

Santiago Marino-Universidad de Quilmes

sgomarino@gmail.com

Políticas públicas de regulación y fomento para el Espacio Audiovisual Ampliado

1. Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo general analizar las directrices de políticas públicas de regulación y fomento para el Espacio Audiovisual Ampliado (EAA).

El trabajo aborda la pregunta ¿Cuáles son las acciones del Estado en relación a la regulación y producción para el EAA? Y continua con ¿Cómo se encuadran las ofertas en el marco regulatorio actual? ¿Es la paleta disponible un elemento más de la transición o todo lo que habrá en el mercado argentino acostumbrado a pagar para recibir contenidos audiovisuales?

El sistema comunicacional es abordado a partir de la noción de políticas de comunicación entendidas como el resultado de un proceso dinámico de interacción entre diversos actores, institucionales y no institucionales, que persiguen variados intereses y recurren a mecanismos formales e informales para influir sobre los procesos de regulación y sobre la configuración de los sistemas de medios. (Califano, 2015)

La configuración del EAA es comprendida a partir del surgimiento y expansión de tecnologías que rompen inercias y formas de organización productivas y de consumo en las distintas industrias culturales (Marino, 2015). Es integrado por los sectores del Cine, la Televisión (abierto y de pago, analógico y digital) y los servicios de distribución de contenidos audiovisuales online.

El mercado configura una oferta con líderes que dominan sus sectores originales y avanzan –a tientas- a otros espacios -los convergentes- en los que intentan domesticar comportamientos de las audiencias. Y en los que se topan con la dificultad de ver madurar modelos de negocios. Este será el foco del análisis de la presente ponencia.

En primer lugar se presentan los elementos teóricos y metodológicos que encuadran la investigación. En segundo término se retoma la propuesta de pensar en la noción de EAA. A continuación se sistematizan las acciones implementadas en materia de regulación durante la gestión de Mauricio Macri en general y sobre el cine en particular. Luego se identifican las formas significativas del mercado del EAA. Para finalizar se propone una serie de preguntas abiertas como punto de partida.

2. Elementos teóricos y metodológicos

El sistema comunicacional es abordado a partir de la noción de políticas de comunicación. Estas se entienden como el resultado de un proceso dinámico de interacción entre diversos actores, institucionales y no institucionales, que persiguen variados intereses y recurren a mecanismos formales e informales para influir sobre los procesos de regulación y sobre la configuración de los sistemas de medios. (Califano, 2015)

Se enfoca específicamente en la regulación de los medios, en el marco de las dinámicas del poder y la relación entre los agentes y actores estatales con los comunicacionales.

La posibilidad de pensar en la configuración del EAA es comprendida a partir del surgimiento y expansión de tecnologías que rompen inercias y formas de organización productivas y de consumo en las distintas industrias culturales (Marino, 2015). Es integrado por los sectores del Cine, la Televisión (abierta y de pago, analógica y digital) y los servicios de distribución de contenidos audiovisuales online. La incorporación y combinación de nuevas formas de producción y circulación (Monzoncillo, 2011) son fruto de un desarrollo no espontáneo, que obedece tanto a la evolución de las TICs vinculadas a las industrias audiovisuales como a factores externos y estructurales del capital globalizado (Martell, 2011).

La preocupación por el espacio público de la comunicación –crecientemente digitalizado- y las formas de evaluar el acceso y la participación deben ser abordadas en forma conjunta y sistemática. El rol del Estado en Argentina desde 2009 en adelante¹ demanda un recorrido teórico y metodológico que dé cuenta de los nuevos aspectos que completan a estos indicadores de la democracia comunicacional.

El proceso de convergencia obliga a mirar los sistemas mediáticos situados en esta integración, lo que supone una nueva perspectiva, que debe recuperar también exigencias históricas sobre las condiciones de acceso y participación ciudadana (Linares, 2016).

3. Acciones de regulación Alianza Cambiemos

El conjunto de medidas de Políticas de comunicación implementadas en Argentina desde diciembre de 2015 por el nuevo Gobierno componen una serie de decretos y resoluciones definidas de modo centralizado por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN). En general, sus efectos favorecen el desarrollo privado comercial, mantienen en segundo plano a los medios del sector sin fines de lucro y no contemplan la concentración de la propiedad como un problema para la democracia comunicacional. La decisión del Congreso de avalar los Decretos principales que modificaron las leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) y Argentina Digital blindó esos objetivos.

El derrotero de las decisiones comenzó pocos días después de recambio gubernamental. Combinó medidas propias de la articulación de un nuevo modelo –que se propone “convergente” al menos en el discurso- con elementos que buscan dismantelar el corazón del marco regulatorio heredado. Sus efectos más notables radican, en primer lugar, en la constitución de un organismo –el Ente Nacional de las Comunicaciones, ENACOM- directamente dependiente del PEN. Y, en segundo término, en la flexibilización de los límites a la concentración de la propiedad de medios, uno de los dilemas fundamentales del sistema comunicacional argentino.

En diciembre de 2015 y mediante el Decreto 13 se creó el Ministerio de Comunicaciones². Se le dio así entidad ministerial a un sector muy potente en términos políticos y económicos. En ese lugar fue designado Ministro Oscar Aguad, un funcionario con escasos antecedentes en el área y que ha expresado una orientación

¹ Con una impronta presente más allá de las cuestiones regulatorias pero fundamentalmente en ese aspecto.

² Se modificaron los art 10 y 12 de la LSCA para ubicar bajo la órbita del nuevo Ministerio a la AFSCA y AFTIC, organismos de regulación del audiovisual y las telecomunicaciones.

vinculada al desarrollo del mercado combinada con cierto desconocimiento³. Pocos días después el presidente Mauricio Macri ordenó la intervención de la AFSCA y de la AFTIC por 180 días. La medida fue adoptada mediante el Decreto 236 del 22 de diciembre de 2015. “La razón de la intervención es que ambos organismos y sus autoridades no responden a la nueva estructura orgánica de la Ley de Ministerios”⁴, aseguró el ministro Oscar Aguad al justificar la medida.

En ese mismo acto se designó a los interventores de los organismos: Agustín Garzón⁵ en AFSCA y Mario Frigerio⁶ en AFTIC. Se consumó otra confirmación de la tendencia de tomar decisiones por decreto y sin consenso. El titular del Ministerio cumplió con su promesa de avanzar en la intervención de los organismos de aplicación y alterar la forma y parte de la herencia del gobierno de Cristina Fernández en relación con los medios.

Esta decisión implicó la reacción del presidente del Directorio de AFSCA, Martín Sabbatella, que solicitó una medida cautelar y un hábeas corpus. También de organizaciones vinculadas a la comunicación comunitaria y sin fines de lucro de Argentina y América Latina y de todo el campo de la comunicación, que incluyó a los trabajadores de los medios privados concentrados y hasta organizaciones de la sociedad civil no afines al kirchnerismo, como Fopea⁷ y ADC⁸.

El Decreto 236/2015 reformó mediante una decisión del PEN una ley aprobada por amplias y diversas mayorías y con legitimidad robusta. Sentó así un precedente peligroso, dado que con equivalentes argumentos se podría intervenir cualquier organismo. Y podría afectar incluso la generación de Políticas a largo plazo, que trasciendan los cambios de gobierno. La apelación a que la AFSCA no había cumplido el art. 47 de la LSCA resulta incompleta. Más si es el único argumento con cierta solidez y que no se basa en supuestos ni condicionales (Marino, 2015). Es que el resto de los considerados destaca la necesidad de una regulación “actual” y que tenga en cuenta el desarrollo tecnológico, y que contemple las necesidades del mercado y los consumidores (Becerra, 2016), en detrimento del rol del ciudadano que contemplaba la norma desde 2009. Puede leerse, entre vistos más concretos, el siguiente:

³ En ocasión de su participación en la Feria de la Tecnología de Barcelona (España), en febrero de 2016, se refirió a la posibilidad de compartir archivos por correo electrónico como una cuestión reciente. Ver más en <http://www.lanacion.com.ar/1873652-oscar-aguad-se-sorprende-con-internet-y-twitter-estalla-de-risa>, 23 de febrero de 2016.

⁴ “El Gobierno intervino por 180 días la Afsca y la Aftic y removió a Sabbatella: "La ley de Medios por ahora no se toca" en La Nación, 23 de diciembre de 2015, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257223/norma.htm>

⁵ Quien se desempeñaba como titular de la Corporación Sur y legislador porteño.

⁶ Sin antecedentes en materia de medios de comunicación.

