad de fondos públicos, puesto que los países europeos se encontraban en una fase de rigor presupuestario, para cumplir las condiciones de convergencia del Tratado de Maastrich, requisito indispensable para formar parte del grupo de países que adoptaba como moneda el euro.

Una segunda opción consistía en elaborar parrillas de programación más baratas. En este sentido, es significativo que en más de la mitad de Europa los derechos de retransmisión de la UEFA Champions League y de las ligas de fútbol nacionales hayan migrado en los últimos diez años de los canales públicos a los canales privados, ya sean de pago o en abierto.

Otras televisiones públicas han buscado fuentes alternativas de ingresos, mediante el lanzamiento de canales que operan de modo análogo a las empresas comerciales. Tal vez la BBC constituya también en este terreno un modelo particularmente exitoso. La tabla ( 1) muestra las diferencias en los costos *per capita* correspondientes a la financiación de las televisiones públicas en varios países europeos.

Algunos países han decidido relajar las normas que prohibían o establecían límites estrictos a la publicidad en los canales públicos. Italia, Francia y España han seguido ese camino: en 2002, los canales públicos de cobertura nacional en esos países obtenían mediante la publicidad un 37 por ciento, 52 por ciento y 64 por ciento de sus ingresos totales respectivamente (Observatorio Europeo Audiovisual, 2003).

La decisión de favorecer la progresiva comercialización de los canales públicos causa problemas legales (Parlamento Europeo, 2000). En varias ocasiones, empresas privadas de televisión han denunciado ante la Comisión Europea (CE) a las televisiones públicas por competencia desleal: a juicio de los demandantes, mediante la doble financiación (fondos públicos y publicidad) las compañías públicas están en unas condiciones de superioridad frente

a las empresas privadas. La CE (2001) ha respondido a las demandas de las televisiones privadas con cierta ambigüedad, por lo que en los próximos años se planteará de nuevo esta controversia.

El tercer problema al que se enfrentan las televisiones públicas se refiere a los contenidos. En este terreno, las dos opciones extremas serían las siguientes:

a) Mantener el carácter generalista, con una programación popular, que necesariamente se parecerá a la oferta de los canales privados. La debilidad de este planteamiento consiste en que se emplean fondos públicos para poner a disposición de los ciudadanos unos contenidos que ya ofrecen los canales privados.

b) Evolucionar hacia una programación que complemente la oferta de los canales privados, siguiendo el modelo de la Public Broadcasting System (PBS) norteamericana. Sin embargo, esta decisión implica, en cierto modo, convertir en ¿irrelevantes? los canales públicos (Blake y otros, 1999), y perder la capacidad que hoy tienen de aunar alto nivel de consumo y mayor presencia de programas informativos, culturales y educativos que los canales privados (García Avilés y León, 2002).

Entre ambos extremos existen opciones intermedias, que tratan de beneficiarse de las ventajas y neutralizar los inconvenientes de los dos modelos de programación.

## **Los canales líderes**

Como muestra la tabla ( 2), ( 1) en 1990 las empresas públicas dominaban el panorama televisivo europeo. La tabla ( 3) indica la evolución de las cuotas de mercado de los canales privados líderes en cada país.

En todos los países, excepto en Bélgica Francia e Italia, se produjo a partir de 1990 un descenso de las cuotas de mercado de las compañías públicas. En el sector privado la tendencia ha sido menos unívoca: entre 2000 y 2003 se han fortalecido las compañías líderes de Grecia y Alemania, pero han disminuído su posición relativa en el mercado las principales empresas privadas de Dinamarca, España, Gran Bretaña, Portugal y Suecia.

Si analizamos los datos de los últimos tres años referidos a canales en vez de empresas (tablas ( 4) y ( 5)), comprobamos que casi todos los canales han perdido audiencia, como consecuencia de la aparición de nuevos competidores. En todos los países han aparecido canales ¿de nicho? desde el punto de vista geográfico (ofertas locales), temático (canales deportivos, musicales, educativos, de cine, etc.) o demográfico (infantiles, juveniles). Sin embargo, en todos los países continúan existiendo ofertas de carácter generalista, que conservan cuotas de audiencia cercanas o superiores al 25 por ciento.

