

Del *broadcasting* a las plataformas digitales

Una ampliación necesaria a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

Entrevista a Diego Rossi



Laura Ávalos Rodríguez*

La Ley N° 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual cumple trece años. Producto de décadas de demanda e investigación, es crucial en la regulación de los medios audiovisuales en tanto parte de la concepción de la comunicación como un derecho humano antes que como un bien económico sujeto a las reglas del mercado.

A casi trece años de sancionada y luego de haber sido en parte desmantelada durante el gobierno de Mauricio Macri, la discusión se sitúa ahora en la regulación de los contenidos audiovisuales que circulan a través de servicios de *streaming* de audio y video. El proyecto de Ley de Comunicación Audiovisual en Plataformas Digitales fue presentado por el diputado nacional Pablo Carro junto a otros veintidós diputados. Con cuotas de producción nacional, visibilidad en catálogos y pago de gravámenes, busca mejorar la competitividad de las grandes y pequeñas productoras y ampliar las posibilidades de trabajo de actores, músicos, periodistas, creadores, productores y técnicos argentinos.

La mira está puesta en construir condiciones más favorables para las empresas nacionales y tutelar los derechos de usuarios y audiencias de estas plataformas. Esos son los ejes de esta entrevista a

* Estudiante de la Licenciatura en Producción y Gestión Audiovisual de la UNPAZ y graduada en Edición de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

Diego Rossi, especialista en comunicación política, planificación de gestión y políticas públicas de comunicación, docente en las Universidades de Buenos Aires y de La Plata, maestrando en Administración y Políticas Públicas y asesor en la Cámara de Diputados de la Nación.

Contornos del NO (CdelNO): Tal vez lo tenemos incorporado en nuestras prácticas cotidianas, pero, para pensar una posible regulación de su funcionamiento, ¿cuáles son los alcances de eso que llamamos plataformas digitales?

Diego Rossi (DR): En primer lugar, yo no soy muy afecto a llamar “plataformas” a las plataformas, porque da la sensación de que “plataforma” supusiera subir a un nivel más alto, como si hubiera un nivel al ras del suelo, donde estamos las personas, y otro nivel que no toca el piso. Y lo digo porque se juega ahí otra metáfora que es la del “piso tecnológico”: cuál es el umbral mínimo donde debemos pararnos para encontrarnos en ese otro nivel. A ese lugar, para seguir con las metáforas, lo denominamos nube. Así mirado, pareciera que hay algo del orden de lo físico, tradicional, vinculado a la territorialidad, a nuestro cuerpo, y algo de otro orden que tiene que ver con lo digital o lo digitalizable.

Es cierto que antes veíamos la tele y la televisión no era una situación física de la realidad presencial, sino que era un acontecimiento en donde nos encontrábamos en una especie de lugar, otro lugar. Más allá de la situación física de transmisión, a través del aire o del cable, había un punto de encuentro o un espacio público construido, como decía Dominique Wolton en esa época.

Estas plataformas serían otro nivel de virtualidad y, ya asumiendo la digitalización plena de esta interacción, no se daría de la forma tradicional de la radiodifusión, de un punto de emisión a múltiples puntos, sino que sería un espacio más interactivo. Una interacción que sigue siendo mediada por una cantidad de dispositivos no solo tecnológicos sino dispositivos básicamente de entrada. Es decir, hay alguien que coordina o que conduce esas plataformas con lo cual, si bien es cierto que las computadoras se conectan unas a otras, hay portales donde decidimos encontrarnos.

Esta dificultad para denominar a esto que llamamos plataformas está hablando de un proceso inacabado. Casi que, por definición, asumimos que nunca se va a quedar quieto y esa es también una novedad. Entonces, por ejemplo, preferiría hablar de plataformas de circulación de contenidos audiovisuales digitales y dejamos por fuera quizás a los portales informativos. Lo que quiero decir es que hablar de la regulación de plataformas en internet es casi hablar de la vida misma. Tenemos que hacer foco y asumir que somos las mismas personas las que ejercemos nuestros derechos a nivel del piso, a nivel corporal, físico, las que podemos ver la tele o consumir medios, y aquellas que intercambiamos de otro modo, de modo virtual, desterritorializado o saliendo de la tiranía tradicional del soporte que le dio lugar a ese servicio.