⁷ El Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) es una organización sin fines de lucro para la reflexión, el diálogo y la promoción de la calidad del periodismo y de la profesión periodística. Ver más en <http://www.fopea.org/sobre-fopea/origenes-y-objetivos/>

⁸ La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) desarrolla una intensa agenda que incluye: •Fiscalización del accionar del estado; •Monitoreo de políticas públicas; •Actividades de investigación; •Litigio de interés público. Ver más en <http://adc.org.ar/#somos>

“Que por ello, el rol de las distintas redes que compiten para darle soporte a la convergencia tecnológica debe necesariamente ser contemplado por las políticas regulatorias a fin de implementar un marco normativo homogéneo adecuado para el desarrollo de la industria, que redunde en beneficio de los usuarios y consumidores, con el objeto de que puedan acceder a una mayor cantidad y diversidad de tales servicios, y a menores precios.”⁹

Ya en 2016, mediante el DNU 267¹⁰ se definió el conjunto de reformas a la LSCA más significativas. Con ese marco se creó el ENACOM y se disolvieron AFSCA y AFTIC. El nuevo ente controla las actividades audiovisuales y de telecomunicaciones y funciona bajo la órbita del Ministerio de Comunicaciones. Según establece su art 5, su Directorio estará compuesto por siete miembros:

“UN (1) presidente y TRES (3) directores nombrados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, y TRES (3) directores propuestos por la COMISIÓN BICAMERAL DE PROMOCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, LAS TECNOLOGÍAS DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA DIGITALIZACIÓN, los que serán seleccionados por ésta a propuesta de los bloques parlamentarios, correspondiendo UNO (1) a la mayoría o primera minoría, UNO (1) a la segunda minoría y UNO (1) a la tercera minoría parlamentarias.” (DNU 267/15)

Todos los directores son designados por el PEN y podrán ser removidos sin justificación. Su integración dista de ser representativa, ya que hasta el 31 de agosto de 2016 los miembros designados directamente por el presidente son los únicos que están en funciones. La Comisión Bicameral apenas ha nombrado sus autoridades y luego de su constitución dejó en suspenso la designación de sus representantes.

El día de la presentación del DNU Marcos Peña (Jefe de Gabinete de Ministros) sostuvo que: "hoy se termina la guerra contra el periodismo y comienza una política pública de comunicaciones del siglo XXI"¹¹. En esa afirmación se basa una de las ideas que sustenta las medidas implementadas por la nueva gestión: la tesis del fin del conflicto y la modernización y la competencia como camino a la democratización.

Si a la evaluación se le agrega el análisis de los nombres de los cuatro representantes del PEN designados, la centralidad y dependencia del gobierno por parte del ente que regula el sistema se vuelve prístina. El presidente es Miguel Ángel De Godoy (dirigente del PRO, ex legislador de la Ciudad y vocero de Mauricio Macri durante la campaña electoral de 2015); y los directores son Alejandro Pereyra (miembro del Frente Amplio Progresista, especialista en regulación que fuera impugnado para integrar AFSCA en 2012¹²), Heber Martínez (ex Gerente de Asuntos Corporativos del Grupo Telefe y

⁹ Decreto 267/16, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257461/norma.htm>, última visita 29 de agosto de 2016.

¹⁰ Fechado el 29 de diciembre de 2015 pero publicado en el Boletín Oficial el 4 de enero del año siguiente

¹¹<http://www.lanacion.com.ar/1858627-con-un-dnu-el-gobierno-disuelve-la-afsca-y-cambia-la-ley-de-medios>

¹² Ver más en Marino, 2016

miembro de ATA) y Silvana Giudici (ex diputada de la UCR y hoy integrante del partido del PRO). Todos están en funciones y toman decisiones cotidianamente. Sus orígenes y vinculaciones con los dos grupos más potentes del sistema de medios argentino -Clarín y Telefónica- y con la Alianza Cambiamos que gobierna el país exhiben el sesgo.

Ahora bien, la creación del nuevo ente no fue el único aspecto modificado por el DNU 267. A ese aspecto se suman la flexibilización los topes a la concentración; el permiso para desarrollo sin límites de grandes conglomerados convergentes; la ampliación en el máximo de licencias a operar y la posibilidad de transferirlas; la exclusión la TV por Cable de la regulación del audiovisual. Este sistema es ahora comprendido como de telecomunicaciones, lo que reduce la capacidad del Estado de establecer pautas de funcionamiento del mercado. Esta caracterización se desprende del análisis que detalla Martín Becerra sobre los cambios a la LSCA:

“Modifica la regulación sobre concentración de la propiedad en tv abierta, tv cable y radios, extiende el plazo de explotación de todas las licencias audiovisuales en vigor y habilita el cruce para que grupos audiovisuales puedan brindar servicios de telecomunicaciones y (más tarde) para que los grupos de telefonía puedan ofrecer televisión por cable.

Eleva de diez (10) a quince (15) la cantidad de licencias de radio y televisión abierta a nivel nacional y de tres a cuatro las licencias en el orden local.

La tv por cable (“servicios de radiodifusión por suscripción”) deja de estar regulada por la ley audiovisual y es considerada un servicio TIC. Con ello, el DNU elimina el límite para licencias y porcentaje de dominio de mercado de los cableoperadores.

Elimina las reglas que, según la ley audiovisual, impedían la concentración cruzada entre licenciatarios de tv abierta y tv cable.

Elimina el límite del 35% de la cobertura de audiencia potencial para emisores de tv abierta y radio.

Las señales de tv cable (nacionales o extranjeras) continúan requiriendo de su inscripción en un registro, pero el DNU elimina el límite a la cantidad de señales propias que debía cumplimentar un cableoperador y que fueron dispuestas por la ley audiovisual.

Las licencias pueden transferirse, con lo que se elimina la prohibición de transferencia de licencias audiovisuales que había establecido la ley audiovisual (según la cual las licencias eran intransferibles).

Los grupos de medios podrán prestar servicios de telecomunicaciones, mientras que los operadores de telefonía básica y móvil sólo podrán ofrecer tv cable transcurridos dos años, pudiendo el ENaCom extender dicho plazo por otro año (es decir, hasta el próximo recambio presidencial).

Todos los licenciatarios son beneficiados con la introducción de una “prórroga automática” de cinco años a toda licencia audiovisual y se relajan las condiciones para que, después, los licenciatarios tramiten una nueva prórroga por otros diez años.

Autoriza la apertura del capital accionario al mercado de valores en un 45% del capital social.

Relaja las condiciones para permitir la constitución de redes de radio y televisión con límite temporal que considera en plazos mensuales.

Elimina de la Ley TIC y de Telecomunicaciones “Argentina Digital” la obligación de prestación de facilidades esenciales por parte de los dueños de las redes con posición dominante para que sus competidores puedan hacer uso de las mismas en condiciones no discriminatorias.

Elimina la facultad de regulación tarifaria de algunos operadores de telecomunicaciones (los que tienen posición dominante, por ejemplo) por parte de la autoridad regulatoria.” (Becerra, 2016)

Es necesario recordar que el mercado de TV de pago vía cable es el principal mecanismo de distribución de televisión en el país. Con poco más de 11 millones de abonados se supera el 82 % de penetración¹³ (repartido entre el cable, con 71% y la TV satelital, con 29%). Esa cobertura territorial es más importante, además, en las localidades de provincias, donde no se puede acceder a la televisión sin servicio de cable o satélite. Su exclusión de la LSCA es muy beneficiosa para los grupos dominantes y perjudicial para los pequeños tanto como para las audiencias (Loreti, De Charras y Lozano, 2016).

“Dentro de las obligaciones más importantes se ubican las conocidas como must carry y must offer, surgidas de la regulación estadounidense. Se trata de dos caras de una misma moneda. En el primer caso los cableoperadores están obligados a incorporar en su grilla determinadas señales, dispuestas por la normativa correspondiente, para la distribución en sus redes. En el segundo, los productores de determinadas señales tienen el deber de ofrecerlas a los distribuidores del servicio de cable para que sean difundidas. Ambos tipos de obligaciones son aceptadas en todo el mundo (...) Estas obligaciones, junto con otras –como la del abono social del cable que Argentina había tomado del modelo estadounidense– han desaparecido.” (Loreti, De Charras y Lozano, 2016)

Si bien el gobierno anunció en la Audiencia ante la CIDH que mediante una Resolución del ENACOM había sido repuesta la instancia de must carry, lo cierto es que dicha medida no se publicó hasta el mes de mayo. Y no logró evitar el impacto que tiene en la oferta de contenidos de pago la ausencia de obligaciones en términos de grilla o cuestiones tarifarias. Resulta evidente así que el nuevo modelo de regulación no comprende la concentración como un problema.

Además de lo marcado, el DNU 267/15 creó la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de las Leyes 26.522 y 27.078. Funciona en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones y cuenta con 180 días para proponer al PEN un Anteproyecto de ley. Integrada por algunos especialistas del derecho y las telecomunicaciones (Andrés Gil Domínguez y Henoch Aguiar), un par de representante directos del gobierno y/o miembros del Directorio de ENACOM (Silvana Giudici, Alejandro Pereyra y Héctor Huici¹⁴) y un filósofo sin relación ni experiencia en

¹⁴ Secretario de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

el área (Santiago Kovadloff), muestra un sesgo hacia la visión corporativa privada comercial, sin representación del sector sin fin de lucro, la oposición política ni los trabajadores de los medios y las empresas de telecomunicaciones.