La fragmentación de la audiencia ha favorecido que se produjeran operaciones de concentración en el sector privado, en la medida en que la legislación lo permitía. Una de las

peculiaridades del mercado europeo procede de la heterogeneidad de su marco legal; basta con citar dos casos extremos: en Italia, una compañía (Mediaset) puede ser propietaria del 100 por cien de los tres grandes canales privados, mientras que en Francia y España, hasta 2003, ninguna empresa podía poseer más del 50 por ciento de un solo canal.

El incremento y la creciente diversidad de la oferta han modificado el tipo de competencia del sector: hemos pasado de la lucha por la audiencia entre canales generalistas públicos y privados en los años 90, a la acumulación de puntos de *rating* (GRP?s) a través de varios canales ?generalistas y de nicho? que son propiedad de la misma empresa (Dimmick, 2003). En el siguiente epígrafe valoraremos cómo ha afectado este fenómeno al grado de concentración de los mercados europeos.

## **Grado de concentración de los mercados**

La evolución del origen de los ingresos de la industria de la televisión refleja la profunda transformación del mercado europeo y la pérdida de influencia de los canales públicos. A comienzos de los años 80, la mayor parte de la financiación del sector televisivo de la UE provenía del canon. Diez años más tarde, la facturación publicitaria ya había superado al canon como fuente de ingresos del sector (Foster, 1992). Al concluir 2002, la publicidad representaba el 42 por ciento de los ingresos totales, el canon el 30 por ciento y las cuotas de los abonados a canales de pago el 28 por ciento (CMT, 2003). El incremento de la facturación a través de las cuotas de los abonados es consecuencia del crecimiento del número de hogares de la UE suscritos (de 45 millones, en 1996, a 70,7 millones, en 2003) y, en menor medida, de un leve crecimiento del ARPU (Average Rate Per User) en el mismo periodo.

Desde el punto de vista de la financiación, existe un cierto equilibrio de fuerzas entre canales públicos, comerciales y de pago. Sin embargo, si nos fijamos en la audiencia, los canales comerciales y públicos de carácter generalista dominan el mercado.

La evolución cronológica del grado de concentración se puede resumir en las siguientes fases: a) hasta finales de los años 70: monopolios públicos; b) hasta 1985: monopolios levemente erosionados por canales privados; c) hasta 1995: lucha por el liderazgo entre canales generalistas; y d) hasta la actualidad: fragmentación de la audiencia y, de modo simultáneo, operaciones de concentración en el sector privado, de modo que un grupo de empresas privadas poseen varios canales de televisión en uno o en más países europeos.

Para medir el grado de concentración actual del sector y el peso relativo de las principales empresas públicas y privadas de cada país hemos empleado el Índice de Herfindahl Hirschman (IHH). Este sistema calcula el grado de concentración sumando los porcentajes de mercado elevados al cuadrado de todos los operadores del sector en cada mercado ( 2): constituye un procedimiento de evaluación que permite hacer comparaciones por países.

Para determinar qué canales pertenecen a una empresa no establecemos un porcentaje determinado de participación en el capital, sino que seguimos el concepto de ?control efectivo?

utilizado por la Unión Europea (CE, 21-XII-1989). Es decir, con una participación muy pequeña en el capital ¿por ejemplo, un 5 por ciento de las acciones del canal de televisión? una compañía puede ejercer una influencia decisiva en el nombramiento de los gestores y en otras decisiones estratégicas.

La tabla ( 6) muestra la evolución del grado de concentración de los mercados europeos de televisión durante los últimos tres años. Como hemos indicado, la base del análisis es la audiencia obtenida y no los ingresos de los canales. Salvo excepciones, observamos un leve descenso del índice de concentración de los mercados.

Los países con mayor índice de concentración corresponden a dos modelos posibles: a) tardía liberalización del marco legal, por lo que una o dos compañías públicas de televisión conservan una posición hegemónica en sus mercados (Austria, Suecia, Noruega); b) países con una liberalización relativamente temprana, pero con un marco legal que no pone excesivas trabas a las operaciones de concentración en el sector privado (Italia y Alemania).

En los mercados menos concentrados (España, Gran Bretaña, Francia) se ha producido una disminución progresiva de la cuota de mercado de los canales públicos, al mismo tiempo que el sector privado se encuentra notablemente fragmentado.

