

# Avances y limitaciones en la producción de contenido de la televisión abierta en Argentina

## Progress and limitations in the content production of the Open-Circuit Television in Argentina

Lorena Retegui<sup>1</sup>

Recibido el 16 de mayo de 2013 – Aceptado el 31 de Julio de 2013.

**RESUMEN:** En el presente artículo se analizan los aspectos salientes del escenario actual de la televisión de circuito abierto en Argentina, a tres años de la aplicación de la Ley 26.522. Específicamente, el trabajo se centrará en los porcentajes mínimos exigidos de producción propia y producción local independiente, y en el tope de retransmisión que estipula la normativa y que son, por el momento y máxime, materia pendiente para las emisoras del interior del país. La aplicación de la ley se da en un contexto de alta concentración del mercado audiovisual, y con una estructura de gran penetración de la televisión por cable. Estos problemas representan, a su vez, un desafío ante el rol inédito que asumió el Estado argentino en llevar adelante una política de promoción de producción de contenidos.

**Palabras Clave:** Políticas de contenidos audiovisuales, televisión en abierto, Ley 26.522, centralización del contenido

**ABSTRACT:** In this article we discuss the significant aspects of the current situation of the Open-Circuit Television in Argentina after three years of the enactment of the 26.522 Act. We focus especially on the minimal percentages of TV content production made by the channel owners that are required by the aforementioned Act. We also focus on the limit of retransmission chain that regulations determine which, along with the percentages of TV content production demanded, are the current issues to be addressed by the broadcasting entities outside the metropolitan area. The Act is enforced in a context of high concentrated audiovisual market and the strong influence of the Closed-Circuit TV. These issues show a challenge to the unprecedented role taken by the State in carrying forward a policy promoting the content production.

**Key words:** Audiovisual content policy, Open-Circuit Television, Act 26.522, centralization of content.

---

1 Lorena Retegui es becaria de doctorado CONICET. Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de La Plata. Ha finalizado los cursos de la Maestría en "Industrias Culturales: políticas y gestión" en la Universidad Nacional de Quilmes universidad a la que pertenece. [retegui.lorena@gmail.com](mailto:retegui.lorena@gmail.com)

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Nº 26.522), sancionada en diciembre de 2009 y reglamentada un año después, ubica al Estado argentino como garante del derecho a la comunicación, al tiempo que establece límites a la concentración de la propiedad, se propone transformar la ubicua centralización de contenidos en la zona metropolitana y la ausencia de medios públicos no gubernamentales. Sin embargo, los porcentajes de cuotas mínimas de producción propia y producción local independiente, y el tope de retransmisión que estipula la normativa son, por el momento, materia pendiente para las emisoras de las localidades del interior del país. Este artículo analiza los avances y limitaciones respecto a la flamante política de producción de contenidos en la televisión de circuito abierto en Argentina, en un contexto que sigue siendo de alta concentración del mercado audiovisual, y con una singular estructura de penetración de la televisión por cable.

Desde el organismo de control y fiscalización de los servicios audiovisuales, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), se lanzaron algunas medidas para dar cumplimiento a los porcentajes mínimos exigidos para los canales de aire. La última resolución con ese propósito es la 2368/12:

publicada en Boletín Oficial el 21 de enero de 2013, establece que las emisoras podrán usar programas del Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA) y del Centro de Producción e Investigación Audiovisual (CePIA) para contabilizarlos como producción local independiente, criterio que en el texto original estaba supeditado a casos excepcionales<sup>2</sup>.

La medida *ad hoc* pone en evidencia las dificultades para hacer cumplir los porcentajes mínimos exigidos para los canales de aire y las cuestiones estructurales que caracterizan al sector audiovisual argentino. Ellas son: la histórica centralización geográfica de contenidos alrededor de Buenos Aires, la alta concentración de la propiedad del negocio audiovisual (centralización de capitales de una actividad económica en pocas manos) y una estructura de la industria de gran penetración de la televisión por cable. Esos problemas, ligados a cuestiones más coyunturales que atañen al espectro político, plantean el desafío de construir un modelo sostenible de producción de contenido, principalmente en distritos pequeños y medianos donde es difícil llevar a cabo economías de escala.

El presente artículo se enmarca en los estudios de la Economía Política de la Comunicación y de sus disciplinas

---

2 Disponible en <http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/index.castle?s=1&fea=21/01/2013>.

conexas, tales como el análisis de Políticas Públicas. Se utiliza la combinación de diferentes técnicas metodológicas: recolección de datos desde el sector de la industria y datos del último informe disponible del AFSCA sobre origen de producción de contenido; entrevistas a actores de la industria de la televisión y a funcionarios, y relevamiento bibliográfico. El trabajo se inicia con una brevísima descripción de la estructura del sistema audiovisual del país para luego desarrollar el escenario actual de los canales de televisión abierta. Entendiendo que uno de los objetivos de la norma es promover una mayor diversidad y fomento a la producción regional, se pondrá el foco en las categorías de producción propia, local independiente y en los límites a las retransmisiones en red, que constituyen al mismo tiempo los puntos que más preocupan a las emisoras. Finalmente, se dará desarrollo a las principales medidas implementadas desde el Estado y los escollos y desafíos a futuro.