La Comisión se reúne con especialistas invitados periódicamente. Mientras que hasta fines de agosto de 2016 había realizado tres encuentros¹⁵ con académicos. En dichos mítines se discuten cuestiones vinculadas a la convergencia comunicacional y a la competencia. Estos encuentros han sido criticados por especialistas del campo de la comunicación y la cultura¹⁶. Los reclamos residen en la ausencia de una convocatoria plural y participativa.

Por su parte, en el mes de Julio la Comisión presentó los 17 “Principios que regirán la Ley de Comunicaciones”¹⁷. En tanto fueron elaborados en la mitad del período otorgado para la elaboración del anteproyecto de ley, se percibe como resultado de la necesidad de mostrar avances en lo trabajado. A su vez, se constata la obturación del debate, que pasó a ser sobre esos 17 puntos y no sobre las perspectivas, intereses, necesidades y demandas de todos los actores involucrados. La presentación resulta generalista¹⁸ pero a la vez muy puntual en algunas definiciones específicas. Una lectura crítica de lo presentado permite identificar:

1- el mercado (la competencia como tensor) parece ser la guía de la acción; 2) el reconocimiento al sector sin fin de lucro es sesgado, no garantiza su desarrollo y genera incertidumbre sobre su futuro; 3) hay incongruencias entre los principios y de éstos con la Política de Comunicación implementada hasta ahora; 4) lo pautado desconoce el contexto económico del sistema comunicacional (no hay referencias al problema de la concentración de la propiedad) y el político (2017 será año electoral y complejo - entonces- para que avance la ley).

Las políticas de comunicación del nuevo gobierno expusieron al Estado argentino ante organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Relatoría de Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos y de la propia Organización de las Naciones Unidas. Ante la denuncia de un conjunto de organizaciones sociales vinculadas a la comunicación, entre las que se destaca el CELS y otras que conformaron la Coalición por una Radiodifusión Democrática, el gobierno debió exponer su visión del proceso y las razones que niegan la crítica de no respetar los estándares de Libertad de Expresión.

¹⁵ El primero se realizó en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires el 17 de mayo de 2016 bajo el título: “Primer Debate Académico sobre Libertad de Expresión y Convergencia Comunicacional”. El segundo se realizó el 6 de julio en Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) y el tercero el 22 de agosto en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Ver más en http://www.enacom.gob.ar/institucional/iii-debate-academico-sobre-la-nueva-ley-de-comunicaciones_n1351

¹⁶ Ver más en <http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-307621-2016-08-24.html> y en https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdxOjKFJozYD11MROZuuirwpm_pBGmthM0b29OZG7Cp_D2kCFA/viewform?c=0&w=1

¹⁷ Disponibles en http://www.enacom.gob.ar/institucional/la-comision-redactora-presento-los-17-principios-de-la-nueva-ley_n1271

¹⁸ Se puede hacer casi cualquier cosa con una ley que responda a estos “principios”.

Entre los aspectos denunciados, se subraya no establecer un organismo representativo, plural y autónomo respecto del poder político de turno, la flexibilización de los límites a la concentración y la lesión de condiciones de participación ciudadana. Esto había sido expuesto por un conjunto de investigadores en políticas de comunicación, colectivo de miembros de universidades públicas y privadas de todo el país que alertó sobre el peligro de estos avances¹⁹. En ese marco, el 8 de abril de 2016 la CIDH realizó una audiencia para evaluar los cambios aplicados a la regulación en Argentina mediante los DNU del gobierno nacional. El resultado dejó expuesto al gobierno nacional, que fue notificado por el organismo de la ONU a respetar el principio de no regresividad en materia de derechos humanos²⁰.

Retomar el recorrido cronológico por las medidas implementadas por el nuevo gobierno nos sitúa en febrero de 2016. Pocas semanas después de su constitución, el ENACOM aprobó la Resolución 17²¹ mediante la cual dio por terminado el proceso de adecuación de los grupos concentrados a las exigencias que establecía el art 161 de la LSCA. “Dimos por terminada una etapa de presión con adecuaciones coercitivas con el objetivo de mirar hacia adelante con otro horizonte. Es dar vuelta una página de una etapa muy complicada de coerciones a las empresas periodísticas”²², sostuvo Miguel de Godoy al justificar la medida.

El artículo 2 de la Resolución, establece que

"Las relaciones jurídicas y derechos subjetivos surgidos al amparo de los actos administrativos firmes y consentidos dictados en virtud de normas citadas en el artículo precedente, mantendrán su vigencia sin perjuicio de las peticiones que pudieran formularse con sujeción al régimen estatuido por Decreto 267".

Es decir que se buscó “blindar” a las medidas implementadas ante eventuales acciones de judicialización. Dejarlo por escrito es una demostración del camino dispuesto a desandar por la actual gestión e implica que si algún actor (legislador, ONG, medio comunitario) denunciara la norma -del mismo modo que lo hiciera el Grupo Clarín en la etapa anterior- y obtuviera una medida cautelar, no se congelaría las medidas actuales, sino que seguirían vigentes. Más allá de cuánto esto podría ser contemplado por el Poder Judicial, resulta un rasgo relevante de la política implementada.

Ya en el mes de julio, mediante la Resolución 5264²³ del ENACOM se reformó un nuevo aspecto de la LSCA. Se aprobó el “Reglamento para la Constitución de Redes de Emisoras de Radio y Televisión Abierta” y derogó la Resolución 902 de AFSCA²⁴, cuya reglamentación reemplaza. Quedó permitida entonces la conformación de redes

¹⁹ Disponible en <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/02/10/ante-la-politica-de-comunicacion-de-m-macri-declaracion/>

²⁰ Ver más en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-297209-2016-04-18.html>

²¹ Disponible en https://es.scribd.com/document/303062096/ENaCom-Res-N-17#download&from_embed

²² <https://seniales.blogspot.com.ar/2016/03/enacom-clarin-cumple-con-los-limites.html>

²³ Publicada en el Boletín Oficial el 7 de julio de 2016.

²⁴ Publicada en el Boletín Oficial el 29 de setiembre de 2015.

permanentes de radio y TV para la retransmisión de contenidos²⁵. Esta es una (otra) decisión que favorece a los medios concentrados y legitima la centralización de la producción de contenidos en Buenos Aires, un aspecto tradicional de los medios nacionales que incide en su diversidad.

La medida se publicó en el Boletín Oficial pocos días después del reclamo de las organizaciones de medios sin de lucro por el incumplimiento de los compromisos por los FOMECAS²⁶ y el ordenamiento del espectro del actual gobierno. Y podría tener un impacto económico potente, pues ahora un FM de CABA podría transmitir el contenido integral de un AM (del mismo grupo, o de otro que pague por ello) para llegar así a los sistemas de radio de los teléfonos móviles, que solo captan frecuencia modulada estereofónica.

Es un paso más en la flexibilización del marco regulatorio. Y suma una nueva contradicción: esta vez con los 17 principios que divulgó la Comisión redactora de la Ley de la convergencia. La nueva Resolución colisiona por lo menos con los principios 4 (propone condiciones equitativas para el ejercicio del Derecho a la Información), 5 (define que el acceso y la participación a la comunicación debe ser plural y diverso) y 10 (establece que la administración del espectro radioeléctrico debe ser administrado conforme a criterios que garanticen pluralismo y diversidad).

En el mes de agosto el gobierno continuó su saga de Decretos modificatorios de la LSCA Así, mediante el Decreto 916 se decidió reemplazar el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (COFECA) y al Consejo Federal de Tecnologías de Información y Comunicación (COFECIT) por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (COFECO). Se pasó de este modo de un consejo plural y diverso en su integración, que incluía hasta a los trabajadores de todos los ámbitos de la comunicación (Marino, 2016) a uno en que se percibe un dominio del sector corporativo y de las telecomunicaciones por sobre el audiovisual. Y se constata que la sociedad civil perdió peso en la configuración, en detrimento de los gobiernos provinciales.

También en el mes de agosto, y luego de varias suspensiones, el ENACOM se reunió finalmente con representantes del sector sin fin de lucro. La discusión giró sobre una serie de aspectos respecto de los cuales el ente se había comprometido a dar respuestas antes reclamos reiterados. En esa línea, se comprometió a saldar las deudas de 2015 de los Fondos Concursables para medios sin fines de lucro (FOMECAs²⁷). Pero además el organismo informó otro cambio normativo, ya que dio a conocer que aprobó un nuevo reglamento general para línea de financiamiento, que regirá los llamados de 2016 y en adelante. La convocatoria a concurso de las primeras líneas que se realizaría en los meses finales de 2016 y el monto rondaría un global de 50 millones de pesos, destinado a 3 líneas: Producción (TV, Radio y productoras); Gestión y administración de medios y Equipamiento y adecuación edilicia²⁸. De todos modos, hasta fines del mes de agosto no

²⁵ La LSCA permitía como máximo transmitir en red un 30% de la programación.

