

Defensa y promoción de la producción audiovisual nacional

*Estándares, experiencia
internacional y recomendaciones
para Ecuador*

OBSERVACOM
Observatorio Latinoamericano de Regulación Medios y Convergencia



DW Akademie
Made for minds.

La adopción de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005¹ fue un hito en la política cultural internacional. A través de este acuerdo histórico, la comunidad global reconoció formalmente la doble naturaleza, tanto cultural como económica, de las expresiones culturales contemporáneas —y dentro de ellas, los medios de comunicación audiovisuales—.

Ayudando a diseñar e implementar políticas y medidas que apoyan la creación, la producción, la distribución y el acceso a bienes y servicios culturales, la Convención recomienda a los Estados a establecer medidas destinadas a promover la diversidad de los medios de comunicación social, comprendida la promoción del servicio público de radiodifusión para favorecer el goce de los derechos a la diversidad cultural².

Ecuador y otros países de la región han firmado y ratificado la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO aprobada en París en octubre de 2005³.

Este Tratado no sólo reconoce el derecho de los Estados a proteger su diversidad cultural sino que le plantea obligaciones y le presenta posibles medidas adecuadas para lograrlo en tanto entiende que la diversidad cultural es crucial "para

la plena realización de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos universalmente reconocidos", y por su papel como "uno de los principales motores del desarrollo sostenible de las comunidades, los pueblos y las naciones".

La Convención de UNESCO, con plena vigencia en el derecho interno ecuatoriano, reconoce "la índole específica de las actividades y los bienes y servicios culturales en su calidad de portadores de identidad, valores y significado"⁴ más allá de su valor económico, realizado a través de las más variadas expresiones culturales y "de distintos modos de creación artística, producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados"⁵.

De la misma manera, la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa considera que "los servicios de comunicación audiovisual son tanto servicios culturales como servicios económicos. Su importancia cada vez mayor para las sociedades y la democracia —sobre todo por garantizar la libertad de la información, la diversidad de opinión y el pluralismo de los medios de comunicación—, así como para la educación y la cultura, justifica que se les apliquen normas específicas"⁶.

¹Información disponible en: <https://es.unesco.org/creativity/convention>

²Punto 6.2 de la Convención

³Ver en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf>

⁴UNESCO. Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, artículo 1.g

⁵UNESCO. Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, artículo 4.1.

⁶Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 11 de diciembre de 2007

Estándares internacionales sobre diversidad y promoción de la **producción nacional audiovisual**

La citada Convención sobre Diversidad Cultural de UNESCO reconoce expresamente "los derechos soberanos de los Estados a conservar, adoptar y aplicar las políticas y medidas que estimen necesarias para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios"⁷, dentro de lo cual se incluye la necesaria protección de la industria nacional audiovisual respecto de los contenidos extranjeros.

En el marco de sus políticas y medidas culturales, dice la Convención, los Estados tienen derecho a adoptar "medidas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios"⁸, incluso frente a bienes y servicios culturales extranjeros, tales como:

a) "Medidas reglamentarias encaminadas a la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales"⁹.

b) "Medidas que brinden oportunidades, de modo apropiado, a las actividades y los bienes y servicios culturales nacionales, entre todas las actividades, bienes y servicios culturales disponibles

dentro del territorio nacional, para su creación, producción, distribución, difusión y disfrute, comprendidas disposiciones relativas a la lengua utilizada para tales actividades, bienes y servicios"¹⁰.

c) "Medidas encaminadas a proporcionar a las industrias culturales independientes nacionales y las actividades del sector no estructurado un acceso efectivo a los medios de producción, difusión y distribución de bienes y servicios culturales"¹¹.

d) "Medidas destinadas a conceder asistencia financiera pública"¹².

e) "Medidas destinadas a crear y apoyar de manera adecuada las instituciones de servicio público pertinentes"¹³.

f) "Medidas destinadas a promover la diversidad de los medios de comunicación social, comprendida la promoción del servicio público de radiodifusión"¹⁴.

En sus recomendaciones para lograr una mayor diversidad de medios, también el Consejo de Europa ha considerado la necesidad de establecer medidas para que exista diversidad dentro de los medios. En tal sentido, ha manifestado que el "pluralismo de la información y la diversidad en el contenido de los medios no será garantizado automáticamente por la multiplicación de los medios de comunicación ofrecidos al público" por lo que entiende necesario que los Es-

⁷UNESCO. Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, art. 1.h

⁸Idem, art. 6

⁹Idem, art. 6.2a

¹⁰Idem, art. 6.2b

¹¹Idem, art. 6.2c

¹²Idem, art. 6.2d

¹³Idem, art. 6.2f

¹⁴Idem, art. 6.2h

tados *“deben, respetando el principio de la independencia editorial, alentar a los medios a ofrecer al público una diversidad de contenido mediático capaz de promover un debate crítico y una mayor participación democrática de personas pertenecientes a todas las comunidades y generaciones, al mismo tiempo”*¹⁵.