### **Programación es todos los días. La estructura de la televisión en Argentina**

Para Raymond Williams (2011, 115), el “flujo planificado” es lo que define a la

televisión como una tecnología al mismo tiempo que un producto cultural. Es decir, lo que se ofrece no es un programa de unidades separadas sino una secuencia o un conjunto de secuencias alternativas de acontecimientos similares que están, por lo tanto, disponibles en una única dimensión y en una única operación. Ese flujo planificado toma aún más sentido en un contexto de competencia, pues para los planificadores de los canales cada vez tiene más importancia retener “o captar” a sus televidentes durante toda la secuencia (2011, 120).

En cuanto al producto televisivo, si bien comparte las características de los bienes culturales<sup>3</sup>, a la vez, presenta una serie de rasgos propios. Además de adoptar la forma de programación continua (de obsolescencia inmediata y de contenido variado), se caracteriza por su incertidumbre en la realización mercantil de la producción/emisión, que afecta no tanto al conjunto de la programación, sino a los programas individuales (Ramón Zallo, 1988, 131-132). En ese sentido, Gaëtan Tremblay (2011) señala que aunque los empresarios implementen estrategias para luchar contra la incertidumbre –desarrollo de un *star system*, elaboración y prueba de

3 Martín Becerra y Guillermo Mastrini (2006) describen una serie de características inherentes a las producciones culturales, la cualidad esencial reside en su inmaterialidad, pues se trata de una mercancía con contenido simbólico transportado por algún soporte, esto implica la satisfacción de una necesidad individual y subjetiva. Por otro lado, todo producto cultural contiene trabajo creativo, es decir, genera una producción simbólica que remite a los códigos culturales, históricos y presentes, de una sociedad dada, contribuyendo a su reproducción ideológica y social, aun cuando utiliza técnicas artesanales o industriales (Ramón Zallo, 1988).

programas pilotos o reproducción de fórmulas ya aprobadas— sólo logran contrarrestar parcialmente los riesgos de una demanda que es aleatoria en su esencia.

Como en toda industria cultural, el aumento de la audiencia no implica un mayor costo en la producción de contenidos por lo que es favorable a las economías de escala. En el sector audiovisual es también común la economía de sinergia, es decir, las reducciones en los costes experimentadas en la fabricación de dos bienes relacionados, como pueden ser los costes de redacción de un diario y los informativos de una emisora de televisión (Juan Carlos Miguel de Bustos, 2005). Mientras que las economías de escala son consecuencia de prorratear los costes fijos, en las sinergias, las reducciones en los costes proceden de compartir recursos, contenidos o símbolos. El mismo autor da otro ejemplo de sinergia cuando menciona la explotación de las ventanas de una película —salas, DVD, pago por visión— “porque la misma película puede ser explotada en distintos momentos y con diferentes modos de financiación, como consecuencia de que los contenidos

(no su soporte) no se destruyen con el uso” (Miguel de Bustos, 2005, 98).

Con todo ello, el trabajo de programación implica un complejo proceso de negociación entre los criterios económicos y la línea editorial de cada emisora y la adecuación a las normas legales vigentes en cada país, ya que “el mercado no actúa nunca de forma pura y los actores y su competencia se desarrollan en el contexto de las reglamentaciones nacionales e internacionales” (Bustamante, 1999, 39)<sup>4</sup>.

El modelo audiovisual en Argentina tiene particularidades compartidas con países de la región y otras que lo destacan. En líneas generales el esquema regional no cultivó la tradición de servicio público en Europa Occidental<sup>5</sup>; por el contrario, por estas latitudes primó un modelo fundamentalmente comercial en la emisión de la programación, además de una lógica “patrimonialista”, es decir, un modelo no regulado pero al mismo tiempo fuertemente controlado y que reduce lo público a lo gubernamental y partidario (Sinclair, 1999; Fox y Waisbord, 2002; Hallin y Mancini, 2008).

---

4 Bustamante (1999, 97) también señala la moral, las sensibilidades de la sociedad y los factores subjetivos de los programadores como sus propios estereotipos y prejuicios sobre el público destinatario, entre otras variables que concentra la programación.

5 Aunque de difícil definición porque intervienen aspectos culturales e históricos, un concepto válido sobre servicio público lo ofrece Gaëtan Tremblay (1988): “Es una actividad considerada de interés general para la comunidad y como tal reconocida por el Estado. Dicha actividad no puede abandonarse absolutamente a la actividad privada y las leyes del mercado y por lo tanto el Estado asume su responsabilidad y su control sometiéndolo si fuera necesario a un régimen jurídico especial”.

Por otro lado, el modelo audiovisual argentino se caracterizó (y continúa haciéndolo) por la fuerte concentración de la propiedad. Según un estudio de Martín Becerra y Guillermo Mastrini (2006), en Argentina las industrias culturales y de telecomunicaciones se hallan fuertemente controladas por los primeros cuatro operadores y los índices de dominio de audiencias o mercados creció a nivel regional en los últimos años, lo que implica pues un retracción directamente proporcional de la capacidad de que otros actores u operadores incidan en esos mercados (Becerra, 2011).