²⁶ Fondos concursables creados a partir de la LSCA que destinan dinero para diferentes líneas de trabajo (compra de equipamiento, gestión, producción de contenidos, entre otros). Ver más en Marino, 2016

²⁷ Ver más en Marino, 2016.

²⁸ Ver más en <http://agencia.farco.org.ar/noticias/enacom-se-comprometio-al-pago-de-fomecas-adeudados-y-apertura-de-lineas-2016/>

se ha divulgado el nuevo reglamento, que materializa otro cambio al plexo normativo vigente.

Otra contradicción de su política es que al mismo tiempo que tomó decisiones supuestamente “provisorias” pero resultan significativas, creó una Comisión que trabajó durante 2016 y deberá presentar un proyecto de ley de comunicaciones convergentes para mayo de 2017. En un año electoral y con Cambiemos en minoría en ambas cámaras, no parece posible que lograr su aprobación. De todos modos, el escenario regulatorio se transformó en línea con las demandas de los grandes jugadores. Porque el objetivo central pasa por otro lado.

El gobierno regula por Decreto un sistema que pretende sea competitivo pero desconoce que está muy concentrado. Y con su saga de cambios quedó en el centro de una disputa de intereses contrapuestos e irreconciliables. Clarín y Telefónica mantienen una disputa que lleva más de 25 años. Convivir es incompatible con competir entre ellos. Pues para crecer necesitan afectar al otro. Tomar una tajada de su sector. A esto deben sumarse actores extranjeros muy fuertes, como AT&T (DirecTV) y Telecom (que puede ser un factor detonante en algún tiempo, si prospera su acuerdo con Clarín). En el ámbito convergente pero por fuera de las regulaciones hasta ahora aparecen otros gigantes, como Google y Facebook. Y otros difíciles de encuadrar, como Netflix (de crecimiento significativo en el país), Amazon y otros

Con el Decreto 1340/16 (publicado en el Boletín Oficial el 2 de enero de 2017) definió un camino a la convergencia que no resolvió el choque de intereses, a pesar de los intentos por satisfacer a todos los contendientes. Es un texto de 13 artículos que configura el marco de la disputa por venir. Define que las empresas de telecomunicaciones podrán dar TV de pago (por cable, no satélite) desde enero de 2018 en ciudades con más de 80.000 habitantes. A su vez, Grupo Clarín podrá ofrecer servicios de telefonía móvil con 3G y 4G con la licencia de Nextel y otras firmas con espectro que compró recientemente. Aunque deberá resolver dos dificultades: por un lado, necesitará habilitación del ENACOM. Por el otro, tendrá que adaptar la tecnología de las empresas. Fuentes de la firma expresan que esto podría demorar hasta mediados de 2018. Por eso reclaman que la convergencia no será asimétrica (en favor del ingresante) en ese mercado. Por su parte DirecTV podrá brindar internet, algo que ya hace desde meses atrás pero en condiciones legales precarias.

Es posible entonces afirmar que hay tres ganadores (Clarín-Telefónica-DirecTV). Aunque todos tiene algo por reclamar. Y quienes no sigan el camino de la judicialización mantendrán el de las presiones y lobby. O ambos. Clarín puede entrar a telefonía móvil (3G y 4G) pero con limitaciones técnicas que lo demorarán. Y tendrá nuevos competidores en TV por Cable. Telefónica (con su amenaza de litigar ante el CIADI) consiguió bastante: un período insólito de 15 años de reserva para uso exclusivo del último tramo de la red, el puente a la convergencia. Podrá también ingresar al mercado de TV de pago en Córdoba, Rosario y Mendoza desde 2018. No se extendió ese plazo, pero se redujo el territorio y por ello también reclama. DirecTV a su vez es un gran ganador: podrá brindar Internet. Es muy significativo que la regulación no establezca límites específicos a la concentración, ni siquiera por cuotas de mercado. Se apela a la regulación general de competencia. En esto hay acuerdo y ningún actor reclama.

Los decretos que estructuran la política están además sostenidos por argumentos débiles respecto de supuesta “necesidad” y urgencia”; no respetan estándares internacionales de libertad de expresión; y no hallan sustento en la argumentación de regular para el desarrollo tecnológico. Si el argumento fuera la velocidad de la tecnología, establecer marcos normativos para el paso del tiempo sería imposible.

Todo esto sucede en un período que el gobierno califica como “ventana de transición” entre la regulación divergente (es decir, una ley para las telecomunicaciones y otra para las actividades de radio y TV) y el futuro convergente, pero en el que el mercado intensifica su estructura de muchas empresas en pocas manos muy poderosas. El camino a la concentración parece irreversible.

El conjunto de medidas definidas de modo centralizado por el PEN y sus organismos (ya sea el Ministerio o el ENACOM) en el mismo período en que trabaja una Comisión que supuestamente redactará una nueva norma habilita el interrogante sobre la vinculación entre ambas acciones. Si se avanza hacia una nueva ley ¿por qué tantos Decretos? ¿Cuál es la relación de estas medidas con el trabajo de la Comisión Redactora de la Ley de Convergencia?

5. El cine como Política de Estado

El sector cinematográfico posee una peculiaridad en Argentina: cuenta con una política pública de largo plazo que establece mecanismos de estímulo y protección a la producción local. Esto ha sido sostenido más allá de cambios de gobierno y de la gestión estatal. Su legitimidad es amplia y su permanencia parece indiscutible a pesar de lo despaje de sus resultados, del paso del tiempo y de la necesidad de repensar algunas de sus líneas. Pero resulta necesario optimizar el uso de sus recursos y ampliar las condiciones de acceso de los ciudadanos ya que este tipo de contenidos es fundamental en la construcción de identidades culturales nacionales (Marino, 2017).

Es una actividad subsidiada y funciona con un sistema de créditos y subvenciones que resultan indispensables para llevar a cabo las producciones. La reforma en 1994 a la Ley de Fomento de la Actividad Cinematográfica Nacional 24377 habilitó una política todavía vigente. Ese tipo de ayuda es necesaria porque las inversiones casi nunca se recuperan mediante la venta de entradas y otros ingresos. Además, como en el resto del mundo, los grandes estudios de Estados Unidos arrasan en la taquilla con sus “tanques” en un mercado dominado por distribuidoras y las exhibidoras de capitales extranjeros.

El apoyo que ostenta este desarrollo está basado en la combinación de una serie de factores: la existencia de un campo productivo muy extendido con mucha fuerza laboral involucrada, el beneficio que obtienen las productoras nacionales por el fomento y el que alcanzan las distribuidoras y exhibidoras que no ven afectado su negocio más allá de las obligaciones de exhibir filmes nacionales y mantener cuotas de pantalla local.

Durante el período posterior a la devaluación de la moneda —en febrero de 2002— se aplicaron algunos cambios significativos, como el desarrollo de líneas de fomento al cine documental político. Pero la más relevante fue la decisión de obligar a las distribuidoras extranjeras a negociar con películas locales. Esta decisión del entonces secretario de comercio Guillermo Moreno aplicada desde mediados de 2012 tuvo efectos positivos (mejoró las condiciones de estrenos de las películas argentinas) y

negativos (la desaparición de distribuidoras de capital nacional y el fortalecimiento del dominio extranjero), como trabajó con claridad Esteban Sahores²⁹.

5.1. La continuidad del cine no se reduce a la política y a la regulación

En medio de polémicas y debates por su regulación y funcionamiento, el cine en Argentina atraviesa un período de transformación en su lógica de producción, de distribución y de consumos. Sobrevive a desarrollos que cambian la forma audiovisual y es el único sector de las industrias culturales que cuenta con una política pública a largo plazo. Más allá de los cambios de nombres y gestión, el mercado funciona con sus rasgos permanentes mientras el resto muta y las cuestiones centrales siguen pendientes.

En el marco del conflicto en torno a la gestión de Alejandro Caccetta en el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA)³⁰ y la puesta en duda de la continuidad de la política de fomento durante la gestión de Mauricio Macri, el campo cinematográfico argentino (Marino, 2017) —compuesto por autores, actores, guionistas, directores, productores y técnicos de formación sólida, apoyado en una larga trayectoria de producción— reaccionó colectivamente para defender la legitimidad de la política de fomento a la producción y exhibición de películas nacionales. Este es otro aspecto en el cual el sector no muestra fisuras.

Con la llegada del nuevo gobierno fue designado Alejandro Caccetta como presidente del INCAA. El ex CEO de Patagonik Film reemplazó a Lucrecia Cardoso, última presidenta del instituto en la gestión de Cristina Fernández de Kirchner. La llegada de Caccetta ubicó en la cabeza del organismo a un miembro de la industria, tras varias gestiones de carácter más político (Cardoso fue antecedita por Jorge Coscia, Jorge Álvarez y Liliana Mazure). Patagonik es una empresa dedicada a la producción, lanzamiento y comercialización de largometrajes cinematográficos en Latinoamérica. Está integrada por Buena Vista Internacional, Artear Argentina y Cinecolor Argentina. Es decir, una empresa con participación del Grupo Clarín.