Entonces yo voy a estar pensando más en el servicio o en la actividad que en el soporte. ¿Para qué? Para no escindir la vida. Porque si no, parece que somos unos los que cumplimos con nuestras fun-

ciones vitales humanas, entre comillas, y otros los que somos avatares o somos interpelados en las redes o en las plataformas.

CdelNO: ¿Se parte de cero al diseñar una propuesta de regulación? ¿El proyecto de Ley de Comunicación Audiovisual en Plataformas Digitales, toma otras regulaciones como modelo?

DR: Nunca se parte de cero. Tenemos un punto de partida que es la legislación argentina actual, ya sea la legislación vigente o esos lugares donde tocó el macrismo para desactivar, pero partimos de esa base. Partimos del pensamiento de una cantidad de actores como la Coalición para una Comunicación Democrática, la Multisectorial del Audiovisual y de distintos estudios realizados por universidades argentinas. Partimos de legislación comparada, en Europa se está planteando una cuota de pantalla del 30 o 25% o de una forma de tutela. Por ahí, este proyecto de ley sintetiza lo que en países europeos se trabaja en tres o cuatro leyes. La idea fue no generar un código demasiado pesado, se busca ser muy *preciosistas* en las definiciones cuando lo que necesitamos es lograr más consensos y fortaleza conceptual. Trabajamos sobre experiencias existentes, no hay un diseño argentino o una solución argentina para los problemas del mundo. Es importante asumirnos situadamente no solo desde lo geográfico y lo social, sino desde las políticas públicas contemporáneas, y asumir que es posible generar una autonomía relativa de las políticas públicas respecto a los intereses del Estado. Una autonomía relativa: no estamos pensando desde otro lugar, estamos pensando desde aquí y ahora, pero no desde lo que quieren las grandes empresas que prefieren que todo siga así, confuso, desactualizado, desregulado. Por supuesto, no lo van a decir directamente así, pero fácticamente es eso. Ahora, si el Estado les muestra una actitud coherente, una política de Estado, y explica y especifica metas, entonces hay espacio para hacer una gestión más razonable, inteligente, concertada.

CdelNO: ¿Qué implica que las plataformas no estén reguladas en nuestro país? ¿Qué sectores se ven afectados?

DR: Está bueno porque en tu pregunta hay un sentido común construido que es que las actividades que se hacen en esas plataformas no están reguladas. Una primera respuesta, usando el concepto de regulación en sentido estricto, es que no está legislado el uso del servicio en ciertos soportes. Entonces uno podría decir que no hay una ley para la circulación de intercambio de videos en la Argentina. Ahora, hay una ley para el intercambio de videos en Reino Unido.

La globalización, que antes por ahí se llamaba imperialismo o funcionamiento de empresas transnacionales, naturaliza la desterritorialización del capital inicial o del financiamiento que genera nuevas inversiones o que sostiene ese servicio, pero tal vez lo que no tenemos es una conciencia global o una homogeneización global acerca de cómo interpelar regulatoriamente a esas plataformas.

Regulación sobre derechos humanos, derechos sociales, propiedad intelectual y derechos del consumidor hay en todo el mundo desde antes de la existencia de los servicios que se dan en estas



El diputado Pablo Carro y Diego Rossi presentan a la Multisectorial Audiovisual el proyecto de Ley de Comunicación Audiovisual en Plataformas Digitales.

plataformas. Con lo cual no diría que no hay una regulación, sino que no hay una actualización normativa específica para ciertas cuestiones. Es muy duro pensar que si alguien viola mi intimidad en internet no tenga ningún recurso como ciudadano, como usuario, como consumidor ni como persona. Son cuatro categorías distintas pero que hablan de uno mismo. La cuestión es cómo tutelar unos derechos que parecieran no ser fáciles de hacer operativos en el mundo digital o en el entorno de lo que denominamos plataformas de contenidos digitales.

Hay una opacidad en esas situaciones transaccionales de las que formamos parte. La regulación es mucho más que la reglamentación o la legislación. La regulación es un acuerdo sobre cómo funciona un sistema. Entonces podríamos decir que hay quienes brindan un servicio o generan una intermediación que permite conectarnos con otro o que recibamos determinado contenido. En esa prestación de servicio existe una intermediación donde alguien decide que me entere de algo primero o me pone en el catálogo y después *scrolleas* y encontrás otra cosa.