En lo que respecta al sector analógico audiovisual se pueden mencionar que existen 45 canales de televisión abierta (sin incluir repetidoras), en pocas manos: las cuatro principales emisoras pertenecen al Estado y a grupos mediáticos: Clarín, Telefónica/Telefe y el Grupo Uno de Vila Manzano controlan el 50% de las señales. Además, sólo unas pocas productoras de contenido audiovisual (con asiento en Capital Federal) manejan el *prime time* de los canales con sus programas<sup>6</sup>. En muchos casos, llegaron a ser más importantes que los propios canales y hasta terminaron siendo accionistas de los mismos (Osvaldo Getino, 2008).

Con respecto al sector comercial de la televisión en abierto, revela una

concentración conglomeral: una expansión que supera al producto televisivo y se diversifica a otras ramas de las industrias culturales con el objetivo de reducir riesgos a través de la sinergia. El Grupo Clarín, por caso, además de tener una fuerte injerencia en televisión por cable y de circuito abierto, también se destaca por concentrar agencias de noticias, editorial de libros, prensa gráfica, entre otras ramas. Getino (2008, 112) señala que en Argentina durante los años noventa la práctica empresarial de integrar distintos medios de comunicación tuvo una gran incidencia en el desarrollo de las industrias culturales y los medios de comunicación.

Durante los años noventa se dio el mayor proceso de concentración de la propiedad de los medios, cuando se modificó el marco normativo que eliminó las restricciones a la propiedad cruzada de medios y eso permitió la formación de grandes multimedios. Sin embargo, ni la concentración de la propiedad en la producción y la oferta; ni la centralización geográfica de la producción de contenidos son rasgos que muestren signos de disminución en el contexto actual de la digitalización (Marino, Becerra y Mastrini, 2012).

Por otro lado, hay que sumar un rasgo histórico, propio de América Latina: la

6 Estas son: Pol-ka (de Adrián Suar; al poco tiempo Clarín adquirió el 30% de sus acciones); Cuatro Cabezas (desde 2008 asociada con el grupo Eyeworks, holding dedicado a contenidos audiovisuales fundada en Holanda) e Ideas del Sur (propiedad de Marcelo Tinelli).

concentración geográfica en torno a la zona metropolitana tanto en la producción como en la circulación de contenidos, teniendo en cuenta que es en los grandes centros urbanos donde hay capacidad de recuperar costos. A partir de los años noventa, ese escenario fue más notorio porque los dueños de canales en Buenos Aires compraron estaciones en el resto del país. Sólo algunas ciudades del interior del país pueden producir sus propios contenidos, pero conforma una excepción del contexto audiovisual argentino.

Según AFSCA, en las provincias argentinas existen menos modalidades productivas que en el *Área Metropolitana de Buenos Aires* (AMBA), debido a que el 61% de lo emitido corresponde a retransmisiones (en red y en diferido); esto ocurre cuando la producción realizada en los canales considerados “cabeceras” se emite en forma simultánea o diferida en otro u otros canales. A su vez, el 77% de lo que se retransmite en el país, proviene de dos canales privados, los dos canales de aire con mayores niveles de audiencia y facturación (Canal 13 y Canal 11)<sup>7</sup>. Esa situación “no hace más que relegar al resto de las zonas al rol de consumidores de contenidos producidos por otros” (Luis Arroyo y et al, 2013).

La televisión abierta es la más importante en el espectro de las industrias culturales por su nivel de facturación, capacidad productiva, empleo y exportación de productos (Mastrini y Becerra, 2006). Además, históricamente tuvo (tiene) un impacto socio-cultural muy importante ya que su penetración alcanza al 98% de los hogares. Aunque la televisión abierta es de acceso libre y gratuito para el público, en rigor hay un pago indirecto a través de la publicidad. El sector es el principal destinatario de la inversión publicitaria en Argentina, alcanzando el 39% de la torta publicitaria, seguido por los diarios con el 32,8%, internet con 7, 6% y la tv paga con 6,9%<sup>8</sup>.

La competencia entre señales de televisión abierta es básicamente una competencia por la audiencia, que se mide a través del *rating* de sus programas (es decir, el porcentaje de personas u hogares que sintonizan un programa televisivo, en un periodo determinado) y a través del *share* de los mismos (el porcentaje de personas u hogares que sintonizan una emisora en un determinado momento). Como señala Zallo (1988, 143), el producto televisivo es una mercancía compleja por las relaciones que se establecen entre audiencia y publicidad. Esta última se conforma desde el punto de vista industrial, como parte de la

7 14º Informe Contenido de la Televisión Abierta en Argentina, 2012, elaborado por la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.

