



**VIII Jornadas de Economía Crítica**

*3, 4 y 5 de septiembre de 2015*

*Río Cuarto, Argentina*

**Políticas públicas en el sector audiovisual:  
alcances y limitaciones de Ley de Cine y Ley de  
Medios**

**Ballaben, Gma. Peyerl, Julieta**

# **Políticas públicas en el sector audiovisual: alcances y limitaciones de Ley de Cine y Ley de Medios**

Ballaben, Gina. Peveri, Julieta.<sup>1</sup>

## **Resumen**

El siguiente trabajo analiza las dos leyes más importantes que posee Argentina en materia de industria audiovisual, más específicamente la Ley N° 24.377, conocida como *Ley de Cine*, y la Ley N° 26.522, conocida como *Ley de Medios*.

El sector audiovisual posee una riqueza cultural y económica que hace deseable la intervención estatal para fomentar la producción de esta industria. En este sentido, el principal objeto del trabajo es analizar las potencialidades de estas políticas y sus limitaciones a la hora de superar los obstáculos del sector.

---

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Córdoba.  
Correos electrónicos: gina.ballaben@gmail.com; jupeveri@hotmail.com.

## **I - Introducción**

El sector audiovisual posee una riqueza cultural y económica que hace deseable la intervención estatal para fomentar la producción de esta industria. Integra actividades que conforman la cultura de un país y generan un impacto positivo en el nivel de empleo y el desarrollo social. Además, para la realización de un proyecto de estas características se requiere una gran inversión y se debe asumir un alto riesgo ya que las ganancias van a depender del éxito de dicha producción. Estos son algunos de los aspectos que, sumados a la gran competencia de Estados Unidos, determinan la necesidad de políticas públicas activas para que la producción en el sector audiovisual tenga lugar. La importancia del fomento estatal en este ámbito no es una característica específica de Argentina, sino de cualquier país que desee impulsar el sector.

Por todo lo expuesto, nos parece fundamental analizar el impacto de estas políticas, específicamente aquellas establecidas a nivel nacional que consideramos más relevantes debido al alcance y al mayor financiamiento que las caracteriza. Por este motivo, nos focalizaremos en la Ley N° 24.377, conocida como *Ley de Cine* y en los lineamientos que regulan los medios televisivos de la Ley N° 26.522, conocida como *Ley de Medios*, sancionadas en el año 2004 y 2009 respectivamente.

El principal objetivo del trabajo es analizar las potencialidades de estas políticas y sus limitaciones a la hora de superar los obstáculos del sector. También analizaremos cómo se podrían modificar las normativas a la hora de llevar a la práctica la legislación, ya que existen casos en los que surgen inconvenientes al aplicar las reglamentaciones que podrían perfeccionarse.

En la primera sección se enuncian las razones que justifican la necesidad de que el Estado, en cualquiera de sus niveles, intervenga mediante un rol activo en el sector audiovisual, a través de argumentos tanto económicos como culturales. Luego, en la sección II abordaremos la *Ley de Cine*. Ésta se encuentra subdividida en tres secciones, donde cada una de ellas analiza las problemáticas referidas a regulaciones sobre producción, distribución y exhibición respectivamente. En la sección III se procede al análisis de la *Ley de Medios*, comenzando por una breve introducción referida al contexto en el que fue sancionada. A continuación, se analizan las regulaciones referidas a contenidos televisivos y derechos de antena. Por último, abordamos lo referido en la ley a desconcentración de medios. Es importante aclarar que debido al objeto del trabajo y a la pertenencia de la actividad televisiva y cinematográfica al sector audiovisual, se enfatiza en el vínculo existente entre ambas legislaciones.

Finalmente, se presentan comentarios finales y propuestas de trabajo, derivadas del análisis presentado.

## **II - La intervención estatal en el sector audiovisual: una necesidad indiscutible**

Como ya fue mencionado, la industria audiovisual posee ciertas características que hacen deseable la intervención estatal. Desde una visión ortodoxa, esto podría justificarse debido a la existencia de los fallos de mercado al interior del sector.

En primer lugar, el gobierno debería intervenir para combatir las tendencias a la concentración del mercado. En el sector audiovisual se destaca la presencia de economías de escala. Los altos costos de acceder a la industria y los costos unitarios decrecientes incentivan la concentración de empresas, dando lugar a una industria caracterizada por oligopolios. Como consecuencia, el precio fijado será más alto de lo socialmente óptimo y dado que se buscará reducir los costos de producción, se pondrá en juego la calidad del producto. Además, la concentración atenta contra la diversidad, y no se logra maximizar la utilidad de los consumidores (Martí Petit, 2008:10-11).

También se percibe la presencia de externalidades en esta industria. Una externalidad se define como un costo o beneficio resultante de una transacción económica que repercute en terceros que no participan en ella. Como resultado, el precio de mercado no reflejará los costos y beneficios sociales. En el caso del sector audiovisual, Petit (2008:12) resalta la influencia que puede tener un programa de televisión o película sobre el comportamiento social general. El autor señala que pueden existir tanto externalidades negativas (como la "glamourización" de la violencia) o positivas (fomento de la lectura gracias a un programa televisivo sobre libros). Otro ejemplo de externalidad positiva que podemos señalar es la promoción del turismo. Exhibiendo ciertos paisajes y destinos locales se podrá atraer cierto público hacia aquellos lugares generando un impacto indirecto y positivo en la industria del turismo (Motta y Baldi, 2014:5).

Dejando de lado los argumentos de fallos de mercado, existen otras características propias del sector que motivan la necesidad de políticas públicas en este ámbito.