El proceso de denuncias y sospechas apoyado en las operaciones de prensa del programa Animales Suelto eyectó a Caccetta del Instituto. En la segunda semana de mayo de 2017 fue designado el licenciado Ralph Douglas Haiek al frente del organismo³¹. Lo peculiar es que hasta entonces se desempeñaba como vicepresidente. Tiene mandato hasta mayo de 2021 y su gestión deberá resolver una serie de encrucijadas muy significativas. Haiek fue presidente del Consorcio de Empresas del Distrito Audiovisual de CABA³². Es decir que otro hombre de la industria maneja los destinos de entre los 2500 y 2800 millones de pesos al año que hacen al Fondo de Fomento. Un aspecto irreplicable en otra área de gestión (como la salud o el transporte, por ejemplo).

²⁹ Ver más en <http://www.haciendocine.com.ar/node/40521> última visita 3 de julio de 2019.

³⁰ Ver más en Mallimaci en Revista Fibra número 15, abril – mayo de 2017.

³¹ Decreto 324/2017 recuperado el 27 de mayo de 2017 de <http://bit.ly/2qnvTZv>

³² Bruck, Violeta. “Haiek en el INCAA: el futuro ya llegó”, 21 de abril de 2017. La Izquierda Diario. Recuperado el 27 de mayo de 2017 de <http://bit.ly/2s2l4cx>

La política pública de cine en Argentina no había sido puesta en debate en la agenda de los medios desde su origen en 1994 hasta fines de marzo de 2017. Ni siquiera en el marco del desguace a la regulación de medios audiovisuales heredada que llevó adelante el gobierno de Cambiemos (Becerra, 2017). A pesar de las críticas al manejo de los fondos de fomento a la producción de contenidos audiovisuales de las autoridades que asumieran e la gestión “Cambiemos”. Y las reacciones en defensa del sector —que mostraron incluso la puesta en suspenso de la grieta entre sectores afines y hostiles al kirchnerismo— demandaron respuestas por parte de los funcionarios que garantizaron —en sus expresiones— que nada cambiará. “Quiero llevar tranquilidad a la gente del cine, nadie piensa en el gobierno nacional en tocar, afectar, reducir o eliminar el Fondo de Fomento del Cine”³³ sostuvo el ministro Pablo Avelluto, en medio del conflicto.

Mientras que Silvana Giudici (directora del Ente Nacional de Comunicaciones) definió que la política de fomento continuará e incluso se podrá expandir³⁴ 7 por la inclusión impositiva de nuevos servicios. De hecho, en las jornadas de la Colsecon 2017³⁵ se manifestó de acuerdo en exigir cuotas de producción nacional, de pantalla y de catálogo a los nuevos jugadores del audiovisual, como los OTT. Claro que eso, lejos de constatarse, fue puesto en duda. De hecho, Julio Raffo (abogado especialista en regulación de cine en Argentina” sostiene que “El vaciamiento es el efecto. El Fondo se nutre de impuestos que tienen afectación específica y la AFIP tiene la obligación de enviar diariamente ese dinero al Instituto. A partir de diciembre 2022, ese impuesto va a entrar en Rentas Generales, por lo que se acaba la afectación específica y los ingresos directos al Instituto. Eso va a obligar al presidente del Instituto a que cada año tenga que ir a “pelearse” por los fondos con los ministerios y el resto de las dependencias públicas. Además, la producción de cine tiene un ciclo de por lo menos tres años entre que se piensa la idea y se terminan de cobrar los subsidios. Es decir que si hoy presentó un proyecto, no puedo saber si dentro de tres años y medio habrá asignación de recursos. Muchos dicen que los recursos del Fondo van a mantenerse, pero eso tendría que ser aprobado por diputados que todavía no sabemos quiénes van a ser.”³⁶ En definitiva, una cosa es el discurso que sostiene que “el cine no se toca” otra lo tangible.

5.2. Ahora, ahora, resulta indispensable...

Con la descripción del marco, estructura y temas que parecen coyunturales o propios de la situación política —como el affaire Cacceta— resulta entonces indispensable

³³ “Pablo Avelluto explicó la razón por la que desplazó al presidente del Incaa”, 16 de abril de 2017. La Nación. Recuperado el 27 de mayo de 2017 de <http://bit.ly/2s8PIA1>

³⁴ Crettaz, José. Silvana Giudici: “En los años de la distorsión del kirchnerismo se menoscabó al cine independiente”, 20 de abril de 2017. La Nación. Recuperado el 27 de mayo de 2017 de <http://bit.ly/2plCnqS>

³⁵ 8a Jornada Colsecon, Marcelo Collomb, Luciano Badino, Silvana Giudici; 12 de mayo de 2017. Canal Local RíoTeITV HD. Recuperado el 27 de mayo de 2017 de <http://bit.ly/2ratUqA>

³⁶ Ver más en <https://www.pagina12.com.ar/201957-corrieron-el-arco-tres-canchas-mas-atras> última visita 3 de julio de 2019.

introducir elementos al debate que quedan fuera de foco. La política de cine en Argentina garantiza condiciones de producción local a niveles significativos. Se completa con condiciones algo precarias de estreno y continuidad de los filmes en las salas. Y se extiende, mediante los “Espacios INCAA”³⁷, con el intento de incrementar en las pantallas la presencia del cine en el país. Pero no logra incidir en rasgos estructurales: la distribución y exhibición están concentradas en manos extranjeras. Y los estrenos nacionales quedan obligados a competir con tanques extranjeros en las multi-salas sin difusión ni publicidad. O reducidas a las pantallas INCAA.

Preguntarse si discutimos lo importante o lo superficial es un aporte para pensar el espacio audiovisual ampliado. Identificar los límites de una política que focaliza en la producción sin generar mecanismos de difusión es el primer paso al que pueden sumarse los interrogantes sobre por qué y cómo modificar el financiamiento, dados los cambios en los consumos, la inclusión de OTT y la convergencia.

En definitiva, la continuidad en el cine de Argentina no es un aspecto que se reduzca a la política y a la regulación. Los nuevos nombres pueden no implicar nuevos destinos para la gestión. El campo cinematográfico pelea por mantener lo positivo (altos niveles de producción, interesante performance de asistencia) y la política no afecta lo negativo (la concentración y el rol de capital extranjero). Y los cambios en el resto de los integrantes del espacio audiovisual ampliado parecen más potentes.

5.3.El Estado como OTT. Contenidos en Internet. El caso Cine.AR

El EAA en Argentina opera entre la regulación con la que el Gobierno busca generar competencia y los movimientos de un mercado que intenta acomodarse a los modelos de negocio que la tecnología habilita. En ese marco también juega el Estado como OTT de cine. Un operador particular.

En 2018 debía comenzar el proceso de “competencia convergente” en el sistema de medios nacional. Luego de la saga de decretos con los que la Administración Cambiemos modificó la Ley Audiovisual, la transición hacia una regulación dinámica que contemple el desarrollo tecnológico y mercantil no pasa de promesa. Pero mientras el proceso regulatorio se demora, la oferta se mueve. Y el Estado también. Si nos enfocamos en la oferta de contenidos audiovisuales, encontramos un mercado que puede ser distinguido por tecnología, regulación y hasta por tipo de propiedad. Hay múltiples actores que cobran por prestar servicios de distribución y/o exhibición (sin excluir la producción, aunque tampoco la garantizan) de series, películas y documentales. Y existe uno muy particular, pues está operado por el estado nacional. El Gobierno de Cambiemos ha reconfigurado el sistema de medios públicos. El Estado se vio desdibujado como productor y distribuidor de contenidos audiovisuales, rasgo bien intenso durante el gobierno anterior. Pero algunas políticas continúan, a pesar de rediseños estéticos y de modelos de gestión. Ese es el caso de Cine.AR, es la nueva

³⁷ “Inauguramos dos espacios INCAA con tecnología digital”, 5 de julio de 2016. Página Oficial de INCAA. Recuperado el 27 de mayo de 2017 de <http://bit.ly/29gi2Hf>

marca de INCAA para todas las plataformas. Nacida bajo el nombre de Odeón durante los últimos meses de la gestión de Cristina Fernández, es la dedicada a ofrecer de forma gratuita, online y a demanda contenidos nacionales: películas, series, documentales y cortos de origen argentino.

Según Santiago Diehl “Odeón es una respuesta a una combinación de factores. No es necesariamente una reacción desde el Estado a una demanda social, pero sí a la perspectiva de una falencia en la cadena productiva del cine en Argentina. Cuando se creó ya estaba Netflix operando en el mercado. Había varias opciones en consumo on demand. Implicó subirse a la ola del desarrollo con una plataforma propia, un canal propio.”³⁸ Diehl es el creador de Odeón, un proyecto desarrollado en conjunto por el INCAA y ARSAT. Hasta finales de 2018 fue encargado de la distribución y comercialización de Cine.ar. Hoy todavía se desempeña como trabajador del Instituto.