8 Datos de Cámara Argentina de Agencias de Medios (CAM), Informe Tercer Trimestre de 2012. Disponible en <http://www.agenciasdemedios.com.ar/inversiones-publicitarias/inversiones-2012-3/>

exhibición y de la programación, como modo de valorización de la programación y como dispositivo de creación de demanda.

A su vez, es necesario destacar que el modelo de acceso predominante a las emisiones de televisión abierta en nuestro país se realiza mediante sistema de acceso de pago; dicho de otro modo, el 80% de los que miran televisión en circuito abierto en Argentina lo hacen a través del cable-satélite lo que desvirtúa el concepto de acceso gratuito que supone la televisión de aire e impacta en la operación de todo el sistema audiovisual.

### **Después de la ley, ¿qué?**

A pesar de ser “un modelo para otras regiones del mundo”, según la ONU, la Ley 26.522, sancionada a fines de 2009, fue una de las leyes más discutidas en el Congreso de la Nación y más desprestigiadas por el sector empresario, con campañas mediáticas que hasta osaron tildarla de “contraria a la libertad de expresión” y extensos capítulos en la Justicia que llevaron a que recién en octubre de 2013 fuera declarada completamente constitucional por la Corte Suprema de Justicia, en relación a unos pocos pero relevantes artículos que habían

sido impugnados únicamente por el Grupo Clarín y que establecen, en líneas generales, las limitaciones a la concentración de licencias y el plazo de adecuación por parte de los licenciatarios, respectivamente<sup>9</sup>.

Marino, Mastrini y Becerra (2010) resumen ese escenario:

Esos vaivenes administrativos y jurídicos que la ley ha sufrido desde su sanción ponen de relieve la importancia que tiene en relación a un sistema de medios estructurado en base a la concentración de la propiedad, la centralización de la producción y la ausencia de medios públicos no-gubernamentales ya que la aplicación de la nueva norma promete afectar y transformar estos tres aspectos.

Según el texto que interesa destacar a los fines de este trabajo, los titulares de licencias o autorizaciones de servicios de comunicación audiovisual deberán cumplir con determinados porcentuales de producción nacional, propia, local independiente, y de música nacional; como así también, los relacionados con contenidos educativos, culturales y de bien público, y los dedicados a niños y

9 Por mayoría (6 a 1), la Corte confirmó que la Ley 26.522 no afecta el derecho a la libertad de expresión ni pone en riesgo la sustentabilidad del grupo Clarín. Vale aclarar que este artículo fue escrito y aprobado previo al fallo en cuestión, por lo cual sólo se hizo una pequeña modificación para actualizar los datos. Para más información sobre la judicialización de la norma, ver especialmente los artículos de Gustavo Arballo (2009), “Ley de Medios, el día después”, disponible en [www.saberderecho.com](http://www.saberderecho.com); Martín Becerra (2010), “Limbo jurídico, dislate político” en *Página 12*, La Ventana, 17 de marzo de 2010 y Guillermo Mastrini y Damián Loreti (2013), “Sobre del fallo de la Cámara en el caso Clarín”, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-219941-2013-05-14.html>

adolescentes. Se busca de ese modo promover una mayor diversidad de contenidos.

El artículo 65 de la Ley establece que los servicios de radiodifusión televisiva abierta deberán:

**a.** Emitir un mínimo del sesenta por ciento (60%) de producción nacional;

**b.** Emitir un mínimo del treinta por ciento (30%) de producción propia que incluya informativos locales;

**c.** Emitir un mínimo del treinta por ciento (30%) de producción local independiente cuando se trate de estaciones localizadas en ciudades con más de un millón quinientos mil (1.500.000) habitantes. Cuando se encuentren localizados en poblaciones de más de seiscientos mil (600.000) habitantes, deberán emitir un mínimo del quince por ciento (15%) de producción local independiente y un mínimo del diez por ciento (10%) en otras localizaciones.

La ley considera producción independiente a la producción nacional destinada a ser emitida por los titulares de los servicios de radiodifusión, realizada por personas que no tienen vinculación societaria con los licenciatarios o autorizados. En tanto, producción local es la programación que emiten los distintos servicios, realizada en el área primaria respectiva o en el área de prestación del licenciatario en el caso de los servicios brindados

mediante vínculo físico. Para ser considerada producción local, deberá ser realizada con participación de autores, artistas, actores, músicos, directores, periodistas, productores, investigadores y/o técnicos residentes en el lugar en un porcentaje no inferior al sesenta por ciento (60%) respecto del total de los participantes.

Además, las emisoras televisivas que quieran transmitir en red, deberán solicitar autorización a la AFSCA, certificando que los miembros que conforman la red no superen el 30% de su programación con contenidos ajenos. La emisora adherida a una o más redes deberá, también, mantener el 100% de los derechos de contratación sobre la publicidad emitida en ella, y mantener la emisión de un servicio de noticias local y propio en horario central (esto es de 19 a 23 horas). Se apunta a que los canales provinciales o locales no carguen su programación con producciones de terceros, para favorecer así la conformación de pequeñas industrias culturales a nivel regional.