El sector audiovisual moviliza muchos recursos humanos, tanto propios del sector (técnicos, artistas, directores, etc.), como trabajadores involucrados con los insumos utilizados en esta industria, además de servicios indirectos tales como alquileres, transporte, catering, entre otros. Por tal motivo, si el Estado incentiva esta actividad, se crea una gran cantidad de puestos de trabajo, afectando positivamente a la economía nacional (Perelman y Seivach, 2005:115-116).

Por otra parte, la imponente competencia de Estados Unidos en esta industria hace necesario una política proteccionista para impulsar la producción local que se encuentra en clara inferioridad con relación a las producciones de Hollywood, dadas las preferencias de los consumidores. Vale destacar, que esto es un aspecto común en la mayoría de los países. Otro aspecto a mencionar es que la industria cinematográfica norteamericana es hoy la primera productora mundial de cine, entre otras razones, gracias a la fuerte intervención estatal. Si se dejase el sector completamente desregulado, sería ínfima la participación de la producción

nacional. En este contexto, surge la necesidad de que el Estado imponga la exhibición de películas nacionales y programas televisivos locales si se desea fomentar esta actividad.

A este punto se le suma el problema del reducido mercado interno. Dada la inexistencia de una masa crítica de espectadores interesados en producciones nacionales, la asignación de recursos privados atrae relativamente pocos recursos, tanto para la inversión como para el consumo. Este problema acentúa la posición de gran debilidad de las empresas audiovisuales argentinas para competir en el mercado (Cubelles, 2000:7)

Otra característica del sector audiovisual es la presencia de incertidumbre. Álvarez (2004:12) menciona dos tipos de riesgos, el riesgo-espectador y el riesgo-económico. El primero es propio del sector y se refiere al desconocimiento de las empresas acerca del éxito de una producción. El segundo es común a varias industrias y viene dado por el tiempo que transcurre entre el momento en que se efectivizan los costos y cuando se empiezan a percibir los beneficios.

Este problema se agrava en un país como el nuestro donde existen restricciones al crédito, por lo que la obtención de préstamos para actividades de alta incertidumbre se hace a tasas muy altas, e incluso a veces ni siquiera tiene lugar. Al tratarse también de una actividad con altos costos iniciales, este impedimento de acceso al financiamiento en el mercado crediticio será una gran barrera de entrada. Dicho lo anterior, es recomendable que el gobierno asuma la totalidad o parte del riesgo mediante el otorgamiento de subsidios y/o créditos a tasas razonables.

Más allá de estas características de índole económica, sostenemos que el hecho de tratarse de una industria cultural es un argumento suficiente para dar lugar a la intervención estatal. El sector audiovisual tiene la capacidad de resaltar la identidad nacional, valores y legados mediante el talento y creatividad de los artistas, exhibiendo recursos naturales, orígenes locales y tradiciones (Jones et al., 2007:12). Esto es explícitamente reconocido en la *Ley de Medios*, donde se entiende que el Estado debe velar por el cumplimiento de derechos como la libertad de expresión.

Se trata también de una industria creativa, por lo que existen componentes tales como la excelencia artística y la capacidad innovadora, que requieren una activa intervención pública ya que el mercado desregulado difícilmente los tenga en cuenta.

### **III - La Ley de Cine en la práctica: fortalezas y debilidades**

La actividad cinematográfica está regulada por la Ley N° 24.377 de Fomento y Regulación de la Actividad Cinematográfica, que fue sancionada en el año 1994 y establece reglamentaciones sobre la producción, distribución y exhibición de las películas nacionales.

Uno de los principales cambios respecto a la legislación anterior, fue el aumento del Fondo de Fomento Cinematográfico que agrupa los recursos destinados a la actividad cinematográfica nacional. El encargado de administrar este fondo es el Instituto Nacional de

Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), organismo que fue creado por esta ley en reemplazo al Instituto Nacional de Cinematografía (INC).

Este aumento de fondos se logró al reconocer que el cine no sólo se desarrolla en las salas cinematográficas convencionales, sino en un ámbito más amplio. Por dicho motivo, la nueva ley transformó el sistema de recaudación de la industria incluyendo en la base imponible las diversas formas de circulación del material cinematográfico. Consecuentemente, al impuesto del 10% de la taquilla de los cines vigente en la legislación anterior, se le adicionó un 10% sobre el precio de venta o locación de todo tipo de videograma grabado y un 25% de lo recaudado por el Comité Federal de Radiodifusión por las exhibiciones televisivas de los filmes nacionales (Aprea, 2008: 20).

Es importante entender el contexto en el cual esta ley fue sancionada. En la década de los '90 el cine nacional estaba atravesando una etapa de crisis con un nivel extremadamente bajo de producción. La nueva reglamentación revitalizó la industria cinematográfica. Según datos de Perelman y Seivach (2005:21) el número de películas nacionales producidas pasó de cinco en 1994 a un total de entre treinta y cuarenta en la segunda mitad de la década de los '90s.

En estos últimos años, la producción nacional de películas creció a un ritmo impactante, pasando de 66 películas estrenadas en el 2004 a 170 en el 2014, lo que corresponde a un aumento del 158%.

Por otra parte, más allá del aumento en el número de producciones, que se logró mediante el otorgamiento de créditos y subsidios, la nueva ley establece que los fondos también se dirijan a la realización de concursos, festivales y el fomento a las coproducciones.

Al margen de los instrumentos financieros anteriores, la Ley de Fomento y Regulación de la Actividad Cinematográfica establece la denominada cuota de pantalla, medida que se complementa con la media de continuidad. Sin esta regulación, por más que se logre un gran número de películas nacionales, las mismas estarían limitadas por la competencia extranjera, encontrando difícilmente un lugar en las salas de cine. En otras palabras, sin el fomento a la exhibición, los incentivos a la producción carecerían de efectividad.