“Su lógica es la de ampliar mecanismos de distribución de contenidos nacionales para democratizar el acceso. Otro de los objetivos era el de federalizar la presencia de contenidos de origen nacional en el Cine. Porque si bien la Política de espacios INCAA es muy interesante, no están en todos lados. Y con la posibilidad de que crezca el acceso a Internet es un modo de hacer llegar cine a todo el país. También podría desarrollar público. Es una falta de la política de cine argentino la de no desarrollar público.”³⁹

Odeón/CineAR llegó para convivir con plataformas como Netflix o Qubit. No puede competir con ellos por una lógica de escalas y de presencia territorial. Netflix es un gigante mundial y Qubit una plataforma con presencia de contenidos nacionales que además ofrece la propia plataforma como desarrollo de otras marcas. Según Diehl, Odeón/CineAR quizá tuvo que adaptarse un poco “pero nuestra lógica no es competir, porque además somos un servicio público”. Según explica, Odeón fue fruto de un acuerdo entre el INCAA y ARSAT, quien desarrolló toda la infraestructura necesaria y hasta creó un área específica de contenidos dentro de su propia organización. “Primero le puso una persona, luego dos y así creció. ARSAT desarrolló todo. Salvo en el caso de la aplicación para IOS, que se tercerizó”.⁴⁰

Como política pública “Odeón es resultado de una combinación de procesos y factores notable en áreas del estado que tienen su lógica, su burocracia, su cadena de desarrollo. Pero que también están muy aceitadas en la interacción con el sector privado. Es una lógica muy presente en el INCAA y también en ARSAT”⁴¹ explica. Y agrega que una de las claves fue la gran inversión de parte del Estado. “Hubo decisión política: usar fondos del Tesoro Nacional para desarrollarlo. Eso lo garantizó. Y se expandió de la mano de un socio clave (ARSAT)”. Como reza en su web, “el diseño, desarrollo, operación técnica y mantenimiento de la plataforma se encuentra a cargo de ARSAT SA, mientras que la selección, puesta a punto y publicación de los contenidos, así como

³⁸ Entrevista realizada para este trabajo, Buenos Aires, mayo de 2018.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.

la promoción de la plataforma, es responsabilidad del INCAA, que tiene por objeto la difusión de producciones audiovisuales nacionales, regionales e internacionales, bajo la modalidad de streaming, en todas sus formas y para su acceso a través de distinto tipo de dispositivos.”⁴²

5.4. Cambios, contenidos y sustentabilidad

Con la gestión Cambiemos la principal transformación fue el cambio de nombre. La decisión de la nueva gestión fue unificar las marcas y los equipos de trabajo de INCAA TV y Odeón, con cierta lógica funcional. Desde 2017 las versiones funcionan en diferentes formas del Audiovisual Ampliado: TV de pago, servicio a demanda abierto y de pago en Internet. Incluso la aplicación está disponible para dispositivos móviles.

CINE AR TV: está disponible en HD en el 22.4 de la plataforma TDA, 640 de Cablevisión, 512 de DIRECTV, 33 de TeleCentro y diferentes cables en todo el país.

CINE AR Play es la plataforma de video a demanda gratuita para ver todos los contenidos nacionales en la web, a partir del registro mediante usuario y contraseña.

CINE AR estrenos: sirve para ver estrenos de cine nacional mediante un alquiler online de las películas argentinas en cartelera desde cualquier dispositivo.

Tal como define su propia web, el Usuario accede a la Plataforma a través de su cuenta por medio de una contraseña. El uso y acceso de la cuenta es estrictamente personal. Pero se pueden crear hasta cuatro perfiles por usuario. Incluso distinguir entre adultos e infantiles.

En el caso de Cine.Ar Estrenos, además se debe completar la información solicitada por los medios de pago. Para el TVOD, el usuario goza de 15 días corridos desde la confirmación de alquiler para poder hacer uso. Pasado ese tiempo se requiere un nuevo alquiler. Una vez que el usuario inicia la reproducción (da “play”) por primera vez, tiene 48 horas para ver -cuantas veces quiera- el contenido. Pasadas estas 48 horas, el contenido caduca. El servicio clasifica las producciones en películas, series, cortos, especiales y estrenos. Y por género reconoce “comedia”, “drama”, “policial”, “documental”, “infantil”, romántica, “clásicos”, “musicales”, “terror”, “suspense” y “deportes”. Luego ofrece sus contenidos con lógicas similares a los servicios comerciales: “series para maratonear”, “porque vista tal film”, “lo más visto”, entre otros. Los films (largos, cortos, documentales) son todos los producidos con financiamiento del INCAA. La lista ofrece más de 700 films y 500hs de más de 70 series que incluye clásicos exhibidos oportunamente en Canales 13, Telefó, América y la TV Pública, producidos por estos canales y/o productoras autónomas, además de las que se generaron con el desarrollo de la TDA y en acuerdo con el INCAA desde 2010 en adelante. Pueden verse allí desde éxitos como “El Hombre de tu vida” (Telefó, 2012) o “Vientos de Agua” (Canal 13, 2006) hasta una lista larga de series inéditas en la TV y las producidas por la Universidad de Tres de Febrero.

El sector del cine lo toma como un espacio propio. Y a pesar de que muchos pensaran que Odeón no se realizaría por el contexto -las elecciones de 2015- la decisión política se mantuvo y su lanzamiento pudo concretarse. De hecho, al momento de la inauguración el contexto contribuyó a su repercusión. Su presentación sucedió en la

⁴² Ibidem.

primera aparición pública de Cristina Fernández luego del balotaje con el que Mauricio Macri se convirtió en presidente electo.

Respecto del financiamiento, luego de aquel aporte inicial del Tesoro Nacional para la puesta en marcha del proyecto, los gastos de contenidos se cubren con fondos del INCAA, mientras que ARSAT se encarga de las erogaciones en tecnología y desarrollo. Según expresaba en 2016 Haiek entrevistado por Sebastián de Toma “No tenemos alianzas puntuales con productoras, pero hablamos con todas ellas en la medida en que les interese sumarse a Odeón. El producto Odeón se nutre de contenidos principalmente gracias a las políticas de fomentos que dan lugar, tanto en cine como series, al derecho de exhibición por los medios del INCAA. El resto de la programación se adquiere al sector privado”⁴³.

En palabras de Diehl, la sustentabilidad de un proyecto así está dada por la cuestión de ampliar el acceso de contenido nacional a todo el territorio. No por el hecho de monetizar sus contenidos. De hecho, en el proyecto original aparecía la idea de cobrar un abono, pero a la dificultad de implementarlo (por cuestiones de logística y del propio mercado) se sumó la cuestión de ser un servicio público. “Luego apareció la cuestión de cobrar por los estrenos al precio de lo que cobra la entrada el Gaumont. Pero para establecer esos ingresos hubo que desarrollar mecanismo, acuerdos con el sector privado y cuestiones difíciles para el propio estado”⁴⁴.

Los números de CineAR a comienzos de abril de 2018⁴⁵ muestran una cantidad de usuarios creados cercano al millón (946.365) con un alto porcentaje de “verificados” – son los que responden el correo luego de generar el usuario- (754.216). Según fuentes oficiales, la cantidad de horas visualizadas es de 4.343.943. De ellas el 39,32% son Largometrajes; 54,12% series y 6,56% de Cortos. La cantidad histórica de usuarios con visualizaciones ya son más de 500.000. El segmento “estrenos” acumula un total de más de 11.000 alquileres en los primeros 11 meses de vida. Esto da un promedio de 1.000 alquileres por mes a un valor de \$30 cada uno. Se constata, de este modo, la consolidación de una nueva pantalla de exhibición, pues el uso se mantiene e incluso crece con el tiempo. Es, además, una nueva ventana de generación de ingresos para el contenido audiovisual generado con dinero público.

“Nuestro modo de contabilizar usuarios reales es el de contar a partir de que responden el correo identificando una vez que se registran en la página. Hay una diferencia importante entre la cantidad de registrados y de usuarios plenos de la plataforma, pero ésta no para de crecer. Respecto del target de usuarios también es sorprendente porque muchos son mayores de 40, 50 y 60 años. En eso es muy diferente respecto del público

⁴³ Ver más en <https://www.infotechnology.com/online/El-Netflix-argentino-se-prepara-para-salir-al-mundo-20161026-0004.html> última visita 3 de julio de 2019.

⁴⁴ Entrevista realizada para este trabajo, Buenos Aires, mayo de 2018.