Si bien a los efectos legales debe evaluarse discriminadamente canal por canal, se brindan algunos datos por región a los fines prácticos de este análisis. El último informe elaborado por AFSCA (en el que se comparan los niveles de producción de los meses de febrero-marzo de 2012, con respecto al mismo periodo de 2011) destaca



que, en promedio, la producción propia está 10% por debajo de lo exigido por la ley. Incluso, en la región metropolitana de Buenos Aires, las emisoras privadas no han arriesgado en formatos como la ficción y, en consecuencia, ese tipo de producciones (más costosas)<sup>10</sup> quedó en manos de las productoras independientes o vinculadas. A ese panorama hay que sumarle que una parte considerable de la misma está siendo subvencionada por el Estado.

En cuanto a los números de Canal 7, el informe señala que si bien innovó en producción de documentales, generó sólo un 33% de producción propia, cuando la normativa le exige un 50% por formar parte de Radio Televisión Argentina (RTA). Vale mencionar que el artículo 121 de la ley 26.522 establece que los canales públicos deben promover “la producción de contenidos audiovisuales propios y contribuir a la difusión de la producción audiovisual regional, nacional y latinoamericana”. Con ello, por primera vez en el país, se destaca la importancia de la presencia de medios públicos no gubernamentales.

El panorama por región es el siguiente: en la zona pampeana hubo un 23% de producción propia, cuatro

puntos porcentuales menos que en 2011; en la región de Cuyo un 19% de producción propia, 11 puntos porcentuales por debajo de lo exigido por la ley. Con más distancia aún, la región Patagónica llegó a un 18% y la del Noroeste sólo registró un 15% de producción propia, la mitad de lo que obliga la norma.

En cuanto a producción local independiente ninguna región logró ubicarse en los límites que exige la ley, según la población de la zona de cobertura. Ni siquiera en la región metropolitana de Buenos Aires se cumplió ese objetivo ya que se ubicó en un 22%, cuando la norma le exige un mínimo del 30%.

La retransmisión (en red y diferido) no hace más que mostrar el centralismo histórico del sistema y la alta penetración de contenido de los canales de cabecera, propiedad del Grupo Clarín y Telefónica. Mientras que en AMBA el nivel de contenido emitido por retransmisión fue nulo, la tasa de retransmisión en la región pampeana ascendió a un 63%; en la región de Cuyo fue del orden del 53% y en la región Noreste del 51%. El escenario más destacado en ese aspecto lo dio el Noroeste con un 81% de retransmisión, unos 15 puntos más que el año anterior.

10 Según datos del Departamento Jurídico de TELEFE, sólo un capítulo de una tira de ficción puede costar entre 30 mil y 60 dólares. Agosto de 2012. Curso de la Maestría de Industrias Culturales (UNQ). (2013), “Sobre del fallo de la Cámara en el caso Clarín”, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-219941-2013-05-14.html>

## Políticas para la producción de contenidos

Entre las medidas implementadas hasta el momento aparece la puesta en marcha de la Televisión Digital Terrestre que significa esencialmente que la transmisión hertziana de televisión (por aire) se ha digitalizado, mientras que en la transmisión por cable y satélite el proceso de digitalizar tanto la producción como una parte de la transmisión es previo. Con el Estado como protagonista, se propone un incremento en la calidad de la TV abierta respecto de los contenidos (educación, cultura y entretenimiento), calidad de imagen y sonido, el fortalecimiento de la industria nacional y la cobertura televisiva en todo el país.

Si bien escapa a las posibilidades de análisis de este texto, es pertinente mencionar que actualmente hay instaladas 72 estaciones y 20 en desarrollo, en todo el país, que permiten una cobertura de aproximadamente el 80% del territorio. Hay cerca de 1.200.000 decodificadores repartidos entre la población de jubilados y sectores carenciados, con el fin de brindar acceso a la población más vulnerable. En tanto las empresas privadas han

vendido más de 400 mil STB<sup>11</sup>. Actualmente están subidas a la plataforma de la TDA 23 señales, de las cuales ocho transmiten experimentalmente en tres frecuencias: estándar, alta definición (HD) y *one seg* (para equipamiento móvil). Además hay una veintena de señales que fueron adjudicadas a modo de prueba a las universidades regionales, de entre las cuales comenzó a transmitir a mediados de 2012 la de la Universidad Nacional de La Plata<sup>12</sup>.

Por otro lado, a través del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) se premió en 2010 la producción de 230 horas de contenido para estrenar en Canal 7. En 2011, junto con el Consejo Asesor de la TDT, se llevó adelante un concurso que promovió la realización de programas que fueron emitidos en canales de aire, durante distintos periodos de 2011 y 2012.

Por su parte, el programa “Polos Audiovisuales Tecnológicos” busca federalizar la producción, promoviendo la igualdad de oportunidades y la disminución de asimetrías entre provincias a través de la división del país en nueve regiones (Polos), cada una de las cuales es

---

11 Básicamente los STB tienen un sistema operativo que permite su funcionamiento, un programa o aplicación que se llama *zappers*, que es lo que permite cambiar de canal, subir el volumen, elegir preferencias, etc. Y ese *zappers* se conecta con GINGA, la norma que permite la interactividad.

