

# La diversidad cultural en las políticas de comunicación: un estudio comparado de España y Argentina

*Cultural diversity in communication policies: a comparative analysis of Spain and Argentina*

*A diversidade cultural nas políticas da comunicação: um estudo comparado entre Espanha e Argentina*

---

**María Trinidad GARCÍA LEIVA**

Universidad Carlos III de Madrid, España / mtgleiva@hum.uc3m.es

**Guillermo MASTRINI**

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina / gmastrini@unq.edu.ar

---

*Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*

N.º 133, diciembre 2016 - marzo 2017 (Sección Informe, pp. 299-315)

ISSN 1390-1079 / e-ISSN 1390-924X

Ecuador: CIESPAL

Recibido: 02-06-2016 / Aprobado: 19-09-2016

## Resumen

La diversidad cultural ha revivido en la agenda de las políticas de comunicación y cultura a partir de la sanción de la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO en 2005. Sin embargo, los análisis de su implementación revelan que este tratado ha sido interpretado de forma diversa. Este trabajo analiza cómo se aplicó el concepto de diversidad cultural de forma concreta en la política audiovisual en España y Argentina. La hipótesis principal es que la amplitud de la Convención ha permitido a gobiernos de diferentes orientaciones políticas impulsar medidas que discursivamente promocionan la diversidad cultural pero que básicamente no entran en contradicción con sus orientaciones previas.

**Palabras clave:** audiovisual; UNESCO; diversidad cultural; políticas públicas; cuotas.

## Abstract

Cultural diversity has returned to the communication and cultural policies agenda since the adoption of the UNESCO Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions in 2005. Nevertheless, research about its implementation reveals that the treaty has been interpreted in very different ways. This article analyses the way in which the concept of cultural diversity was applied to audiovisual policies in Spain and Argentina. The main idea to prove is that the vagueness of the Convention has allowed governments with different political orientations to support policies that promote cultural diversity from a rhetoric point of view but that do not, for instance, question their existing positioning.

**Keywords:** audiovisual; UNESCO; cultural diversity; public policies; quotas.

## Resumo

O conceito de diversidade cultural foi inserido na agenda das políticas de comunicação e cultura a partir da sanção da Convenção sobre proteção e promoção da diversidade das expressões culturais da UNESCO em 2005. Entretanto, as análises de sua implementação revelam substanciais diferenças na maneira como foi interpretado. Este trabalho analisa como foi aplicado o conceito de diversidade cultural de forma concreta nas políticas de audiovisual na Espanha e na Argentina. A hipótese principal é que a amplitude da Convenção permitiu a governos de diferentes orientações políticas impulsionar medidas que discursivamente promovem a diversidade cultural mas que, basicamente, não entram em contradição com orientações preexistentes.

**Palavras-chave:** audiovisual; UNESCO; diversidade cultural; políticas públicas, cotas.

## 1. Introducción

El problema de la diversidad cultural ha revivido en la agenda de las políticas de comunicación y cultura a partir de la sanción de la Convención sobre la promoción y protección de la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO en 2005 (en adelante “la Convención”; UNESCO 2005). Sin embargo, los análisis de la implementación de dicho concepto revelan que este tratado es aplicado de forma diversa por los países que lo ratificaron (Richieri Hanania, 2014; Psychogiopoulou, 2015; De Beukelaer, Pyykkonen & Singh, 2015; Albornoz & García Leiva, 2017a).

En Europa, la Convención fue aplicada como resguardo de las políticas culturales que promovían la producción de bienes y servicios simbólicos (ver, por ejemplo, García Leiva 2016). Por su parte, en América del Sur fue utilizada como fundamento de nuevas regulaciones en el sector audiovisual que procuraron estimular un mayor pluralismo (ver, por ejemplo, Becerra & Mastrini, 2009).

El objetivo del presente trabajo es analizar de forma comparada cómo se aplicó el concepto de diversidad cultural en dos países de estas regiones, España y Argentina, prestando atención a la regulación del sector audiovisual, poniendo el foco en las industrias cinematográfica y televisiva.