Más concretamente, y en referencia a la TV digital abierta, la Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH desarrolló los Estándares de Libertad de Expresión para la Transición a una Televisión Digital Abierta, Diversa, Plural e Inclusiva advirtiendo que *“la digitalización de la radiodifusión permitirá contar con más señales de televisión. Pero más canales no se traducirán en diversidad si producen más de lo mismo. En este sentido, las normas de competencia no son suficientes para asegurar la diversidad cultural y el pluralismo informativo en los medios en el sector de la televisión digital”*.

Por eso la Relatoría recomienda que, además de la promoción de una diversidad de medios, *“los Estados también deberían considerar adoptar políticas públicas activas para promover la diversidad de contenidos audiovisuales dentro de los propios medios de comunicación, siempre y cuando sea compatible con las garantías internacionales a la libertad de expresión”*¹⁶.

Por su parte, la Declaración Conjunta de los Relatores de Libertad de Expresión sobre Diversidad en la Radiodifusión afirma la necesidad de apoyar la producción de contenido diverso considerando *“proveer apoyo para la producción de contenido que contribuya de manera significativa a la diversidad, fundado en criterios equitativos y objetivos aplicados en forma no discriminatoria”*¹⁷.

Las mismas Relatorías, en su Declaración Conjunta sobre Protección de la Libertad de Expresión y la Diversidad en la Transición Digital Terrestre del 2013, reafirman estas medidas de manera más concreta al recomendar a los Estados contemplando *“recursos financieros disponibles dentro del sistema de radiodifusión en su totalidad, incluidos todo tipo de subsidios públicos o cruzados, para brindar apoyo a la producción de contenidos nuevos”* y considerar la *“posibilidad de brindar fondos públicos para el desarrollo de de nuevos contenidos o canales”*¹⁸.

La experiencia internacional

Como forma de proteger y promover la producción nacional audiovisual, así como la diversidad de contenidos ofrecidos a la población, diversos países de la región han adoptado legislaciones que establecen ciertas obligaciones o

¹⁵Committee of Ministers of the Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2007)2 to member states on media pluralism and diversity of media content. 31 de enero de 2007. Recomendación II. 2.1

¹⁶Estándares de Libertad de Expresión para la Transición a una Televisión Digital Abierta, Diversa, Plural e Inclusiva. Informe temático contenido en el Informe Anual 2014 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 30

¹⁷Declaración Conjunta de los Relatores de Libertad de Expresión sobre Diversidad en la radiodifusión (Adoptada el 12 de diciembre de 2007), por El Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos)

¹⁸Inciso g, puntos iv y vii

contrapartidas a los medios de comunicación audiovisuales. Las regulaciones más comunes son las referidas a exigencias mínimas de contenidos audiovisuales de origen nacional, sea propia de los medios, co-producidas o de producción independiente en la programación del medio, también denominadas "cuotas de pantalla".

Entre los países que tienen esta legislación están Brasil, Perú, Argentina, Venezuela, Chile o Uruguay, las que en general incluyen obligaciones tanto a medios televisivos de recepción abierta como codificada, incluida la TV satelital.

En el caso chileno las normas no permiten al CNTV *"intervenir en la programación de los servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción ni en la de los servicios limitados de televisión"* pero, sin embargo, podrá *"fijar, de manera general, un porcentaje de hasta un 40% de producción chilena en los programas que transmitan los canales de servicios de radiodifusión televisiva de libre recepción. Este porcentaje deberá incluir la exhibición de películas, documentales y cortometrajes de producción nacional independiente"*¹⁹.

La Ley de Radio y TV de Perú de 2004 exige que *"los titulares de servicios de radiodifusión deberán establecer una producción nacional mínima del treinta por ciento de su*

*programación, en el horario comprendido entre las 05:00 y 24:00 horas, en promedio semanal"*²⁰.

Mientras tanto, Argentina ha adoptado normas similares para promover la producción nacional audiovisual, con exigencias de mínimos en todas las plataformas de servicios audiovisuales. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2009 dispone que:

- Los licenciatarios privados de televisión deben emitir un mínimo del 60% de contenido nacional; un 30% de contenido propio incluyendo informativos locales; y un 30%, 15% ó 10% de contenido local independiente, según la categoría de ciudad medida en la cantidad de habitante²¹.