12 Osvaldo Nemirovski, coordinador general del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre. Entrevista realizada el 4 de marzo 2013, CABA.

coordinada por una universidad nacional y en las que participan los distintos actores del sector audiovisual y las organizaciones de la sociedad civil de su zona de influencia. Se desplegaron hasta el momento 41 nodos en todo el país, en los cuales participan alrededor de 800 organizaciones y se han creado 17 ficciones y 38 magazines (pilotos) que en 2013 saldrán al aire.

María Álvarez Vicente, subcoordinadora del programa Polos Audiovisuales Tecnológicos, señala que la asimetría en el sector audiovisual argentino está vinculada, en primer lugar, con la falta de equipamiento adecuado para condiciones semejantes a lo que se puede producir en Capital Federal y, en segundo lugar, en términos de capacitación y entrenamiento “porque en las localidades del interior se dejó de producir a medida que avanzó el cable y los modelos concentrados de producción de contenidos”<sup>13</sup>. En ese sentido, desde el programa establecen como prioridades: a) brindar capacitación para nivelar capacidades, b) proveer equipamiento para nivelar posibilidades estéticas y c) conformar un sector productivo para favorecer la producción local, a través de la articulación de todo el sector audiovisual de cada localidad.

Con respecto al equipamiento, la política implementada fue la de instalar CEPAS, centros de producción audiovisual con alta tecnología, para producir televisión en HD. Hasta el momento se instalaron cinco (en universidades de La Matanza, San Juan, Río Cuarto, Misiones y Florencio Varela) y resta por instalar otros 15. Álvarez Vicente explica en qué consiste esa suerte de estudios de televisión:

En los CEPAS, la prioridad la tienen los proyectos colectivos que surgen de las organizaciones que participan en los nodos y a un precio menor al del mercado. Todo el proceso de compra de equipos ha sido lento pero esperamos que este año se sumen 5 o 7 más [...] No queremos producir televisión sin destino, sino que el sistema productivo haga práctica de televisión real, porque queremos fomentar lo local, de acuerdo a la ley.

Parte del material que realizan en los nodos va al Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino, que busca concentrar todo lo producido por los distintos actores del ámbito audiovisual del país a través de una red, de modo tal de abastecer a los ya existentes y a nuevos espacios de emisión. Hasta el momento son 32 los

---

13 María Álvarez Vicente, subcoordinadora del Programa Polos Audiovisuales Tecnológicos, dependiente del Consejo Asesor para la TDA. Entrevista realizada el 8 de marzo de 2013, Capital Federal.

canales de todo el país adheridos al BACUA. “Hay 1.500 horas de concursos, 60 por ciento ganados por gente del interior y con lo cual quebramos la lógica de que el 70 por ciento de lo que se produce sale de cinco productoras porteñas”<sup>14</sup>.

### **Dificultades y desafíos**

Desde la industria audiovisual, señalan que en el marco de la Ley 26.522 la adecuación a la producción de contenido es el eje que más afecta al sector, principalmente en lo que respecta al cumplimiento de las cuotas mínimas de producción local independiente en las plazas del interior del país<sup>15</sup>. De todos modos, no es lo mismo un canal de aire perteneciente al grupo Telefónica que un canal local de un distrito pequeño o mediano. La empresa española presenta un claro dominio en el sector televisivo con TELEFE como canal de cabecera en Buenos Aires y 8 canales de aire en el interior del país: Canal 5 (Rosario), Canal 7 (Neuquén), Teleocho (Córdoba), Canal 8 (Mar del Plata), Canal 8 (Tucumán), Canal 9 (Bahía Blanca), Canal 11 (Salta), Canal 13 (Santa Fe), más 57 repetidoras. Además, concentra un importante nicho con la telefonía móvil, en un país en el cual la penetración del celular es

del 117%<sup>16</sup>. En el caso de este grupo, puede sostener una política de alta escala y asumir los riesgos de invertir en una programación más diversa y local.

El problema se da principalmente con los canales asentados en localidades del interior del país, que no pertenecen a ningún grupo mediático, tal como lo muestran los números del AFSCA. El interrogante es cómo hacer para producir de manera sostenible en un sector de flujo continuo. Una de las dificultades está vinculada a las condiciones estructurales que se mencionaron anteriormente: en los distritos medianos y pequeños manejan escalas más reducidas y con asimetrías de audiencias y de mercados publicitarios, con respecto a lo que ocurre en la zona metropolitana.

El impulso de una política pública que es comandada por el Estado, hace que éste se convierta en un factor fundamental para la producción de contenidos en la etapa inicial. Por el contrario, lograr la conformación de un modelo de sustentabilidad económica en un período más extenso, requiere de la participación ineludible de otros actores, como son los medios privados y los medios sin fines de

14 Osvaldo Nemirovski, coordinador del Consejo Asesor de SATVD-T. Entrevista realizada para este artículo el 4 de marzo de 2013, Capital Federal.