Creemos que es innegable que todos los aportes mencionados impactan positivamente en el desarrollo de la industria cinematográfica nacional. No criticamos la importancia de estos instrumentos ni la necesidad de los mismos. Sin embargo, en lo que sigue de esta sección discutiremos en qué medida a la hora de llevarlos a la práctica existen limitaciones y aspectos que perfeccionar. También destacamos la falta de incentivos a la distribución y la exhibición de películas, dos puntos no menores en esta industria.

## **Reglamentaciones sobre la producción**

Con el fin de fomentar la producción de películas nacionales la ley establece la implementación de subsidios y créditos.

En cuanto a los primeros, se establece que éstos están destinados a "películas de largometraje que se juzgue contribuyen al desarrollo de la cinematografía nacional en lo cultural, artístico, técnico e industrial". Sin embargo, queda en manos del Comité de Evaluación de Proyectos del INCAA determinar si una determinada película cumple con tal definición. No es menor señalar que esta evaluación se hace considerando el Proyecto de la película, y el monto del subsidio se obtiene una vez estrenada comercialmente la película. Con esta modalidad se supera uno de los problemas de la legislación anterior, la cual, al otorgar los subsidios antes de la realización, financiaba producciones que nunca llegaban a su fin.

La ley asimismo provee la definición de película nacional y a la vez determina cuales son las características de las de "interés especial". Si el Comité decide que una producción cumple con estas últimas, el monto del subsidio será mayor.

El sistema de subsidios se divide en dos: el subsidio "de taquilla" y el de "otros medios de exhibición". El monto del primero depende de la recaudación que obtiene una película cuando es exhibida en las salas de cine. Para determinar el monto del segundo componente el INCAA creó cinco categorías, llamadas cinco vías, según el tipo de película, el soporte de rodaje fílmico y los antecedentes de los realizadores. Las cinco vías tienen algunas exigencias comunes, una de ellas es que el director debe acreditar antecedentes, dejando, de esta manera, a los nuevos realizadores afuera de este segundo tipo de subsidio y dependiendo solo de la cantidad de entradas vendidas.

Más allá de las características particulares para pertenecer a cada vía, no hay más especificaciones sobre los requisitos utilizados para brindar los subsidios. Aquí se genera un debate de flexibilización versus rigidez. En relación a este punto el organismo DAC (Directores Argentinos Cinematográficos) propone un sistema de puntaje en cada uno de los rubros. Pensamos que el INCAA debería dar más rendiciones de cuenta sobre el proceso de selección y el uso de los fondos. Sin embargo, nuestra idea tampoco es proponer un sistema extremadamente rígido, especialmente al tratarse de subsidios a una actividad artística y cultural donde los elementos para juzgar la calidad de los proyectos no pueden ser representados en características puramente objetivas.

Otro aspecto controversial de este sistema de incentivos es la cantidad de subsidios que se otorgan en relación a los espectadores que asisten a películas de cine nacional. A modo de ejemplo, de las 166 películas nacionales estrenadas en el 2013, sólo 19 fueron vistas por más de 15.000 espectadores en dicho año, según datos relevados del Anuario INCAA.

Estas estadísticas muestran que la mayoría de las películas subsidiadas no llegan a un público masivo. El cine argentino, al igual que el de la mayoría de los países fuera de Estados Unidos, afronta un problema de falta de interés de los espectadores en películas nacionales.

Además, la asistencia al cine nacional se concentra en un pequeño número de películas taquilleras. Varios miembros del sector coinciden en que la cantidad de películas financiadas debería reducirse, aumentando así el monto destinado a cada una. Contando con más dinero, se podrían producir películas de mayor calidad, ya que habrá más recursos disponibles para destinara efectos especiales, sonido, iluminación, vestuario, entre otros.

Como contraargumento, el INCAA menciona que hay que producir en cantidad para obtener algunas con buen desempeño. En otras palabras, mientras más películas se produzcan, mayor es la probabilidad de tener una exitosa. Por otro lado, también es cierto que el número óptimo de producciones no debe basarse sólo en la demanda de los espectadores, ya que hay otro tipo de cine, que si bien no llega a un público masivo, puede ser relevante para la cultura nacional. También nos parece esencial incentivar a la producción cinematográfica del interior, que aún está poco desarrollada y por el momento atrae una cantidad de público incluso menor.

En esta línea pensamos que debe haber un ajuste en la cantidad de películas financiadas para poder destinar más dinero al área de distribución y exhibición que analizaremos más adelante. Sin embargo, la selección de los proyectos a financiar no debe tener en cuenta sólo la preferencia de los espectadores, sino también otros aspectos como el aporte a la cultura nacional y el impacto en el desarrollo provincial.

Pasaremos ahora a analizar el otorgamiento de créditos. Este es un instrumento esencial para el fomento del cine nacional, ya que tal como mencionamos en la sección anterior, una de las características de la actividad cinematográfica es el gran riesgo al invertir, por lo que es una actividad poco propensa a recibir un crédito en el mercado financiero. Además, vale recordar que los subsidios del INCAA solo se perciben una vez finalizada la producción, por lo que surge la necesidad de los créditos para ayudar a los empresarios y realizadores en general, a afrontar los grandes costos de filmación. Una observación a tener en cuenta es que el monto de fondos destinado a subsidios es mucho mayor que aquel dirigido a créditos. En el 2013, se destinó un 251,41% más a subsidios que a créditos.

Al igual que para el sistema de subsidios, la aprobación o no del crédito se decide en base al Proyecto de la película. Uno de los requisitos esenciales es el de la calificación como película de interés, lo que garantiza que esta producción tendrá acceso al subsidio del mismo Instituto y el productor estará en condiciones de devolver el préstamo.