La hipótesis principal es que la amplitud de la Convención de la UNESCO ha permitido a gobiernos de diferentes orientaciones políticas impulsar medidas que discursivamente promocionan la diversidad cultural pero que no entran en contradicción con sus orientaciones previas. De esta forma, y a partir de una revisión crítica, documental y bibliográfica, se pretende mostrar en qué elementos se han basado los gobiernos de España y Argentina para promover políticas de corte muy diferente pero referenciadas en la Convención.

En España es posible afirmar que mientras que la acción exterior en cultura ha estado clara y explícitamente inspirada en el tratado, no ha ocurrido lo mismo con la definición estratégica de las políticas de comunicación y cultura de ámbito estatal (García Leiva, 2015a y 2015b)<sup>1</sup>. Al respecto, los análisis ya efectuados sobre la Ley general de la comunicación audiovisual de 2010 (Zallo, 2010), explican, por ejemplo, la relajación de las normas de concentración de la propiedad. En Argentina la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (en adelante LSCA), sancionada en 2009, tomó como referencia a la Convención para justificar una política que complementó fijar límites a la concentración de la propiedad de los medios con fomentar la producción audiovisual.

---

1 Algunas de las reflexiones contenidas en este artículo son deudoras del trabajo que la investigadora García Leiva efectúa en la Universidad Carlos III de Madrid, en el marco del proyecto “Diversidad de la industria audiovisual en la era digital” (CSO2014-52354-R) que financia el Programa Estatal de I+D+I Orientada a los Retos de la Sociedad del Ministerio de Economía y Competitividad de España ([www.diversidadaudiovisual.org](http://www.diversidadaudiovisual.org)).

Guillermo Mastrini es profesor en la Universidad de Quilmes, donde fue director de la Maestría en Industrias Culturales, y en la Universidad de Buenos Aires.

## 2. El debate sobre la diversidad y la Convención

Desde la introducción de cuotas para el cine en los años 1920 en Europa, las regulaciones diseñadas para proteger las expresiones culturales han sido objeto de una presión creciente proveniente de las negociaciones tendientes a liberalizar los intercambios comerciales. El debate al que esto ha dado lugar, conocido en la literatura científica como “comercio *versus* cultura”, asistió a uno de sus momentos más intensos durante las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT<sup>2</sup>.

Desde entonces, la aprobación de la Convención representa un hito en los intentos por contrarrestar el papel jugado por la OMC en el ámbito cultural y por llenar una laguna en el derecho internacional en relación con la consecución de ciertos objetivos culturales (Obuljen & Smiers, 2006). Su elaboración se presentó como una respuesta a los intentos de liberalización total de los servicios audiovisuales a escala global y fue vislumbrada por muchos como una nueva herramienta de gobernanza (Bernier, 2008).

La Convención, adoptada en la 33<sup>a</sup> Conferencia General de la UNESCO en 2005, es un acuerdo jurídicamente vinculante para los 142 países que la han ratificado y a los cuales se suma la Comunidad Europea<sup>3</sup>. Mientras que España lo hizo en 2007, Argentina ratificó el texto en 2008. Su importancia reside en que reconoce el carácter distintivo de los bienes, servicios y actividades culturales como vectores de transmisión de identidad, valores y sentidos; así como el hecho de que los mismos no son mercancías que puedan ser consideradas únicamente como objetos de comercio aunque tengan un valor económico. El texto plantea un nuevo marco para la gestión de la cultura especialmente mediante el fomento de políticas que promuevan la diversidad, faciliten el acceso de los creadores a los mercados y aseguren que las expresiones culturales son accesibles al público.

La Convención ha acompañado numerosas reflexiones y debates producidos a muy distinto nivel (político, académico, legal...), los cuales expresan la necesidad de preservar y fomentar la diversidad de los bienes culturales, especialmente en el entorno digital. Los Estados, de hecho, han visto reafirmada su capacidad para formular políticas públicas bajo el amparo de la Convención. Sin embargo, la definición y aplicación de la noción de diversidad distan mucho de ser unívocas. No es simple responder a qué es la diversidad y por qué es deseable, porque su omnipresencia abarca ámbitos muy distintos y porque alimenta

2 El GATT (General Agreement on Tariffs and Trade o Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio en español) es un tratado entre naciones creado en 1947 para favorecer el comercio internacional y limitar el proteccionismo. En 1995 se transformó en la OMC (Organización Mundial de Comercio).