15 Lorena Frascchetti y Lucas González. Departamento Jurídico de TELEFE. “Curso sobre la aplicación de la Ley 26.522”, 22 de agosto de 2012. Maestría de Industrias Culturales UNQ.

16 Retegui, Lorena y Perea, Raúl. “Telecomunicaciones: acceso, políticas y mercado. El caso de la telefonía móvil en Argentina”. En Revista Question, Vol. 1 N° 35. Invierno 2012 (ISSN 1669-6581).

lucro. En palabras del ex coordinador del AFSCA:

Es fundamental el desarrollo de mercados regionales con la posibilidad de producir contenido para la comercialización, más allá de la emisión en estreno de cada canal. El problema es que todavía no se percibe una política muy clara en ese aspecto.

Hay que añadirle a ese contexto la ausencia de una política pública integral para atender esas asimetrías: la Ley 26.522 no termina de hacerse cargo del fenómeno de la convergencia y no se encuentra articulada con la política de televisión digital terrestre, que fue lanzada por decreto (Nº 1148), previa a la sanción de la ley y en el marco de una regulación fragmentada: mientras que el Ministerio de Planificación Federal está a la cabeza de la infraestructura y de los contenidos a través de los concursos de fomento a la producción con el INCAA y el Consejo Interuniversitario Nacional, es el área de Jefatura de Gabinete -a través del AFSCA- el que se encarga de la fiscalización del sistema de medios audiovisuales en general, en tanto la Secretaría de Comunicación Pública asigna recursos vía publicidad. Según Mastrini y ét al. (2011) “ese modelo conduce a una competencia entre organismos gubernamentales que no logran generar una política pública de

comunicación integral”.

Además, es necesario destacar también los baches durante el proceso, muchos de los cuales se asocian con la particular coyuntura política de aguda polarización, en particular entre el Grupo Clarín y el Poder Ejecutivo. Esa situación ha hecho que algunos artículos de la norma –que exceden a la regulación en contenidos expuesta en este trabajo– hayan quedado relegados. Un ejemplo de ello es la fiscalización en relación al cumplimiento de la pauta publicitaria. Como ya se señaló, la ley establece que cuando las emisoras funcionan en red, deben mantener el 100% de los derechos de contratación de publicidad, es decir, el canal local podrá tomar de la cabecera sólo los programas, sin las tandas publicitarias, de modo tal de promover que los anunciantes inviertan en los canales del interior, en busca de una mejora en la redistribución de la torta publicitaria. “Eso requiere de una fiscalización que no se está haciendo, a pesar de que la ley es muy clara en ese punto”, sostiene Lázaro.

### **Palabras Finales**

En este trabajo se han descripto los aspectos salientes en la implementación de la Ley 26.522, en relación a la producción de contenidos. Los lineamientos que la guían son parte de un fenómeno de cambio que se da en la región latinoamericana con el advenimiento

de nuevos gobiernos caracterizados como “pos-neoliberales” o “progresistas” (De Moraes, 2009), que surgidos en su mayoría de profundas crisis económicas, sociales y políticas, produjeron un cambio en la relación de los Estados con el mercado, que ha tenido su correlato en las políticas de comunicación. Lo destacable en el caso argentino es el rol preponderante que asumió el Estado como propulsor de la producción federal y diversa de contenidos.

Este factor y su dinámica se hacen notar en el despliegue de infraestructura y de equipamiento, como así también en el fomento de concursos y capacitación para la producción de contenidos, que luego será distribuido a través del BACUA en las diferentes emisoras. En estos ámbitos los avances han sido notorios. Sin embargo, como política a largo plazo no puede depender de un único actor involucrado en el proceso, en este caso del Estado.

De no mediar una política integral (sin competencia entre áreas de aplicación); una política de estímulos a nuevos operadores comerciales y comunitarios (para lo que es menester el llamado a concursos y procesos de regularización) y una política que apueste a multiplicar la oferta de contenido local al tiempo que sea coherente con su viabilidad económica, las cuotas mínimas de producción propia y los topes de retransmisión sólo los van a poder cumplir aquellos

licenciatarios que tienen la posibilidad de hacer sinergia y economías de escala.

Es decir, los interrogantes que aparecen en esta carrera por producir diverso, dentro del marco legal y con licenciatarios que lleguen a fin de mes son la redistribución de la torta publicitaria pero también la articulación de las industrias culturales con modelos productivos locales, de modo tal de generar nuevos nichos de mercado.

Con la sanción de la Ley 26.522, que reemplazó a la Ley de Radiodifusión 22.285, promulgada en 1980 por la dictadura militar, además de responder a los más altos estándares de derechos humanos protectores del derecho a la libertad de expresión y a la comunicación, se puso el primer ladrillo para modificar la vieja estructura de retransmisión simultánea, con las repetidoras como fetiche y sin apostar a un contenido diverso; con mucha producción de terceros y poca producción propia y a un costo relativamente bajo. Además de primar una lógica muy concentrada tanto en lo económico como en lo geográfico. En definitiva, un viejo modelo donde la política comunicacional terminó siendo implantada por los grandes propietarios de los medios.