La contracara de esta garantía es que no se aumenta el número de películas que reciben incentivos. Una propuesta sería reducir la cantidad de subsidios, aumentando la exigencia para que una película sea considerada de interés, y utilizar los créditos para financiar ciertos proyectos que no hayan logrado esta calificación. Así el INCAA contaría con más recursos netos dado que la devolución del crédito vendría de fuentes privadas y no del subsidio del propio Instituto. De esta forma, se podría seguir conservando gran cantidad de producciones, pero concentrando los subsidios en un número más reducido de películas, con el fin de aumentar la calidad de estas producciones. Claramente, el riesgo asumido por el INCAA



sería mayor, y habría que estudiar cuál es la probabilidad de impago de los créditos otorgados para ver en qué medida esta propuesta es rentable o conviene seguir con el actual mecanismo.

Una consecuencia importante de este sistema de incentivos a la producción, tanto de créditos como de subsidios, es que el INCAA posee el poder de tomar la decisión de qué tipo de películas nacionales fomentar. Esta centralización no ocurre en otros países donde hay otros actores, como la televisión o el sector privado, que participan de la decisión (Perelman y Seivach: 2005:27-30). Como analizaremos más adelante, la *Ley de Medios* propone un avance en este sentido.

Volviendo al problema de la falta de interés en el cine nacional, analizamos si la política de fomentar la producción tuvo efecto en la participación de espectadores a producciones argentinas con relación al total de espectadores. Para ello nos remitimos al siguiente cuadro:

Tabla n°1: Evolución de películas nacionales y de la participación de espectadores.

Año	Variación de películas nacionales estrenadas	Variación de la participación de espectadores de películas nacionales en el total
2010	27,37%	-42,43%
2011	6,61%	-10,71%
2012	12,40%	18,30%
2013	14,48%	58,09%

Elaboración propia en base a Anuario del INCAA (2013).

Claramente, observamos que no hay una relación directa entre las dos variables. Esto nos lleva a pensar que fomentar la producción es necesario pero no suficiente para el éxito y el desarrollo de la industria cinematográfica nacional. Creemos que debería darse más importancia a las áreas de difusión y exhibición para poder impactar realmente en el alcance del cine argentino.

## **Reglamentaciones sobre exhibición**

La Ley de Fomento y Regulación de la Actividad Cinematográfica establece la denominada cuota de pantalla. Esta medida es de crucial importancia para imponer la exhibición de las películas nacionales, que se encuentra en clara desventaja en relación al cine estadounidense.

La cuota de pantalla se basa en la exigencia de una cantidad mínima de estrenos de películas nacionales. Según la legislación actual, las salas categorizadas de "estreno" deben proyectar como mínimo una película nacional por pantalla por trimestre calendario. Si bien nos parece imprescindible esta normativa para dar lugar al cine argentino, se pone en duda el cumplimiento de la misma en algunos complejos y, dado que no se reglamenta el horario de

exhibición, algunos la cumplen pero exhibiendo las películas nacionales en horarios con poca afluencia de espectadores.

Por tal motivo, pensamos que la ley debería perfeccionar esta reglamentación estableciendo una mayor fiscalización y reglamentando los horarios.

En el caso de los complejos multipantalla (con varias salas) la cuota de pantalla puede cumplirse por domicilio. En otras palabras, como el INCAA ejemplifica, "si el complejo tiene diez salas, en vez de proyectar una película en cada pantalla, podrá pasar diez películas en una de sus salas, siempre que se trate del mismo domicilio. De esta manera, cumple con la proyección de una película nacional por pantalla por zona por trimestre calendario".

Las salas deben proyectar la película durante una semana. En complemento a esta herramienta se creó la media de continuidad. La misma establece que si una película alcanza una cierta cantidad de espectadores el plazo se extiende. Esta cantidad no es fija, sino que está condicionada al tamaño de sala en la que se exhibe, al momento del año y a la cantidad de copias del filme.

Ante estos dos últimos puntos mencionados surge otra crítica. Se ha argumentado que los complejos seleccionan una determinada sala para proyectar películas nacionales tal que, dado su tamaño, sea probable que no tengan que aplicar la media de continuidad. Por tal motivo, la regulación, según nuestro punto de vista, debería ser más estricta para evitar estos tipos de inconvenientes que atentan contra el objetivo del instrumento analizado.

Está claro que la media de continuidad es capaz de generar efectos positivos en las películas nacionales que obtienen cierta respuesta de espectadores, pero claramente no incentivan al público local a asistir producciones que están lejos de ser de su interés. (Perelman y Seivach: 2005: 135). Ante esta cuestión el DOCA (Documentalistas Argentinos) propone un sistema de precios diferenciados, donde las entradas de cine a películas nacionales sean más baratas o haya algún tipo de promoción que permita obtener una cierta ventaja con las películas de Hollywood. Para que esto sea factible, será necesario establecer un subsidio para los exhibidores a las entradas de películas nacionales.

Otro instrumento para el fomento a la exhibición son los llamados Espacios INCAA que exhiben películas nacionales a un precio muy accesible. Una de las debilidades de esta medida es que la mayoría de las provincias solo cuentan con un Espacio INCAA.

Consideramos que para que esta medida cumpla con el objetivo de fomento a la exhibición se deberían abrir nuevos Espacios INCAA. En esta línea el DOCA propone que exista al menos uno en toda ciudad con más de 100.000 habitantes.

También es esencial la difusión de éstos. Una herramienta que proponemos para ello, además de la difusión por medios de comunicación, es realizar el estreno de las películas nacionales más taquilleras en estas salas, si bien la finalidad de estos espacios es dar lugar a películas que no tienen éxito comercial en las salas de cine.