⁴⁵ Los últimos disponibles.

objetivo que esperábamos”⁴⁶. Según explica Diehl, la pasarela de ingresos implica un problema de difícil resolución. “Resolver un nuevo mecanismo de ingresos, cobrar por internet este tipo de servicios novedosos, es un dilema para el Estado. Además, se opera con jugadores de un mercado muy dinámico, con ciertas capacidades de imponer las reglas y de relacionarse de modo diferente con el Estado. Los proveedores tienen lógicas diferentes, algunos cobran adelantos, otros no, es una suma de dificultades y no solamente técnica.”⁴⁷

En materia de pendientes y objetivos futuros, se destaca la necesidad de generar mecanismos para expandir ventanas de distribución y exhibición al mundo. Una de ellas podría materializarse con la expansión de CineAr Internacional. Esto fue anunciado por el presidente del INCAA, Ralph Haiek, y su homólogo –por entonces- de ARSAT, Rodrigo de Loredó (quien luego renunciara por ser familiar de un ministro) como parte de las actividades especiales de la 32ª edición del Festival Internacional de Cine de Mar del Plata. El Catálogo Internacional de CINE.AR PLAY, cuenta con más de 150 títulos nacionales que se pueden ver en forma gratuita en todo el mundo. En definitiva, esta fórmula quizá contribuya a que crezca el valor simbólico pero también el material del Audiovisual Ampliado de capital nacional.

6. ¿Qué y cómo ofrecen los que ofrecen?

Si nos enfocamos en la oferta existente de los actores que cobran por prestar servicios de distribución (sin excluir la producción, pero sin tampoco garantizarla) de contenidos audiovisuales, encontramos un mercado que puede ser distinguido por tecnología, pero también por regulación. Es decir, resulta posible clasificar a los jugadores que operan en el sistema a partir de su trayectoria (y dividirlos entre tradicionales y emergentes); del tipo de contenidos que ofrecen (si es programación en grilla o desprograma, por ejemplo) o de sus modelos de negocio (pago por acceso, tecnología y/o por determinados contenidos). Como también es posible identificar a aquellos que están alcanzados por las reglas vigentes de los que juegan más allá de las leyes.

Sabido es que el sistema de medios argentino está fuertemente concentrado en su estructura de propiedad. Presenta importantes niveles de capitales extranjeros y centralización en la producción de contenidos en el área metropolitana de Buenos Aires. Como rasgo distintivo, además, cuenta con una EAA muy expandido. En él, la TV de pago es el principal mecanismo de distribución. Pero varias formas de distribución diferentes conviven/compiten, algunas dentro del campo regulado y otras por fuera.

La oferta de servicios audiovisuales de pago en nuestro país ha visto mutar su regulación de modo intenso en el reciente corto plazo. Desde diciembre de 2015 y hasta los últimos días de 2017 las modificaciones tuvieron que ver, por un lado, con el objetivo de desmontar los límites a la concentración establecidos en la Ley Audiovisual de 2009. Por otro lado, con la intención de administrar la transición hacia una regulación integral convergente y que dinamice el mercado. Por último, convivió con la reconfiguración del rol del Estado, que vio desdibujado su rol de productor y distribuidor de contenidos audiovisuales, tan intenso en el período del gobierno anterior.

⁴⁶ Entrevista realizada para este trabajo, Buenos Aires, mayo de 2018.

⁴⁷ Idem.

De este modo, la paleta de propuestas de distribución de contenidos audiovisuales en el país de la transición a la convergencia ofrece:

+operadores del sistema tradicional: distribución de TV programada y con grilla de señales, por cable o satélite. Estas pueden estar gestionadas por empresas y organizaciones sin fines de lucro (cooperativas) que no sean prestadores de servicios públicos ni de Telecomunicación;

+operadores emergentes: definidos bajo la categoría “*Televisión Over The Top*” cuya forma de distribución de contenidos audiovisuales a través de Internet, por agentes comerciales y modelos de negocio alternativos a los tradicionales⁴⁸. Utilizan la web como soporte y se presentan en la nueva forma de distribución desprogramada, sin horarios ni espacios publicitarios separados de los contenidos (Páez Triviño, 2016).

Y desde el indicador de la regulación se identifican:

+Jugadores alcanzados por las normas nacionales por operar como entes que compiten en un mercado regulado;

+Los que están más allá de las normas vigentes, y que por su lógica de funcionamiento todavía evitan regulaciones nacionales.

Con todo, resulta complejo identificar si el funcionamiento de esa interacción resulta competitivo, puesto que en muchos casos –y por la tendencia residual del consumo de TV de pago tradicional, por cable y/o satélite- los tipos de consumos de este tipo de servicios son complementarios. Y en nuestro país no asistimos –¿todavía?- a una tendencia generalizada en la que el consumo de contenidos audiovisuales por nuevas plataformas o lógicas de distribución reemplace a la tradicional (del cablero o distribuidor vía satélite, más acá en el tiempo), que tuvo origen en los primeros años de la década de 1960 y se constituyó en un puntal de las Industrias Culturales nacionales⁴⁹.







Así y todo, por adentro y por afuera del marco regulatorio y montados a las posibilidades que brindan el desarrollo combinado de la digitalización y las redes más la exploración de nuevos modelos de negocio y formas sociales de consumo (Marino, 2016) el mercado es dominado por una lista de jugadores que pueden clasificados a partir de algunos rasgos distintivos. Se ofrece aquí una lista no exhaustiva pero sí operativa de jugadores que cobran –todos- por el servicio que prestan de modos diferentes.

Jugadores del Espacio Audiovisual Ampliado de pago en Argentina


Empresa	Tipo de Servicio	Contenido	¿Cómo cobra?	Origen del	Regulación
----------------	-------------------------	------------------	---------------------	-------------------	-------------------

⁴⁸ Páez Triviño, A.: Distribución online. Televisión convergentes, intereses divergentes en Marino, S. (coord.), El Audiovisual Ampliado, Buenos Aires, Universidad del Salvador, 2016.

⁴⁹ Ver más en Marino, S. (2017), Políticas de comunicación del sector audiovisual: modelos divergentes, resultados equivalentes. La televisión por cable y el cine en la Argentina (1989-2007) disponible en <http://unidaddepublicaciones.web.unq.edu.ar/libros/politicas-de-comunicacion-del-sector-audiovisual-modelos-divergentes-resultados-equivalentes-la-televisión-por-cable-y-el-cine-en-la-argentina-1989-2007/>

				Capital	
	TV por cable	Señales TV propias y de terceros	Abono básico más plus por servicios (contenidos –propios y de terceros- tecnología)	Nacional	Decretos modificatorios de la Ley Audiovisual
	TV Satelital	Señales TV propias y de terceros	Abono básico más plus por servicios (contenidos –propios y de terceros- tecnología)	Extranjero	Ley Audiovisual
	TV por cable	Señales TV propias y de terceros	Abono básico más plus por servicios (contenidos –propios y de terceros- tecnología)	Nacional	Decretos modificatorios de la Ley Audiovisual
	TV por cable	Señales TV propias y de terceros	Abono básico más plus por servicios (contenidos –propios y de terceros- tecnología)	Nacional	Decretos modificatorios de la Ley Audiovisual
	OTT	Series, films y programas de terceros	Abono mensual	Extranjero	Sin regulación
	OTT	Series, films y programas de terceros	Abono mensual	Nacional	

	OTT	Series, films y programas de terceros	Abono mensual	Extranjero	
	OTT	Series, films y programas de terceros	Abono mensual	Extranjero	
	OTT	Señales TV propias y de terceros, series, films y programas de terceros	Abono mensual – Vinculado a la promoción para clientes de Cablevisión-Fibertel	Nacional	Sin regulación
	OTT	Series, films y programas de terceros	Abono mensual	Extranjero	Sin regulación
	OTT	Series, films y programas de terceros	Abono mensual	Extranjero	Sin regulación
	OTT	Series, films y programas y de terceros	Abono mensual	Extranjero	Sin regulación

	OTT	Films de origen nacional financiados por el INCAA	Pago por acceso a films de estrenos que se exhiben en salas	Nacional (estatal)	
---	-----	---	---	--------------------	--

Fuente: elaboración propia en base a datos de Páez (2016) e información de los propios operadores

Como se observa en la tabla, la lista de operadores que ofrecen con diferentes lógicas, tecnologías y modelos de negocio la distribución de contenidos audiovisuales mediada por el pago se amplía en términos nominales, pero no necesariamente diversifica la lista de jugadores.

Las principales empresas dedicadas a la actividad están presentes en todas las plataformas disponibles. O al menos en la mayoría de ellas. Los jugadores emergentes pueden ser globales y dominantes en su área específica –lo que los habilita a desarrollar su propio “paradigma”, como es el caso de Netflix (Páez, 2016)- o bien marcas de menor escala que se distinguen por ofrecer contenidos o por vender la plataforma de funcionamiento con el objeto de diversificar su negocio, tal es el caso de la empresa de origen nacional Qubit TV.

La lista permite a su vez identificar la existencia de experiencias, ensayos y plataformas novedosas o emergentes por parte de jugadores centrales de los sistemas que convergen a partir de la tecnología. En este rasgo se encuadran experiencias como *Flow!* (el OTT desarrollado por Cablevisión-Fibertel para contener el desplazamiento de las audiencias a las plataformas webs) o cualquier de los OTT generados a escala regional por las empresas de telecomunicaciones que hasta ahora eran telefónicas de redes fijas (Telecom y Telefónica) o móvil (tal el caso de Claro).