Entonces en esa intermediación aparecen preguntas: ¿cuál es la responsabilidad que tiene aquel que intermedia? ¿Solo brinda una herramienta técnica? Ya sabemos que no. Sabemos que toda tecnología conlleva una cosmovisión y una regulación. O sea que no podría, según mi definición, haber algo totalmente desregulado. Puede no estar alcanzado por alguna normativa nacional, provincial, regional; puede ser que en los países americanos en su conjunto no la tengan, de hecho, no la tienen; y puede ser que algunos países no tengan regulación nacional, pero están alcanzados por otras legislaciones o por otras prácticas.

Regular es ponerse de acuerdo. Si nosotros, nuestro gobierno o nuestra ecología de cadena de valor de los sistemas tradicionales de producción, distribución y consumo interactúan con *Netflix* o con

cualquier plataforma de *streaming*, hay una regulación entre esos actores. Lo que sucede es que el Estado debe madurar ciertas herramientas para poder definir cómo se llama eso, a dónde corresponde y cómo encararlo. No solo es permitir y prohibir, sino también habilitar mecanismos de fomento, incentivos o reconocer nuevos jugadores y encasillarlos, si se quiere, en algún registro o en algún orden de lo público. Si le doy un premio a una película, si financio la producción de un videojuego o si genero un sistema para que los dólares de la actividad de la industria del conocimiento puedan fluir de tal manera, estoy regulando sin permitir o prohibir.

Otra es la cuestión de tipo industrialista: si quiero promover que haya producción nacional o federal, por ejemplo, desde obras de teatro, audiovisual, hasta videojuegos y que esa producción vaya al mundo, ¿cómo se promueve eso? Algunos dirán, “bueno, no prohibiendo nada”, otros dirán “poniendo plata acá”. Todo eso forma parte de la política pública y todo eso forma parte de distintas maneras de regular.

Entonces a tu pregunta sobre si no hay regulación yo diría que la hay, incompleta, quizás fuera de foco. Porque, es cierto, hay un sentido común construido de que en internet vale todo. Ahora, cuando a vos te pasan algunas cosas quién te cuida, quién te salva, quién te ayuda. ¿O es la ley de la selva? Porque si fuera la ley de la selva volvemos a una situación del siglo XIX, previa a un Estado democrático como lo conocemos, previa a cualquier teoría económica liberal, y sería el ejercicio de la fuerza. Es decir, el que tiene poder o el que tiene una capacidad puede imponer condiciones, generar daños, no hacerse cargo de sus acciones. Hay gente que por ahí puede estar de acuerdo con eso. Personalmente, no lo estoy.

CdelNO: ¿De qué manera se vincula con la regulación de servicios de comunicación audiovisual tradicional?

DR: Los temas son complejos, con Internet hoy por hoy tenemos el proceso de convergencia de servicios en distintos soportes y ya no se habla más de teléfono celular sino de dispositivo móvil. Lo que antes era un aparato que servía para hablar por teléfono, ahora es un dispositivo desde el cual se pueden hacer distintas actividades y eso reformula desde la actividad bancaria hasta la actividad de intercambio de información, la industria periodística, etcétera. El determinismo tecnológico es un clásico: cuando aparece una nueva tecnología hay como una ideología, una forma de ver el mundo que trae aparejada esa tecnología, donde hay ganadores y perdedores.

En un mapa de la Argentina se puede ver una enorme concentración de las productoras de televisión con centro en Buenos Aires, donde hay muchísima población, entonces Buenos Aires a la hora de la conectividad seguramente va a seguir teniendo determinados privilegios. Ahora, ¿eso implica que en el conurbano o en el interior del país no podría haber otro tipo de despliegue? ¿Y qué hay que hacer para que lo haya? Lo instituyente tiene que revisar lo instituido. Y, en ese sentido, a veces la disponibilidad de nuevas formas ayuda y otras veces consolida. Con los medios tradicionales tenías redes de televisión con centro en Buenos Aires, pero con el satélite existe por ejemplo Cadena



Gentileza de freepik.com

3, que es una red de radios que tiene centro en Córdoba. El sacudón fuerte que da internet o esta economía de plataformas es que puede desterritorializar o deslocalizar, y lo puede hacer a favor de un equilibrio y también puede hacer agudizar las contradicciones o las tensiones.