## **Reglamentaciones sobre distribución**

En cuanto al rubro de la distribución podemos destacar que la ley menciona entre las funciones del Director del INCAA, las siguientes:

- Acrecentar la difusión de la cinematografía argentina.
- Fomentar la comercialización de películas nacionales en el exterior.

Nuevamente, la ley es bastante flexible y no reglamenta a través de qué acciones se deberían lograr tales objetivos. Por otro lado, tampoco especifica el monto ni porcentaje que debería destinarse a incentivar la distribución. Si bien no consideramos que la ley debiera fijar estrictamente una cantidad de dinero para cada una de las áreas, sí pensamos que es necesario que se establezca un porcentaje mínimo a destinar a la exhibición y la distribución para acompañar el proceso de crecimiento de la producción. De esta forma, se solucionaría el problema del bajo porcentaje destinado a esta área. A modo de comparación, en el 2013 se destinaron \$186.184.336 para subsidios y sólo \$1.674.133 para incentivo y apoyo a la distribución de las películas producidas.

El INCAA tiene programas destinados a la segunda función mencionada, entre ellos podemos citar acuerdos de cooperación con 13 países y el proyecto Ventana Sur. Este último fue creado en 2009 por el INCAA y el Marché du Film/ Festival de Cannes.

Consiste en un Mercado de Cine Latinoamericano donde se exhiben producciones nacionales y latinoamericanas en pantalla grande ante distribuidores de todo el mundo. Consideramos que es una excelente idea para promocionar el cine nacional en el exterior.

Sin embargo, el fomento a la difusión de la cinematografía argentina dentro del país es casi inexistente. Una primera limitación es el no reconocimiento de los gastos de distribución, marketing y publicidad en el costo de una película, desincentivando el gasto en estos aspectos esenciales para el éxito de una producción.

El único instrumento destinado a incentivar la distribución de películas nacionales está establecido en la Resolución Nº 981/2013. Aquí se plantea la problemática del bajo porcentaje de películas nacionales en la cartera de productos de las distribuidoras dado la dificultad de amortiguar los gastos de lanzamiento. Por tal motivo, se establece un premio incentivo equivalente a un máximo de 1800 entradas (valuadas al precio promedio). Para que las distribuidoras tengan acceso a este premio deben distribuir películas nacionales en al menos un 50% respecto al total de su cartera (con un mínimo de ocho películas). Cabe destacar que el premio se liquida en función de los lugares de estreno (25% cuando se acredite el estreno en la zona Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 25% cuando se acredite el estreno en la zona Gran Buenos Aires y 50% cuando se acredite el estreno en seis diferentes zonas del interior del país).

Consideramos que los requisitos para acceder a este incentivo son muy estrictos y se debería bajar el porcentaje necesario requerido de películas nacionales para que las empresas distribuidoras lo vean como una opción factible y rentable.

Por último, la legislación no aborda el problema de la extranjerización y concentración de las distribuidoras. Mientras la producción de películas nacionales creció a un ritmo acelerado en estos últimos años, las empresas distribuidoras nacionales fueron perdiendo lugar.

Según estadísticas del INCAA, el 79,93% de los espectadores asistieron a películas distribuidas por cuatro empresas (UIP, Walt Disney, FOX y Warner Bros) en el 2013. Si solo consideramos las películas argentinas, el porcentaje de asistentes que se reparte entre las cuatro primeras posiciones es de 93,77% (UIP, Walt Disney, FOX y Distribution Company Sudamericana). En ambos casos, las cuatro distribuidoras correspondientes a películas con mayor público son de origen extranjero.

Tampoco es menor señalar que este problema se encuentra también en las empresas de exhibición. Tal como se analiza en el anuario del INCAA 2013: "El 50,21% de los asistentes se concentró en tres empresas exhibidoras: Hoyts, Cinemark y Village. Mientras que Riocin S.A., ubicada en quinto lugar en el ranking de espectadores, es la primera empresa de capitales nacionales con el 2,43% de participación"<sup>2</sup>.

Un informe de Scott realizado en base a encuestas, deduce que la relación entre distribuidores y exhibidores se da mediante contratos tácitos por el cual las partes se unen en una relación de largo plazo. Este contrato tácito sustituiría, en parte, los procesos de integración vertical. Esto último sumado al hecho de que predominen distribuidoras con capital extranjero, especialmente norteamericano, implica la gran incidencia de estas empresas en la programación de los cines nacionales a través de los acuerdos que realizan con el sector de exhibición (González et al., 2014:57).

Actualmente la *Ley de Cine* no aborda esta cuestión, y consideramos que debería intervenir para evitar las consecuencias perjudiciales que genera la concentración de empresas en los consumidores y para dar un mayor lugar a distribuidoras y exhibidoras nacionales.

#### **IV - Más allá de la polémica: un acercamiento a la Ley de Medios**

La Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, conocida popularmente como *Ley de Medios*, fue sancionada y promulgada en el año 2009 luego de un intenso y no menos polémico debate en el Congreso de la Nación, círculos académicos del país, y demás espacios de participación.

La autoridad de aplicación es la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), creado como un organismo descentralizado y autárquico en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional.

Ya en su primer artículo establece como objeto la regulación de los servicios de comunicación audiovisual en todo el territorio nacional y el desarrollo de mecanismos destinados a la promoción, desconcentración y fomento de la competencia con fines de

---

<sup>2</sup> Anuario INCAA 2013.

abaratamiento, democratización y universalización del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Tal como se menciona en la Ley de Cine sobre la actividad cinematográfica, la actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se considera de interés público y fundamental para el desarrollo sociocultural de la población ya que a través de estos servicios se exterioriza el derecho de expresión de los habitantes del país. A partir de esta concepción de la actividad como de interés social, se entiende la participación del Estado que debe salvaguardar el derecho a la información, a la participación, preservación y desarrollo del Estado de Derecho, como así también el derecho a la libertad de expresión.