3 Cabe recordar que, aunque la Convención fue adoptada el 20 de octubre de 2005, su entrada en vigor no tuvo lugar hasta el 18 de marzo de 2007, de forma tal que existió una dilación inicial en relación con su incorporación en el derecho positivo de los países signatarios. De hecho, en junio de 2007 los entonces 56 Estados miembros que la habían ratificado se reunieron en París en la primera Conferencia de las Partes para empezar a trabajar en su aplicación.

discursos que muchas veces apuntan en direcciones opuestas (Albornoz & García Leiva, 2017a).

Si bien nadie discutiría que la diversidad de las expresiones culturales es algo que debe ser protegido, existe debate acerca de cómo hacerlo. Y en este punto también las soluciones se presentan como parte de extremos opuestos: por un lado el proteccionismo estatal, por otro el libre mercado. La Convención no deja de ser, al respecto, un resultado concreto de este debate a nivel internacional (De Beukelaer, Pyykkonen & Singh, 2015). La pregunta es, en este marco en el que el problema de la diversidad cultural ha revivido en la agenda de las políticas de comunicación y cultura, cómo se están incorporando en su formulación la Convención, en particular, y la noción de diversidad, en un plano más general.

### 3. La diversidad cultural y las políticas de comunicación

Existe ya un corpus de trabajos dedicado a estudiar la implementación de diversos aspectos de la Convención (Richieri Hanania, 2014; Kulesz, 2014; Psychogiopoulou, 2015; De Beukelaer, Pyykkonen & Singh, 2015; Albornoz & García Leiva, 2017a y 2017b), así como su impacto en la formulación de políticas europeas (Germann Avocats, 2010; CE, 2012; Baltà, 2014; Loisen, 2015; García Leiva, 2016); pero aunque muchos subrayan que el tratado está siendo aplicado de forma muy diversa por los países que lo ratificaron no abundan los análisis específicos sobre casos nacionales.

Los epígrafes que siguen tienen por objeto explicar las experiencias española y argentina con la intención de sumar evidencias que respalden la hipótesis de que la amplitud e incluso vaguedad de la Convención (Bernier & Ruiz Fabri, 2006), permiten a gobiernos de muy distinto signo impulsar medidas discursivamente en línea con el espíritu del tratado, las cuales, sin embargo, no cuestionan los desequilibrios existentes. Mientras que la explicación del caso español recoge algunos hallazgos ya publicados en un trabajo previo (García Leiva, 2015a), el caso argentino toma como base documental el informe sobre lo actuado en relación a la Convención, presentado por el Estado argentino ante la propia UNESCO en 2012<sup>4</sup>, y el análisis de la LSCA, el principal documento de políticas de comunicación de los últimos años en Argentina.

Tomando como referencia el diagnóstico realizado, se lleva a cabo un análisis comparativo de la política cultural que se implementó y estuvo vigente en Argentina y España entre 2006 y 2015. Se trata de una investigación empírico-explicativa que, al mismo tiempo, presenta una vertiente descriptiva. La estrategia comparativa se inspira en lo que se conoce en los estudios de ciencia política como *most different system design* o diseño de sistemas más diferentes

4 Todos los informes informes periódicos cuatrienales enviados por las Partes a la Secretaría de la Convención se encuentran disponibles en: <http://bit.ly/2gzMHbe>.

(Przeworski & Teune, 1970): comparar casos disímiles que tienen en común, sin embargo, la misma variable dependiente. La idea es que seleccionar casos que, más allá de su similitud en el resultado, son diferentes con respecto a las variables de control, permite demostrar mejor la robustez de la relación entre variables dependientes e independientes.