Para cualquier canal ¿público o privado? el escenario ideal consiste en disponer de una alta cuota en un mercado poco concentrado (y, por tanto, con rivales relativamente débiles), como sucede en Francia con *TF1*: esa posición garantiza dominio del mercado publicitario. En cambio, si el líder alcanza una cuota de mercado baja ¿por ejemplo, inferior al 25 por ciento?, cuanto mayor sea la fragmentación, menos segura es la posición del líder y más se desplaza el poder de negociación hacia las agencias publicitarias y centrales de compra.

El incremento del número de canales no ha beneficiado sólo al sector publicitario: también ha incrementado el poder de negociación de los suministradores de productos populares y de los propietarios de derechos. En situación de monopolio televisivo, los productores de películas y programas de televisión y los propietarios de los derechos de los campeonatos de fútbol vendían a precios muy bajos (Bustamante, 1999). La competencia ha ocasionado una extraordinaria inflación de los precios de esos contenidos.

Sin embargo, una excesiva fragmentación del mercado sería menos conveniente para productores y propietarios de derechos, porque en ese escenario ninguna empresa de televisión dispondría de recursos suficientes para mantener los precios actuales. Por ese motivo, a los productores les interesa mantener una situación de competencia abierta, pero con un grupo de empresas fuertes en cada mercado; para asegurar que esa situación se consiga o, donde ya existe, se mantenga, su estrategia de ventas va dirigida no sólo a vender al precio mayor, sino a favorecer una competencia suficiente pero no excesiva.

## ***Escenarios de futuro***

Hemos analizado el tipo de competencia que se ha establecido en el sector televisivo europeo en las últimas décadas, a partir del cambio de rol e influencia de los canales públicos y del desarrollo del sector privado. Con el fin de prepararse para la competencia futura, las empresas deben determinar los escenarios probables de los próximos años.

Una cuestión clave consiste en intuir si va a crecer el índice de concentración de los mercados con menor IHH, de modo que evolucionen hacia los modelos alemán e italiano, con uno o dos grandes operadores públicos y otros tantos de carácter privado. En ese escenario habría lugar para muchos canales de nicho, pero todos ellos con una audiencia muy reducida, de modo que no competirían con los canales generalistas ni por las cuotas de mercado de audiencia ni por atraer a las grandes campañas publicitarias.

Esa incógnita depende de la evolución del marco legal: la lógica económica favorece las operaciones de concentración, cuyo límite tiende a ser el que establecen los legisladores. Las leyes restrictivas se justifican para proteger la variedad de canales informativos independientes; en sentido contrario, la mayor permisividad en el campo de la concentración favorece la capacidad competitiva de las empresas (Sánchez-Tabernero y Carvajal, 2002).

Aunque no se puede determinar cómo va a evolucionar la legislación, existe un factor que da mayores posibilidades de éxito a la apuesta más permisiva: a la CE le preocupa gravemente el desequilibrio entre exportaciones e importaciones de productos audiovisuales entre Europa y Estados Unidos, que ha alcanzado una proporción de 1 a 10 (Observatorio Europeo Audiovisual, 2003); la CE es consciente de que el modo más efectivo de corregir ese desequilibrio consiste en favorecer el incremento de la dimensión de las compañías europeas. Por tanto, pese al incremento de canales de televisión, probablemente en los próximos años no se producirá una desconcentración significativa del mercado europeo sino que existirán más posibilidades de realizar operaciones de concentración en el sector privado.

La legislación comunitaria establece las reglas del juego de carácter general, pero cada país establece sus disposiciones particulares. En el terreno audiovisual, los países menos poblados tenderán a permitir mayores IHH, porque cuanto menor es el mercado, mayor es la cuota necesaria para alcanzar el umbral de rentabilidad y para favorecer el desarrollo de compañías altamente competitivas.

La segunda cuestión clave en la configuración del mercado audiovisual de la próxima década se refiere a los estatutos de las televisiones públicas, que determinan el tipo de contenidos y su modelo de financiación. En este terreno las previsiones son más difíciles: no existen líneas de fuerza homogéneas y las decisiones de los gobiernos nacionales dependen en buena medida de las coyunturas electorales.