En general, puede decirse que la mayoría de los artículos no son controversiales y/o polémicos, a excepción de aquellos que mantienen en disputa al Grupo Clarín, grupo de medios de comunicación más grande del país, y al Gobierno Nacional, materializado ahora en el AFSCA, a saber: artículos N° 41 sobre transferencia de licencias, N° 45 sobre multiplicidad de licencias, N° 48 sobre prácticas de concentración indebida, y artículo N° 161 sobre el plazo de adecuación de la reciente ley. La presente ley provino entre otras partes, de décadas de discusión por parte de la Coalición por una Radiodifusión Democrática, además de espacios de discusión en muchos lugares del país ya en el pasado reciente, en respuesta a la vieja Ley N° 22.285 sancionada en el año 1980, bajo gobierno de facto.

Resulta conveniente aclarar que a diferencia de la *Ley de Cine*, ésta casi no dispone de instrumentos financieros de promoción, que deben procurarse principalmente en el Plan Operativo de la Promoción y Fomento a la Producción de Contenidos Audiovisuales Digitales dependiente del Consejo Asesor del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T), que no es abordado en este trabajo.

Vinculado al análisis del trabajo, elegimos analizar dos de los aspectos controversiales en relación a la Ley N° 26.522. Por un lado, la regulación de contenidos por parte de los titulares de licencia, y compra de derechos de antena de las películas, y por otro, la desconcentración de medios.

## **Regulación sobre el origen de contenidos y derechos de antena**

Los servicios audiovisuales pueden ser operados por tres tipos de prestadores: de gestión estatal, gestión privada con fines de lucro y gestión privada sin fines de lucro, tanto personas derecho público estatal y no estatal,—como personas de existencia visible o de existencia ideal, de derecho privado, con o sin fines de lucro. Esto representa una innovación positiva respecto a la regulación anterior donde los medios de gestión privada debían ser Sociedades Anónimas. Esto es importante no sólo para la inclusión de nuevos actores en el espacio mediático si no también desde el punto de vista de la economía industrial, para crear competencia. En este sentido, todos aquellos que actualmente se propongan instalar y explotar

un servicio de comunicación audiovisual deberán obtener la correspondiente autorización por parte de la autoridad de aplicación.

Cuando nos referimos a una licencia de radio o televisión hacemos referencia a un título que habilita a todas aquellas personas de derecho público, estatales y no estatales, y universidades nacionales a prestar los servicios audiovisuales y cuyo rango y alcance se limita a su definición en el momento de su adjudicación. Tienen una validez de 10 años, si bien son susceptibles de prórroga y son intransferibles, aunque hay excepciones previa autorización de la autoridad de aplicación.

Se aclara además, que las licencias correspondientes a los servicios de comunicación audiovisual no satelitales que utilicen espectro radioeléctrico, serán adjudicadas mediante concurso público abierto y permanente, mientras que las licencias para servicios de comunicación audiovisual abierta cuya área primaria de servicio supere los cincuenta kilómetros y se encuentren localizadas en poblaciones de más de quinientos mil habitantes, vale decir, medianas y grandes ciudades, serán adjudicadas por concurso por el Poder Ejecutivo nacional. Las correspondientes a los restantes servicios de comunicación audiovisual abierta y servicios de comunicación audiovisual por suscripción serán adjudicadas por la autoridad de aplicación. En todos los casos, se requiere un informe técnico de los organismos competentes. Además aclara que para las convocatorias deben adoptarse criterios tecnológicos flexibles que permitan la optimización del recurso por aplicación de nuevas tecnologías para facilitar la incorporación de nuevos participantes en la actividad. Vale decir, que los criterios de evaluación para el otorgamiento de licencias están definidos explícitamente en el cuerpo de la ley, a diferencia de lo analizado en la *Ley de Cine*.

Una cuestión no menor acerca de esto, es la regulación sobre el origen de contenidos para cada tipo de servicio. En este sentido, los servicios de radiodifusión sonora privados y no estatales deberán emitir un mínimo de 70% de producción nacional, un piso del 30% de la música emitida deberá ser de origen nacional, que deberá ser repartida proporcionalmente a lo largo de la programación, además de un mínimo del 50% de producción propia que incluya noticieros o informativos locales.

Las emisoras de titularidad de Estados provinciales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios y universidades nacionales deberán emitir un mínimo del 60% de producción local y propia, que incluya noticieros o informativos locales, y un mínimo del 20% del total de la programación para difusión de contenidos educativos, culturales y de bien público.

Los servicios de radiodifusión televisiva abierta deberán emitir un mínimo del 60% de producción nacional, un mínimo del 30% de producción propia que incluya informativos locales, y un mínimo del 30% de producción local independiente cuando se trate de estaciones localizadas en ciudades con más de un millón y medio de habitantes, un mínimo del 15% cuando se encuentren localizados en poblaciones de más de seiscientos mil habitantes, y un mínimo del 10% en otras localizaciones.

A pesar de ser estos cambios fundamentales que se consideran provechosos para el desarrollo de una televisión más federal y con mayor participación social, es muy temprano para emitir juicios sobre los resultados. No hay estadísticas oficiales sobre qué porción de los contenidos en los distintos medios efectivamente cumple con lo establecido en la ley.

En relación a lo analizado en la sección anterior, en su artículo N° 68, la ley aborda la cuota de pantalla del cine y artes audiovisuales nacionales, e introduce ciertas modificaciones innovadoras. Los servicios de comunicación audiovisual que emitan señales de televisión deberán exhibir en estreno televisivo ocho películas nacionales por año, o cinco películas y hasta tres telefilmes nacionales. En ambos casos, deben estar producidos mayoritariamente por productoras independientes nacionales, cuyos derechos de antena hubieran sido adquiridos con anterioridad a la iniciación del rodaje.