Otro elemento distintivo radica en identificar cuántos de estos *players* actúan en un mercado regulado por una combinación de normativas, entre las que se destacan las del propio sector más las impositivas (en términos generales y también específicos del tipo de trabajadores con los que operan, etc) y cuántos/cuáles llevan a cabo sus performances más allá de leyes, decretos, resoluciones o el tributo de impuestos en los países en los que juegan.

Mientras que Argentina avanza a un desarrollo del mercado convergente con empresas que se benefician de modo directo por la acción estatal –como el caso de la fusión Telecom-Cablevisión trabajada por Martín Becerra- y las firmas del sector de telefonía móvil pugnan por mantener su dominio del espectro, con licitaciones beneficiosas a cambio de promesas de inversión, el desarrollo del EAA se configura más allá de la regulación y demora su expansión convergente e integral –como lo anuncia Andrea Catalano-. No parece ser la política (“sin planificación”) diseñada por la Administración Cambiemos la que se imponga en la configuración de un modelo que garantice acceso universal y condiciones equitativas para un espacio clave de la cultura masiva y convergente.

7. Conclusiones

Como ha sido trabajado de modo intenso en esta otra y en anteriores (Marino,2017), Argentina tiene una normativa que podría pensarse como la única política de Estado para el sector audiovisual en su conjunto. Si se observa lo realizado para la televisión y otros sectores audiovisuales desde 1994, en todos los casos se encuentran idas y vueltas, claros y oscuros y contramarchas. Sin embargo, en los últimos años atravesamos un contexto donde la ley es casi letra muerta y hay muchas dificultades para garantizar los compromisos que establece. Es importante remarcar que no estamos hablando del Estado resignando partidas de Salud, Educación o Seguridad. Cuando en tiempo de crisis económica uno reclama que tiene que haber fondos para la producción audiovisual, muchos dicen que cómo se pretende eso si no hay bombitas en los hospitales. Pero se trata de la reorientación de partidas propias del sector audiovisual. Esto a su vez se relaciona con que en la actualidad está en discusión el rol del Estado para tomar decisiones en términos de comunicación y cultura: como en Internet estamos todos, no es necesario que el Estado regule los medios.

Por otro lado, es claro que hoy se constatan modificaciones en el comportamiento de las audiencias y los públicos, así como que el cine convive con otras formas de exhibición que ¿todavía? no significan un robustecimiento del Fondo de Fomento pero sí se están apropiando de la producción local. Tanto los OTT (Over-The-Top) locales, como Qubit, como los extranjeros, como Netflix, identifican que hay un público que demanda contenido local, ya sean películas o series. Sin embargo, sobre todo los extranjeros desarrollan una oferta basada en sus intereses, con productos con actores taquilleros y acuerdos con las mismas productoras que antes se aprovecharon del Estado para llevar adelante sus proyectos.

Europa tiene una tradición de defensa a la industria local no solo mediante cuotas de pantalla o de producción, sino también de traducción simultánea y doblaje. Las cuestiones culturales no pueden desvincularse de la trayectoria de los países. Sin caer en soluciones mágicas, es necesario pensar estrategias colectivas de defensa de la producción local, como vincular algunos lineamientos regionales con políticas novedosas que no deberían agotarse en, por ejemplo, que un determinado porcentaje del catálogo de Netflix tenga que ser de origen nacional. Se debería pensar en una combinación de cuestiones impositivas, estímulos a la producción y otros agregados relacionados con, por ejemplo, la interfaz. En ese sentido, encuentro un rasgo desparejo en cuanto a las políticas, porque por un lado tenemos la desidia y las ventajas para el sector transnacional, y por otro algunas buenas iniciativas con poca visibilidad como el desarrollo de plataformas digitales del propio Estado. Cine.ar, por ejemplo, es una buena experiencia

Ese proyecto debería dialogar con la Ley de Cine y crear un marco regulatorio que dé cuenta del espacio audiovisual ampliado. Las formas de producción, distribución y consumo que históricamente eran divergentes ahora empiezan a ser convergentes, pero no se puede desconocer que hay productos que son estrictamente cine, otros para un consumo no necesariamente cinematográfico y también contenidos televisivos tradicionales. Si uno evalúa la estrategia comercial de Netflix, queda claro que quiere convertirse en un sello cinematográfico. En ese sentido, creo que hay que vehicular mecanismos de fomento a la producción local en múltiples espacios y plataformas que garanticen la convivencia, leyendo incluso el modo en que el mercado produce en un contexto de crisis para el cine pero no tanto para la televisión paga y los OTT. Lo que

estamos viendo son acuerdos entre canales o productoras locales y señales extranjeras u OTT que hacen que el contenido se estrene en un canal y al otro día esté disponible en alguna plataforma. El mercado sabe que Netflix no se come a la tele ni reemplaza al cine, sino que hay públicos con prácticas culturales diferentes que conviven.

En este marco, y mientras algunas cuestiones coyunturales vuelven a enfocar el corazón de la política pública del cine, los debates sobre el modo en que debe pensarse el futuro del sector siguen abiertos. ¿Deben aportar los OTT nacionales y extranjeros a la producción? ¿Deben ser alcanzados por cuotas de pantalla de producciones locales? Argentina celebra haber recaudado US\$ 19 millones por el cobro del IVA a proveedores extranjeros que brindan servicios digitales en el país, entre los que se encuentran los OTT audiovisuales como Netflix, así como también medios de prensa como Financial Times, Bloomberg y The New York Times. Pero ni \$1 de eso se destina a generación de contenidos o fortalecimiento del EAA. ¿Se resolverá algún día la necesidad de regular integralmente este tipo de servicios? ¿De qué modo convivirán en el futuro inmediato la exposición “teatral” (en sala) como en doméstico y/o móvil? Queda mucho por indagar. La crisis no parece ser económica ni reducirse únicamente a la economía general. ¿El cine está en crisis o es también en esto una excepción? Si la respuesta es no ¿por qué? Si la respuesta es sí ¿hay futuro?

Bibliografía

Becerra, M (2015): De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina, Paidós, Buenos Aires.

-----**(2016):** “Restauración”, disponible en <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/01/14/restauracion> última visita 26 de agosto de 2016.

Califano, B. (2015): Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación. Austral Comunicación, 4(2), 283-318.

Espada, A. (2016): Cambios en el gobierno, cambios en la radio”, disponible en <https://agustinespada.wordpress.com/2016/08/23/cambios-en-el-gobierno-cambios-en-la-radio/> última visita 29 de agosto de 2016.

Loreti, D., De Charras, D. y Lozano, L. (2016): “TV o no TV, ésa es la cuestión”, en *Página 12*, sábado 26 de marzo, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-295456-2016-03-26.html>

Linares, A. (2016): “Acceso y Participación en la convergencia” en (Marino –coord-, 2016) *El Audiovisual Ampliado. Políticas públicas, innovaciones del mercado y tensiones regulatorias en la industria de la televisión argentina frente a la convergencia*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad del Salvador.

Marino, S (2015): “Decretamos”, *Página 12*, 24 de diciembre de 2015, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-288925-2015-12-24.html>

----- **coord. (2016):** El Audiovisual Ampliado. Políticas públicas, innovaciones del mercado y tensiones regulatorias en la industria de la televisión argentina frente a la convergencia, Buenos Aires, Editorial de la Universidad del Salvador.

Otras fuentes

Acces, Participation and Self-management, informe del encuentro organizado por la UNESCO en Belgrado en 1977

http://www.ieco.clarin.com/Grupo-Clarín-propone-estructura-societaria_0_1633636649.html

<http://www.lanacion.com.ar/1873652-oscar-aguad-se-sorprende-con-internet-y-twitter-estalla-de-risa>

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-59999/257223/norma.htm>

<http://www.lanacion.com.ar/1858627-con-un-dnu-el-gobierno-disuelve-la-afsca-y-cambia-la-ley-de-medio>

http://www.enacom.gob.ar/institucional/iii-debate-academico-sobre-la-nueva-ley-de-comunicaciones_n1351

<http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-307621-2016-08-24.html>

http://www.enacom.gob.ar/institucional/la-comision-redactora-presento-los-17-principios-de-la-nueva-ley_n1271

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-297209-2016-04-18.html>

<https://seniales.blogspot.com.ar/2016/03/enacom-clarin-cumple-con-los-limites.html>

<http://agencia.farco.org.ar/noticias/enacom-se-comprometio-al-pago-de-fomecas-adeudados-y-apertura-de-lineas-2016/>

<http://www.tiempoar.com.ar/articulo/view/58298/>

Decretos

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-59999/257223/norma.htm>

<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/149041/20160805>

<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/149041/20160805>

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-59999/257461/norma.htm>

Resoluciones

<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/148762/20160729>

https://es.scribd.com/document/303062096/ENaCom-Res-N-17#download&from_embed

<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/149989/20160826>