### **3.1 El caso español**

#### **3.1.1 Las políticas culturales y la Convención: la visión oficial**

La Convención prevé que los países signatarios envíen a la UNESCO un informe sobre las iniciativas por ellos implementadas a favor de la diversidad. El informe español, presentado en 2012 con referencia al periodo 2006-2009, destaca que la evaluación y puesta en marcha de la Convención han sido satisfactorias, aunque no ofrece información exhaustiva de las medidas adoptadas en relación con su ratificación.

Bajo el epígrafe dedicado a las medidas culturales y políticas, se señala una relación de acciones que podría afirmarse responden de forma laxa a la conceptualización de “expresiones culturales”. Las medidas que a escala estatal responden al ámbito de la comunicación son: a) aprobación del Plan de Fomento de las Industrias Culturales y Creativas; y b) apoyo del Ministerio de Cultura a iniciativas que potencian la presencia de las mujeres en el campo de las artes.

El contrapunto entre este discurso oficial sobre la implementación de la Convención y el resultado del análisis efectuado revela pocas coincidencias.

En lo que respecta a la política comunicativa y cultural de ámbito estatal, la consulta del mencionado Plan de Fomento de las Industrias Culturales y Creativas (MCU, 2011) y el Plan Estratégico General de la Secretaría de Estado de Cultura 2012-2015 (SEC, 2012) demuestran que la protección de las expresiones audiovisuales es sólo una declaración formal. El primer documento afirma que el apoyo a las industrias culturales y creativas no debe ser una opción sino una obligación para aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen la diversidad cultural, la globalización y la digitalización (MCU, 2011, p. 3). El segundo, por su parte, vincula el fomento a la diversidad cultural con la lengua, la riqueza del patrimonio y el ámbito cinematográfico y audiovisual.

Más allá de estas referencias a la importancia de las industrias culturales para la diversidad, no es posible afirmar que estos documentos han tenido una traducción real en la implementación de políticas. De hecho, más allá de la adhesión española a las conmemoraciones del señalado como Día Mundial de la Diversidad Cultural para el Diálogo y el Desarrollo, diversos análisis demuestran empíricamente cómo a lo largo de la última década muchas ayudas, planes y programas se han recortado en un contexto de crisis económica (Bustamante, 2013 & 2016).

En palabras de Bustamante (2013, p. 40), las decisiones del primer año del Gobierno Rajoy son coherentes con la idea de que el entretenimiento y el ocio – según afirmaciones oficiales – no merecen ayuda pública, sobre todo en tiempos

de ajustes; por lo que el drástico recorte en los presupuestos culturales y la desaparición práctica del denominado IVA cultural no obedecen tanto a su casi nula importancia en la lucha contra el déficit como a la voluntad de acabar con una política pública altamente simbólica. Así, “el examen detallado de las políticas culturales españolas públicas en los últimos años evidencia un profundo deterioro del papel del Estado central y de las comunidades autónomas y los grandes municipios. Por todas las vías –ayudas directas, subvenciones cruzadas entre sectores, tratamiento fiscal, etc.– el apoyo a la cultura española se desmorona mientras las promesas de nuevos modelos centrados en el mecenazgo privado no llegan nunca a materializarse, lo que sitúa a la cultura española al borde del abismo. Una situación que contradice frontalmente el artículo 44.1 de la Constitución española y que contraviene la letra y el espíritu de nuestros convenios internacionales, como el de la Convención por la Diversidad de la UNESCO de 2005” (Bustamante, 2013, p. 5).

### **3.1.2 La Convención y las leyes audiovisuales**

Los textos legales del ámbito audiovisual influenciados por la adopción de la Convención son la Ley 55/2007 del Cine y la Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual (en adelante LGCA); aunque puede discutirse que ambas leyes puedan considerarse consecuencia directa de la ratificación de tratado, puesto que se trata de reformulaciones del marco legal existente que, aunque contemporáneas al debate sobre la diversidad cultural, responden en verdad a múltiples y complejas causas (véase por ejemplo Zallo, 2010).