En todo caso, hay dos fuentes de financiación que probablemente no van a crecer de modo significativo: las tasas que abonan los propietarios de televisores y las subvenciones públicas. En ese escenario, las cadenas públicas tendrían que elegir entre ser más comerciales o establecer estrategias de repliegue, con una programación más de nicho, con menos personal y renunciando a la posición hegemónica que hasta ahora han conservado.

Nos encontramos, por tanto, en un momento de cambio, tal vez con más incertidumbres que certezas. En este nuevo contexto competitivo, para las compañías públicas y privadas de televisión tan importante va a ser su acierto en las apuestas estratégicas como su capacidad de detectar errores y rectificar el rumbo con rapidez.

## **Referencias bibliográficas**

BLAKE, A. D. y otros: «Keeping Baywatch at Bay», *Mckinsey Quarterly*, 4, 18-28, 1999.

BLUMLER, J. (ed.): *Television and the Public Interest: Vulnerable Values in Western European Broadcasting*, Sage, Londres, 1992.

BUSTAMANTE, E.: *La televisión económica: financiación, estrategias y mercados*, Gedisa, Barcelona, 1999.

Comisión Europea (CE): *Communication from the Commission on the application of State aid rules to Public Service Broadcasting*, 2001/C 320/04, 2001.

Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT): «El audiovisual crece a pesar de la caída de la inversión publicitaria», *Noticias CMT*, 15, 6, 2003.

Conseil Superieur de l'Audiovisuel (CSA): *Le positionnement des chaines publiques et privées en Europe*, CSA, París, 1992.

Council of the European Commission: *Regulation 4064/89 on the control of concentrations operations between companies*, art. 3.3 y 3.4.

CROTEAU, D. y HOYNES, W.: *The Business of Media: Corporate Media and the Public Interest*, Pine Forge Press, Thousand Oaks, 2001.

DIMMICK, J.: *Media Competition and Coexistence. The Theory of Niche*, Erlbaum Associates Mahwah, N.J., 2003.

FOSTER, R.: *Public Broadcasters, Accountability and Efficiency*, Edimburgh University Press, Edimburgh, 1992.

GARCÍA AVILÉS, J. A. y LEÓN, B.: «Análisis de la diversidad cultural en los programas de mayor audiencia y de los espacios culturales de calidad en las televisiones europeas», *Comunicación y Sociedad*, vol. XV, núm. 1, VI, 2002.

HOSKINS, C., Mc FADYEN, S y FINN, A.: *Global Television and Film; An Introduction to the Economics of the Business*, Clarendon Press, Oxford, 1997.

JYRKIÄINEN, J. y SAURI, T.: «The Finnish Media Landscape. Structure, Economy and Consumption», *Nordicom Review*, núm. 10, 2001, págs. 219-228.

LA PORTE, T. y otros: *Globalization of the Media Industry and Possible Threats to Cultural Diversity*, informe presentado al Parlamento Europeo, Bruselas, 2001.

MORAGAS, M. y PRADO, E.: *La televisión pública a la era digital*, Pòrtic, Barcelona, 2000.

MORAGAS, M. y GARITAONAINDIA, C.: *Decentralization in the Global Era: Television in the Regions, Nationalities and small Countries of the EU*, Libbey, London, 1995.

NOAM, E.: *Television in Europe*, Oxford University Press, New York, 1991.

Observatorio Europeo del Audiovisual: *Statistical Yearbook: Cinema, Television, Video and New Media in Europe*, EAO, Estrasburgo, 2003.

PAULU, B.: *Radio and Television Broadcasting in Eastern Europe*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1974.

Parlamento Europeo: *Resolution on Community Policy in the Audiovisual Sector in the Digital Era*, DOCE C 14, 16-XI-2000, 114.

SÁNCHEZ-TABERNERO, A. y CARVAJAL, M.: «Media Concentration in the European Market. New Trends and Challenges», *Media Market Monographs*, EUNSA, Pamplona, 2002.

SCRIVEN, M. y LECOMTE, M. (eds.): *Television Broadcasting in Contemporary France and Britain*, Berghahn Books, New York, 1999.

WOLDT, R. y DRIES, J.: *Perspectives of Public Service Television in Europe*, Europäisches Medieninstitut, Düsseldorf, 1998.