También puede ser interesante señalar que al ampliar el número de licencias e incorporar a nuevos actores, la LSCA generó la necesidad de producir nuevos contenidos para alimentar de manera sistemática las nuevas señales.

Además del aporte monetario, implica que los canales asumen un riesgo mayor ya que no tienen la posibilidad de especular con el rating. Tal como se mencionó previamente la actividad cinematográfica es riesgosa, y determinarse anticipadamente el resultado de una película basándose en el guión.

Además, todos los licenciatarios de servicios de televisión por suscripción del país y los licenciatarios de servicios de televisión abierta, como por ejemplo DirecTV, Cablevisión, Telecentro y los aproximadamente 40 canales de televisión abierta privada del país, cuya área de cobertura total comprenda menos del veinte por ciento de la población del país podrán optar por cumplir la cuota de pantalla adquiriendo con anterioridad al rodaje, derechos de antena de películas nacionales y telefilmes producidos por productoras independientes nacionales, por 0,50% de la facturación bruta anual del año anterior, y sin importar su cantidad. Las señales que no fueren consideradas nacionales pero estén autorizadas a ser retransmitidas por los servicios de televisión por suscripción, y difundieren programas de ficción en un total superior al 50% de su programación diaria, como por ejemplo Fox e Isat, deberán destinar el valor 0,50% de la facturación bruta anual del año anterior a la adquisición, con anterioridad a la iniciación del rodaje, de derechos de antena de películas nacionales.

Respecto a la emisión en pantalla, y en vista a disminuir el vínculo roto entre la televisión y el cine nacional, el decreto 1225 del año 2010 plantea que los canales deben emitir dos estrenos por trimestre en pleno horario prime-time (de 21 hs. a 23 hs.). Sin embargo, puede decirse que no hay canal que cumpla enteramente con la norma, al menos hasta el año 2012, ya sea por responsabilidad del sector público, como de los mismos canales.

En este contexto surge el interrogante de por qué no se exige el cumplimiento de una normativa que se estuvo esperando por tanto tiempo. El argumento del AFSCA es que dado que el principal actor del mercado, Grupo Clarín, aún no se adecúa a la ley y que por ahora, la Justicia impide al AFSCA accionar contra la empresa, hacerle cumplirla ley al resto de los

jugadores cuando el principal no la cumple, implicaría darle mayores ventajas al de la posición dominante y colocar en desventaja al resto.

La única excepción que desde entonces procura ajustarse a la normativa es Telefé que participa en las tres formas que tiene un canal de involucrarse con el cine: compra de derechos de emisión, coproducción (lo que implica participación en potenciales ganancias, a diferencia de la compra de derechos de antena) y/o cesión de segundos en la comunicación del estreno. La participación en coproducción por parte de Telefé siempre fue en general bastante importante y anterior a la ley pero de modo independiente ya que nunca le interesó ser dueño de ninguna productora, lo que le permite mayor versatilidad comercial, económica y legal.

Canal 13, si bien viene participando en la producción a través de Pol-ka y Patagonik, de la cual la productora Artear (el conglomerado audiovisual del Grupo Clarín) sigue siendo en parte propietaria, más allá de que la cantidad de películas que producen anualmente no supera la cifra que marca la normativa. Además de que no ha realizado ninguna acción concreta para adecuarse a la ley en su totalidad, lo cual posiblemente tenga que ver con el conflicto que mantiene el Grupo Clarín, al cual pertenece, respecto a la ley.

Canal 9 a partir de la ley comenzó a ampliar la emisión de contenidos locales, pero de cine argentino, no ha hecho mucho para adecuarse a la normativa. Aún menos puede decirse de los canales del interior del país.

A pesar de que como ya se mencionó cualquier conclusión respecto a esto es provisoria, creemos que la regulación en general provocará un impacto positivo en la producción audiovisual nacional. Si bien, es comprensible que la inversión que se exige es de gran riesgo, y supone un costo hasta ahora desconocido para los canales, el Estado podría proveer algún tipo de garantía para lograr un acuerdo, o bajar algunos de los porcentajes de la normativa sobre producción local e ir aumentándolos progresivamente.

## **Desconcentración de los medios**

En el artículo N° 45, referido a multiplicidad de las licencias, se establece que a fin de garantizar los principios de diversidad, pluralidad y respeto por lo local se establecen limitaciones a la concentración de licencias.

En este sentido, se aclara explícitamente el número total de licencias sobre las que una persona de existencia visible o ideal podrá ser titular, o tener participación en sociedades titulares de licencias de servicios de radiodifusión, según el orden nacional o local.

En el orden nacional, se podrá tener: a) hasta una licencia de servicios de comunicación audiovisual sobre soporte satelital. Cabe aclarar que la titularidad de una licencia de servicios de comunicación audiovisual satelital por suscripción excluye la posibilidad de ser titular de cualquier otro tipo de licencias de servicios de comunicación audiovisual. b) Hasta diez licencias de servicios de comunicación audiovisual más la titularidad del registro de una señal de contenidos, cuando se trate de servicios de radiodifusión sonora, televisiva abierta y televisiva



por suscripción. c) Hasta veinticuatro licencias, cuando se trate de licencias para la explotación de servicios de radiodifusión por suscripción con vínculo físico en diferentes localizaciones.

Y aclara que la autoridad de aplicación determinará los alcances territoriales y de población de las licencias. La multiplicidad de licencias no puede superar la posibilidad de prestar servicios a más del 35% del total de habitantes del país o de abonados a los servicios referidos

En el orden local, podrá tenerse: a) Hasta una licencia de radiodifusión sonora AM. b) Una licencia de radiodifusión sonora FM o hasta dos licencias cuando existan más de ocho licencias en el área primaria de servicio. c) Hasta una licencia de radiodifusión televisiva por suscripción, siempre que el solicitante no fuera titular de una licencia de televisión abierta. d) Hasta una licencia de radiodifusión televisiva abierta siempre que el solicitante no fuera titular de una licencia de televisión por suscripción.