Un escenario estructural como el que tiene Argentina en concepto de medios de comunicación no se altera con la

sola aplicación de la ley, pero requiere que esa aplicación sea coherente y completa. Por otro lado, es necesario fomentar el debate sobre cómo pensar la comunicación, que en este trabajo se valora desde su importancia política y social, pero también desde su impacto económico. Eso no exime, ubicar el proceso en su dimensión temporal y

comprender que la televisión es un producto de la cultura y, por ende, los cambios en la manera en que las audiencias se apropian de la televisión no se darán de un día para otro. A sabiendas, además, de que las políticas públicas precisan de periodos de tiempo importantes como para revertir estándares que son estructurales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARROYO, L.; BECERRA, M.; GARCÍA CASTILLEJO, Á. y SANTAMARÍA, O. (2012). *Cajas Mágicas. El renacimiento de la televisión pública de América Latina*. Madrid: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S. A.).

BECERRA, M y MASTRINI, G (2006). *Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*, Buenos Aires: Prometeo.

BECERRA, M. y MASTRINI, G. (2009) *Los dueños de la palabra*, Buenos Aires: Prometeo.

BECERRA, M y MASTRINI, G. (2011) “Estructura, concentración y transformaciones en los medios del Cono Sur latinoamericano”. En *Comunicar*, Vol. XVIII, núm. 36, 2011, 51-59.

BUSTAMANTE, E (1999). *La televisión económica. Financiación, estrategias y mercados*. Barcelona: Gedisa.

DE MORAES, D. (2009). *A batalha da mídia. Governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina*. Río de Janeiro: Pao e Rosas.

DI GUGLIELMO, H. (2002), *Vivir del aire. La programación televisiva vista por dentro*, Buenos Aires: Norma editorial.

EXENI, J. L. (1998) *Políticas de comunicación. Retos y señales para no renunciar a la utopía*, La Paz: Plural Editores.

GETINO, O. (1995): *Las industrias culturales en la Argentina. Dimensión económica y políticas públicas*, Buenos Aires: Colihue.

HALLIN, D. y MANCINI, P. (2008), *Sistemas mediáticos comparados*, Barcelona: Editorial Hacer.

LÁZZARO, L (2010). *La batalla de la comunicación. De los tanques mediáticos a la ciudadanía de la información*. Buenos Aires: Ediciones Colihue.

McQUAIL, D.(1992) *La acción de los medios de comunicación*, Buenos Aires: Amorrortu.

MARINO, S, BECERRA, M; y MASTRINI, G (2011). “El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina”. En KOSCHÜTZKE y GERBER (Ed) *Progresismo y política de comunicación. Manos a la obra*, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

MASTRINI, G., BECERRA, M, KRAKOWIAK F, y BIZBERGE, A. (2011). “El Estado como protagonista del desarrollo de la TDT en Argentina”. En *Cuadernos de Información*, Nº 31. Diciembre 2012. Recuperado de: <http://cuadernos.uc.cl/uc/index.php/CDI>

MIGUEL DE BUSTOS, J.C. (2005) “Estrategias de los grupos de comunicación en la era de la convergencia”. En Bolaño, C. y otros (ed) *Economía política, comunicación y conocimiento. Una perspectiva crítica latinoamericana*. Buenos Aires: La Crujía.

MINDEZ, L. (2001), *Canal Siete: medio siglo perdido. La historia del Estado argentino y su estación de televisión*, Buenos Aires: Ciccus La Crujía.

SIRVEN, Pablo (1988). *Quién te ha visto y quién te ve* . Buenos Aires: De la Flor.

TREMBLAY, G. (1988) “La noción de servicio público”. En *Revista Telos*, N.º 14, Junio-Agosto 1988.

TREMBLAY, G (2011). “Industrias culturales, economía creativa y sociedad de la información”. En Luis Albornoz (ed) *Poder, medios, cultura. Una mirada crítica desde la economía política de la comunicación*, Buenos Aires, Barcelona, México: Paidós.

VAN CUILENBURG, J. y McQUAIL, D. (2003) “Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación”. En *European Journal of Communication*, Vol. 18. Num. 2, Sage, Londres, 181-207.

WILLIAMS, R (1974). *Televisión, tecnología y forma cultural*. Primera edición, 2011. Buenos Aires: Paidós.



ZALLO, R (1988). *Economía de la comunicación y la cultura*. Madrid: Akal.

### **DOCUMENTOS CONSULTADOS**

Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual Nº 26.522. Extraída de: <http://www.afsca.gob.ar/ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-26-522/>

14º Informe Contenidos de la Televisión Abierta en Argentina. Dirección Nacional de Supervisión y Evaluación (AFSCA). Enero, Febrero, Marzo de 2012.

Disponible en:

### **PÁGINAS WEB CONSULTADAS**

[www.observatoriodecomunicacion.cl](http://www.observatoriodecomunicacion.cl)

[www.bacua.gob.ar](http://www.bacua.gob.ar)

[www.tda.gob.ar](http://www.tda.gob.ar)