El cambio es formidable, es rotundo, es potente y en poco tiempo. La legislación no se adapta. Las organizaciones políticas y sociales no nos adaptamos y, cuando queremos hacerlo, encontramos organizaciones de la economía y la política que lo entienden desde su lugar de interés. Hay una atomización de intereses, una dificultad de mirar integralmente, dados los intereses particulares de diferentes sectores que se venían protegiendo y generando su red de relaciones. Y de pronto aparece una otra cosa que aparte es potente y que recauda mucho dinero y que empieza a incidir.

Se ponen en juego conceptos como soberanía cultural, identidad... ¿Qué hacemos para preservar la diversidad? Esa es una de las preguntas que me inquieta. ¿Y qué hacemos con los pobres y con los excluidos? Están quienes dicen que por la libre competencia todo se resuelve, pero la verdad es que un balance prepandémico y pospandémico da cuenta de millones de argentinos y argentinas, grandes y chicos, que no están ni siquiera en un umbral mínimo de inclusión, de consumo, de capacidad de actualización digital. Esto puede no importarle a las grandes empresas pero, evidentemente, se necesitan políticas públicas que piensen qué está pasando por los sectores que menos capacidades tienen para producir, para distribuir, también para disfrutar o consumir productos culturales diversos.

CdelNO: Uno de los puntos del proyecto de ley propone establecer gravámenes a las plataformas digitales, ¿cómo se puede lograr que estos porcentajes salgan desde las propias empresas y no los vean reflejados los usuarios en los precios?

DR: Creo que el proyecto de ley que presenta el diputado Carro y otros veintidós diputados actualiza el debate sobre estos desequilibrios de los que veníamos hablando. Puntualmente, el proyecto intenta tipificar a dos actores: uno ha sido diluido por el macrismo a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 267/15, la televisión de pago, y las plataformas de audio y televisión a demanda. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2009 no vislumbraba el panorama actual, con lo cual, a trece años de esa ley, tenemos que revisar cómo es el propio audiovisual a la luz de las plataformas digitales. Por eso ese proyecto se plantea como una actualización de dicha ley. Sucede, en otras partes del mundo, que el audiovisual se concibe como tal más allá del soporte en el que se exhiba o se distribuya, con lo cual entiendo que el proyecto tiene esa finalidad.

El Estado tiene que tener una estrategia que mire las cadenas de valor y cómo se articulan. En ese punto creemos que tiene que haber una regulación, pero no una regulación impuesta por la mitad del país contra la otra mitad, sino como una política de Estado.

El debate sobre las políticas audiovisuales va enganchado con la balanza de pagos, porque nosotros estamos teniendo consumos en plataformas que se van en dólares hacia afuera del país, ese es un problema macroeconómico. Además de los problemas que podamos tener con otro tipo de situaciones macroeconómicas, como la inflación que, paradójicamente, nos hace tener salarios bajos o costos bajos para quienes vienen a producir a la Argentina, pero nosotros no queremos ser solamente una economía de enclave, que vengan porque tenemos un glaciar lindo o unas cataratas lindas o porque por dos mangos pueden contratar profesionales de calidad. En nuestro país, la universidad pública forma profesionales y eso es también parte de una estrategia que, entre muchas otras cosas, debería tener como consecuencia que esos profesionales se involucren en una cadena de valor y que ese valor se quede acá. Podemos hablar de un proyecto de ley, pero prefiero hablar de un modelo de desarrollo o un modelo de país en el cual se imbrican cadenas productivas, se toma conciencia de cuál es el capital simbólico sobre el que estamos trabajando o pensando y luego se generan las normas necesarias para sostener, para actualizar. Desde un punto de vista productivista uno diría que tenemos que ser hábiles para que venga plata de afuera para filmar en todas las provincias argentinas, pero la narrativa tendría que ser nuestra también, y los derechos del *copyright* tendrían que quedar en manos nacionales.

Por otro lado, desde el punto de vista económico, si avalamos como una política pública que una empresa no reconozca la jurisdicción argentina para ser notificada, para hacerse cargo de algunas cosas o para invertir, estamos frente a un modelo extractivista no demasiado lejano a la economía primaria de la agricultura, la minería o el petróleo. Nosotros buscamos una forma virtuosa de seguir generando recursos públicos de calidad, como podemos ser los profesionales, como pueden ser los técnicos, los ingenieros. Eso lo articulamos con modos de producción y de consumo, con una mirada exportadora que, además, cuide a sus vecinos, a los usuarios y consumidores argentinos. Proba-

blemente, el costo de ese país de cuarenta y pico de millones de personas tenga más valor agregado y podamos reemplazar el discurso de que tenemos “todos los climas y todos los recursos”. Me parece que hay un punto político importante en poder trazar una forma de desarrollo no dependiente de los capitales coyunturales.