- Los licenciatarios de radio privados y no estatales deberán emitir un 70% de contenido de producción nacional dentro de su programación; un 30% de la música transmitida debe ser de origen nacional, del cual un 50% debe ser de carácter independiente; y deben tener un mínimo de producción propia del 50% con informativos locales. Las emisoras de Estados provinciales, la Ciudad Autónoma, municipios y universidades, deben tener una producción nacional y propia de al menos 60% y emitir al menos un 20% de programación destinada a

¹⁹Ley Creación CNTV, Art. 12

²⁰Disposición Complementaria Octava

²¹Ley N°26.522, art. 65

contenidos educativos, culturales y de bien público²².

De la misma manera, la regulación de medios audiovisuales en Uruguay dispone que las emisoras de televisión comercial destinen al menos el 60% de la programación total emitida por cada servicio a obras de producción o coproducción nacional, sin contar la publicidad y la autopromoción y que al menos el 30% de ella la producción nacional sea realizada por productores independientes, no pudiendo concentrar un mismo productor independiente más del 40% de ese porcentaje en un mismo servicio de radiodifusión²³. Las disposiciones de fomento de producción nacional alcanzan también a las emisoras de radio, quienes deberán emitir al menos un 30% de música nacional²⁴.

Por su parte, la Ley que regula los servicios de televisión de acceso condicionado (o de suscripción) en Brasil de 2011 establece que estos operadores deben emitir, en señales de películas y similares, un mínimo de tres horas y media de contenido nacional por semana, en horario estelar. Además, y entre otras obligaciones, fija cuotas de señales nacionales y/o periodísticas dentro de los paquetes que ofrecen los operadores de TV paga en todas sus modalidades.

Algunas regulaciones, por último, tienen obligaciones de incluir de-

terminados formatos de programación (programas noticiosos en Argentina, ficciones y documentales en Uruguay) que se pretenden promover y que significan un derecho de las audiencias. Entre ellos también está Chile, cuya legislación establece que los concesionarios *"deberán transmitir a lo menos cuatro horas de programas culturales a la semana"*²⁵ y Brasil, donde se exige a la televisión abierta incluir *"un mínimo de 5% (cinco por ciento) de su programación diaria a la transmisión de servicios noticiosos"* y *"reservar 5 (cinco) horas semanales para la transmisión de programas educativos"*²⁶.

De manera complementaria a la normativa de rango legal, varios países desarrollan políticas públicas activas de promoción de la producción nacional con la creación de fondos estatales específicos.

En Colombia, existe el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FONTV), donde al menos el 60% de sus recursos se destina al desarrollo y fortalecimiento de la televisión pública, tanto en la producción de contenidos como para asegurar la operación y la cobertura nacional. El presupuesto se deriva de las tarifas, tasas y derechos que los operadores privados están obligados a pagar por obtener la concesión y el uso del espectro, así como con parte de los ingresos generados por la nueva asignación de las fre-

²²Idem

²³Ley N°19.307, art. 60

²⁴Idem, art. 61

²⁵Ley Creación CNTV, art. 12

²⁶Reglamento de Radiodifusión, art. 12

cuencias liberadas luego del apagón analógico. El Fondo es administrado por la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), e incluye el apoyo a la producción y emisión de contenidos de televisión de interés público desarrollado por operadores sin ánimo de lucro de carácter educativo y cultural²⁷.

Argentina también desarrolló diversas herramientas de promoción de la producción audiovisual. Entre ellas, el fondo concursable *Plan Operativo de Fomento y Promoción de Contenidos Audiovisuales Digitales*; el programa *Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino* (BACUA), que ofrece contenidos audiovisuales digitales disponibles tanto para los nuevos espacios de emisión como para los ya existentes, de libre acceso y de distribución gratuita; y los Polos Audiovisuales Tecnológicos, para instalar y fortalecer las capacidades para la producción nacional de contenidos para la televisión digital y descentralizar la producción audiovisual nacional con la creación de una red de centros ubicados en Universidades Nacionales, que trabajan en conjunto con distintos actores del sector audiovisual y organizaciones de la sociedad civil de su zona de influencia²⁸.

Por su parte, Chile también existe un fondo público concursable a cargo del Consejo Nacional de Te-

levisión (CNTV), un organismo constitucional autónomo- destinado tanto a contenidos para la televisión abierta nacional y las plataformas de televisión de pago como a programas de medios regionales, locales y locales comunitarios²⁹.

Legislación ecuatoriana: análisis y recomendaciones

La Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador incluye expresas disposiciones para la protección y promoción de la producción nacional, tanto en televisión como en radio y publicidad, en sintonía con legislaciones similares en la región.