La Ley del Cine contiene en su preámbulo una contundente argumentación a favor de la promoción de la cinematografía española en el marco de la Convención. La defensa de las medidas de fomento, como las cuotas de pantalla o ayudas a la exhibición, se presentan como parte del cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, el conjunto de los instrumentos de apoyo propuestos se declinan muy especialmente hacia la protección de la diversidad lingüística y la producción cinematográfica.

Para la cuota de pantalla la norma establece que las salas de exhibición deben programar anualmente obras de Estados miembros de la Unión Europea en al menos un 25% del total de las sesiones. Computan doble las sesiones en las que se proyectan los siguientes tipos de obras: películas de ficción subtituladas a alguna de las lenguas oficiales españolas, películas de animación, documentales, cortometrajes (en bloques de al menos 60 minutos), películas que incorporen sistemas de accesibilidad, películas que se proyecten en salas cuya recaudación anual bruta sea inferior a 120 mil euros, y películas que permanezcan en explotación en una misma sala más de 18 días consecutivos (o permanezcan por un periodo consecutivo en el que se incluyan tres fines de semana).

Sin embargo, esta norma supuso una rebaja respecto de la legislación anterior, ya que en la Ley 15/2001, de fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual, se estipulaba que las salas tenían que programar cine euro-

peo como mínimo un día por cada tres de exhibición de películas de otro origen. Aunque en la ley de 2007 se exprese de forma porcentual, la exigencia ha pasado a un día por cada cuatro de exhibición. A pesar de que esta reformulación vino acompañada de la promesa de que se evaluaría el impacto de la medida, esto no se ha efectuado y, en la práctica, además, tampoco existe un seguimiento formal de cómo se implementa.

Por otra parte, esta obligación tiene un mecanismo de compensación en la propia norma, ya que se estipula que se podrán establecer ayudas a la exhibición, las cuales en su desarrollo reglamentario “reconocerán la contribución del sector de la exhibición al acceso de los ciudadanos a la diversidad de la producción cinematográfica”, a través del cumplimiento de la cuota de pantalla para películas europeas, con una especial incidencia sobre las destinadas a la modernización tecnológica de las salas y su adaptación para las personas con discapacidad.

A diferencia de la Ley del Cine, la LGCA no contiene una referencia explícita a la Convención, y casi siempre que ofrece el término diversidad cultural éste aparece seguido de la expresión “y lingüística”. Es evidente que su redacción ha estado influenciada por los debates sobre la diversidad en el audiovisual. Sin embargo, no sólo no existe una argumentación que los vincule sólidamente con las disposiciones de la Convención, sino que además la noción de diversidad cultural que emana del texto se vincula fundamentalmente al plano de los contenidos. Las alusiones al pluralismo sí son numerosas, aunque el término se relacione principalmente con el número de agentes que actúan en un mercado determinado y los tipos de contenidos difundidos.

Si se analiza la regulación de la titularidad de las licencias de televisión por ondas, la norma establece que se pueden poseer participaciones significativas en diferentes prestadores del servicio de ámbito estatal, siempre que la audiencia media de los mismos no supere el 27% de la audiencia total durante los doce meses anteriores a la adquisición de dicha participación. Un mismo titular no puede detentar participaciones significativas en prestadores que acumulen más de dos múltiples de cobertura estatal, y debe garantizarse la existencia de al menos tres operadores privados estatales.

A pesar de sus referencias al pluralismo, la LGCA vino a condensar la relación de las normas de concentración de la propiedad aprobadas a lo largo de los años. Si los gobiernos de Aznar modificaron los límites de participación en la propiedad de un mismo concesionario, elevando el grado de concentración de la propiedad permitido, los gobiernos de Zapatero hicieron lo propio, aunque introduciendo nuevos criterios. Desde entonces, como se explica a continuación, son las audiencias y las frecuencias las variables utilizadas para establecer el grado de concentración permitido.