Además, el total de licencias otorgadas en la misma área primaria de servicio o conjunto de ellas que se superpongan de modo mayoritario no puede ser mayor a tres.

Por otro lado, se aclara que las licencias de servicios de radiodifusión directa por satélite y las licencias de servicios de radiodifusión móvil no podrán ser acumuladas con licencias de otros servicios propios de distinta clase.

En general, la normativa es innovadora no sólo para el país, sino también a nivel regional. En este sentido, países como Brasil y Ecuador han expresado su intención de elaborar proyectos de leyes que regulen los servicios audiovisuales nacionales. Además, instituciones multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han reconocido el avance de Argentina respecto a la legislación anterior. Sin embargo, el debate es más enriquecedor puertas adentro, del que participan tanto los viejos y nuevos propietarios de licencias, grandes y pequeños, además de nuevos actores como ONG's y las Universidades Nacionales, cada uno con sus respectivas posiciones.

## **V - Comentarios Finales**

A lo largo del trabajo hemos señalado la importancia del rol activo del Estado en el sector audiovisual dado las características particulares de esta industria. Esta intervención es recomendable en cualquiera de los niveles del gobierno, pero particularmente a nivel nacional. Esto no es una característica específica de Argentina, sino de cualquier país que desee apuntalar la industria audiovisual y posicionarse a nivel local e internacional. En este sentido, el país cuenta con histórico prestigio como para posicionarse entre los más importantes productores de contenidos audiovisuales, no sólo a nivel regional.

Hemos buscado analizar las más importantes regulaciones sobre el sector, *Ley de Cine* y *Ley de Medios*, y contribuir de esta forma a futuros análisis. Ambas leyes, aún con aspectos por mejorar, son las piedras fundamentales sobre las que se construirán las futuras

reglamentaciones del sector, y en este sentido, no se busca poner en tela de juicio la existencia misma de estas leyes, que entendemos necesarias.

Consideramos que la inversión requerida para la adecuación a las nuevas reglamentaciones es grande y tiene asociado un alto riesgo, lo que genera reticencia por parte de las productoras. En relación a esto, se propone específicamente que el Estado provea algún tipo de garantía para lograr un acuerdo, o bajar algunos de los porcentajes de la normativa sobre producción local e ir aumentándolos progresivamente.

Dado que estas políticas fueron sancionadas recientemente nos parece fundamental analizar las repercusiones que tuvieron en la práctica y las trabas a las que se enfrentaron. Pensamos que debe haber una retroalimentación entre la evidencia empírica y las normativas, por lo que resulta de gran utilidad realizar análisis de este tipo dada su gran importancia para resaltar los aspectos que se deberían cambiar o perfeccionar.

Entendemos que algunos efectos de estas políticas son más de largo plazo, y todavía no podemos ver resultados concretos que representen un lineamiento preciso que seguir. Además, algunas reglamentaciones no se cumplen actualmente, por lo que tampoco pudimos analizar su efecto en la práctica.

Dicho lo anterior, nos parece fundamental continuar profundizando en la temática para conseguir que la industria audiovisual contribuya al desarrollo social, económico y cultural del país.

## Bibliografía

- Álvarez, José Manuel (2004). "Economía audiovisual: claves para la venta y distribución de una película".
- Aprea, Gustavo (2008). "Cine y políticas en Argentina". UNGS-Biblioteca Nacional, Buenos Aires.
- Asheim, Bjørn T. y Cruz, Sara S. (2007). "Cultural Industries, Talent Attraction and Knowledge Bases – The New Zealand film industry as constructed advantage", The 2nd International Seminar on Regional Innovation Policies. Austria.
- Cubeles, Xavier (2000). "Políticas Culturales y el proceso de mundialización de las industrias culturales". Seminario de Nuevos retos y estrategias de las Políticas Culturales frente a la Globalización. Valencia, España.
- Documentalistas argentinos (DOCA) (2012). "Sobre el problema de la distribución y exhibición en la Argentina", Documento desarrollado en la "Comisión de Distribución y Exhibición" del 4to. Encuentro Nacional DOCA.
- El INCAA responde, <http://haciendocine.com.ar/content/el-incaa-responde>. Septiembre 2014, Revista Haciendo Cine.
- Ley 24.377 de Fomento y regulación de la actividad cinematográfica.
- Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.
- González, Leandro; Barnes, Carolina y Borello, José A. (2014). "El talón de Aquiles. Exhibición y distribución de cine en la Argentina". Revista H-industria, Vol. 8 N° 14, pp: 51-79.
- INCAA, Anuarios 2012 y 2013.
- Los Directores le proponen cambios al INCAA, <http://haciendocine.com.ar/node/4157614>. Febrero 2014. Revista Haciendo Cine.
- Martí Petit, Antoni (2008). "Argumentos para una intervención pública correctora del mercado audiovisual". Congreso Internacional Fundacional AE-IC, Santiago de Compostela, España.
- Motta, Jorge y Baldi, Florencia (2015). "El futuro del desarrollo argentino", VI Congreso Anual de AEDA, Buenos Aires.
- Nadie, nunca, nada, <http://www.haciendocine.com.ar/node/40793>. Octubre 2012, Revista Haciendo Cine.
- Perelman, Pablo y Seivach, Paulina (2005). "La industria cinematográfica en la Argentina: Entre los límites del mercado y el fomento estatal", Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano, Buenos Aires.