Ello incluye que los medios audiovisuales (“cuya señal es de origen nacional”³⁰) tengan “al menos el 60% de su programación diaria en el horario apto para todo público” con producciones nacionales de diversos formatos. Dentro de este porcentaje, además, la normativa establece que diariamente se “deberá incluir al menos un 10% de producción nacional independiente”. Para evitar la concentración en estas producciones, “un solo productor no podrá concentrar más del 25% de la cuota horaria o de la cuota de adquisiciones de un mismo canal de televisión”³¹. Adicionalmente, la TV abierta y los operadores de TV para abonados que tengan señales nacionales de-

²⁷Colombia. Ley No. 1.507 de 10 de enero de 2012. “Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones”. art. 16 a 18

²⁸Estándares de Libertad de Expresión para la Transición a una Televisión Digital Abierta, Diversa, Plural e Inclusiva. Informe temático contenido en el Informe Anual 2014 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 30

²⁹Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley Núm. 20.750. Permite la introducción de la televisión digital terrestre. 6 de mayo de 2014. art. 1.8

³⁰Ley Orgánica de Comunicación, art. 97

³¹Ley Orgánica de Comunicación, art. 99

berán adquirir “anualmente los derechos y exhibirán al menos dos largometrajes de producción nacional independiente”³².

Por su parte, al menos el 50% de la música difundida por emisoras de radiodifusión sonora deberá ser nacional, salvo para aquellas emisoras “de carácter temático o especializado”³³.

De manera razonable, la ley dispuso la aplicación progresiva de estas obligaciones, tanto para radio y TV³⁴.

Por último, como parte de las acciones afirmativas hacia los medios comunitarios, la LOC establece que se creará un Fondo Permanente de Fomento del sector, que incluirá el apoyo a la “producción de contenidos con enfoque intercultural y de género”, así como para otras necesidades del sector (instalación, equipamiento, capacitación y otros)³⁵.

Las disposiciones incluidas en la Ley Orgánica de Comunicación son correctas y positivas, y sigue, en líneas generales, la experiencia internacional en la materia.

Sin embargo, para hacer más efectivo el objetivo buscado de promoción de la producción nacional sería necesario considerar las siguientes recomendaciones:

A) Es preciso dar segui-

miento al debido cumplimiento, en la práctica, de estas disposiciones, tomando en consideración su aplicabilidad en función del tamaño de las emisoras y su ubicación geográfica (capital y ciudades principales vs localidades de menor población).

B) Es imprescindible complementar estas medidas con otras medidas de política pública como la creación o fortalecimiento de fondos públicos así como la aprobación de medidas económicas de estímulo (exoneraciones fiscales o créditos adecuados) de forma de facilitar y promover la producción nacional.

C) La utilización de los fondos públicos y otros recursos económicos (incluyendo la publicidad estatal) que signifiquen subsidios directos o indirectos deberían guiarse por los principios de transparencia y no discriminación, y no deben ser otorgados en función de la línea editorial de los mismos.

D) Los fondos públicos deberían disponer de recursos suficientes para cumplir con su función de manera efectiva, deberían ser administrados por organismos independiente y el dinero adjudicados a través de mecanismos concursables.

E) Los principios y criterios anteriores valen también para el Fondo Permanente de Fomento

³²Ley Orgánica de Comunicación, art. 102

³³Ley Orgánica de Comunicación, art. 103

³⁴Ley Orgánica de Comunicación, disposición transitoria sexta

³⁵Ley Orgánica de Comunicación, art. 86

para el sector comunitario.

F) Los medios públicos no gubernamentales deberían disponer de asignaciones presupuestal adecuadas y suficientes para la producción de contenidos nacionales de calidad.

Es necesario realizar un tratamiento parejo a empresas que ofrecen servicios similares, compitiendo entre sí. En tal sentido, debería considerarse la aprobación de legislación que alcance también a los servicios audiovisuales en Internet (llamados también OTT) para que tengan exigencias de producción y difusión de producción nacional y/o para que paguen impuestos o cánones que sean destinados a los fondos concursables para producción audiovisual nacional.

Entre las medidas a considerar, siguiendo la experiencia internacional están:

a) Pago de un canon para aportar a un Fondo Audiovisual en función de suscriptores (en caso de video bajo demanda por suscripción) o un porcentaje de la facturación bruta (en caso de modelos *pay-per-view* y similares).

b) Inversión en el país en producción o coproducciones de obras o programas nacionales.

c) Porcentaje de catálogo con obras o programas ecuatorianos.

d) Adecuada visibilidad (preeminencia) de los contenidos locales.

OBSERVACOM
Observatorio Latinoamericano de Regulación Medios y Convergencia



DW Akademie
Made for minds.

OBSERVACOM, JULIO 2019