Me preguntabas por el traslado a precios de un presunto gravamen a las ganancias de las empresas totalmente marginal. Y tengo una mala noticia: durante el neoliberalismo, un gravamen para la radio, la televisión y el cine que pensábamos que lo ponían las empresas, en realidad se intentó desgravar del IVA. En aras de una mejor competitividad de esas empresas se les grava el IVA. Este gravamen no está pensado para que se desgrave de IVA, salvo que produzcas IVA en la Argentina. Lo que hay que pensar es una forma de apuntar directo a las grandes plataformas con base en Argentina pensando en lo que produce.

CdelNO: Con respecto a lo de la territorialidad, muchas veces estas empresas no tienen establecidas oficinas en el país y eso limita la posibilidad de los usuarios de hacer valer sus reclamos. ¿Está estipulado solicitar que establezcan oficinas en el país?

DR: Nosotros entendemos que no es exactamente lo mismo producir un contenido o distribuir un contenido audiovisual que producir tornillos o cualquier otro bien o servicio. Hay que definir de qué tipo de servicio estamos hablando, distinguir incluso lo que no es lo mismo por más que circule por el mismo cable. Con lo cual entendemos que hay una mayor responsabilidad por parte no solo del Estado sino también de quienes brindan estos servicios. Hay que determinar esa responsabilidad. Preguntarnos de qué tenor es el servicio que nos brindan: ¿es lo mismo vender zapatillas –a lo cual se le aplica solamente la legislación comercial– o, como es un producto con un valor simbólico, debería tener otro tipo de tutela de derechos, como por ejemplo en cuanto a protección a la niñez?

Hay que darles capacidad institucional a distintas áreas del Estado, tanto un área de competencia con una mega fusión como un área de derechos del consumidor. Y me parece bien que la provincia de Buenos Aires le notifique a *Netflix* que estaría siendo abusivo de acuerdo a la legislación argentina y bonaerense, tenemos que fijarle domicilio en Argentina. Tenemos que tratar de que el hecho comercial se produzca en Argentina, no que le estemos comprando a una empresa radicada en Irlanda. Como vos bien decías en la pregunta anterior, es importante que podamos ir por las ganancias. El tema es que el lugar donde tributan las ganancias las empresas trasnacionales ya es un tema de geopolítica internacional. Es necesaria una mirada acerca de la circulación de estos capitales en el mundo porque si no después vienen los problemas de derecho internacional.

CdelNO: El proyecto de ley propone una cuota de pantalla de contenido nacional para las plataformas audiovisuales del 20%, ¿cuál es el porcentaje que manejan las plataformas actualmente?

DR: Hay un punto de partida que es la realidad y esta indica que *Netflix* tiene menos del 3%, más bien un 2% de contenido nacional, pero no pasa solo en Argentina. Donde no tiene una obligación, la empresa tiende a poner más o menos ese porcentaje de producción nacional entre lo que llaman sus *originals* y otras que compraron, latas, series viejas, etcétera. Pero hay otras plataformas donde hay menos, no es que *Flow* tenga más, y claramente *Disney* tiene menos. Más allá de la forma de exhibición, tiene que haber una regulación. Luego discutimos el porcentaje. Algunos dicen: “no les pongas mucho porque después no te cumplen, no se producen las películas”. Sí que se producen las películas. Sí que se pueden producir las series. Forma parte de una negociación, forma parte de un tironeo, y otra mala noticia es que hoy no se está controlando. No solo no se está cumpliendo, sino que no se está controlando el cumplimiento de cuotas de pantalla en televisión abierta y no se está cumpliendo en el cine.

Los sindicatos del sector también dicen “no pongan todas películas viejas porque lo que necesitamos es producir”. Hablar de cuota de pantalla nos obliga a hablar no solo de lo que va a venir sino también de lo que está sucediendo hoy: el sector está muy desbalanceado o muy desregulado de facto porque algunos creen que es mejor dejar hacer y no molestar, lo cual no trae buenos resultados. Nunca le ha traído buenos resultados a la Argentina, más allá de los temas macroeconómicos que pueda haber. Tiene que haber un porcentaje, luego se discutirán las formas de fomentar y que eso se cumpla.