El Real Decreto-Ley 1/2009, convertido en Ley 7/2009 de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones, posibilitó una mayor concentración en el sector porque: a) eliminó la imposibilidad de poseer participaciones superiores



al 5% en más de una concesión y la única barrera a la simultaneidad de participaciones en el capital social de distintos operadores se estableció en el 27% de la audiencia media; b) permitió la acumulación de derechos de uso sobre el espectro a la capacidad técnica correspondiente a dos canales múltiples en el ámbito estatal, y uno en el ámbito autonómico, rebajando a tres el mínimo de operadores privados que debían preservarse en el ámbito estatal; y c) limitó a los prestadores de titularidad pública el uso del espectro en el ámbito estatal al 25% del espacio disponible para el servicio televisivo de tal ámbito de cobertura.

Así, a nivel estatal, se permiten las adquisiciones y fusiones entre operadores siempre que no superen un 27% de la audiencia total, no acumulen más de dos múltiples de cobertura estatal y el resultado de la operación deje al menos tres operadores en el mercado. Esta relajación de la normativa resultó a medida para la fusión de operadores (Cuatro/Telecinco y Antena3/La Sexta). En nombre del mismo pluralismo que en 2005 amparó la necesidad de ampliar el número de televisiones privadas, se justificó cuatro años después su concentración, de forma tal que el retrato de la televisión estatal volvió a sus orígenes: un duopolio ligeramente imperfecto (por la presencia de Vocento y Unedisa-RCS), controlado por capital extranjero.

Si se analiza la regulación de las cuotas para la emisión y la financiación de obras europeas en televisión, condensada en el artículo 5 de la LGCA, titulado “El derecho a la diversidad cultural y lingüística”, también se verifica una rebaja de las obligaciones existentes.

En lo que respecta a las cuotas de emisión, todos los prestadores del servicio de comunicación televisiva de cobertura estatal o autonómica deben reservar al menos el 51% del tiempo de emisión anual a obras europeas. De este porcentaje, a su vez, el 50% queda reservado para obras europeas en cualquiera de las lenguas españolas; aunque, en todo caso, el 10% del total de emisión debe reservarse a productores independientes del prestador del servicio televisivo, y la mitad de ese 10% debe haber sido producido en los últimos cinco años.

Estas obligaciones, en pie desde la incorporación de la Directiva europea conocida como Televisión sin fronteras al Derecho español, no han sufrido variaciones frente al nuevo escenario digital que la LGCA supuestamente viene a contemplar, y no incluyen cuotas para la emisión de programación regional.

En lo relativo a las obligaciones de financiación, los prestadores del servicio de comunicación televisiva de cobertura estatal o autonómica deben contribuir anualmente a la financiación anticipada de la producción europea de películas cinematográficas y de televisión, así como documentales y series de animación, con el 5% de sus ingresos. Para los prestadores de titularidad pública esta obligación se eleva al 6%. La financiación puede consistir tanto en la participación directa en la producción como en la adquisición de derechos de explotación de las mismas.

Como mínimo, el 60% de esta obligación de financiación debe dedicarse a películas cinematográficas de cualquier género. De este porcentaje, al menos el

50% debe aplicarse a obras de productores independientes. La cuestión es que los prestadores del servicio televisivo pueden dedicar un 40% del total de su obligación de financiación a películas o series para televisión. Y lo que supone en la práctica esta inclusión de las series para televisión en el cómputo de la inversión desde la promulgación de la LGCA (a diferencia de lo estipulado por el Real Decreto 1652/2004), es una rebaja de la obligación.

En síntesis: a pesar de que la Ley del Cine contenga referencias directas a la Convención, para justificar las ayudas a la exhibición cinematográfica, las cuotas para la exhibición de cine europeo fueron de hecho rebajadas con esta norma que abre la puerta, además, a desdibujar su efectividad en función de cómo se establezcan las ayudas al sector. La LGCA, por su parte, ha acabado por sancionar procesos de concentración empresarial que de hecho van en contra de la diversidad de agentes en el mercado, y ha relajado las obligaciones de financiación de la producción europea al diversificar el tipo de obras a las que se pueden destinar los porcentajes a computar. Asimismo, es una norma que vino a imponer diferentes grados de obligaciones a los operadores públicos y a los privados.

Por lo tanto es posible afirmar que las consecuencias de la ratificación de la Convención por parte de España, en el ámbito de las políticas de comunicación, son más formales que reales y que se encuentran circunscritas al plano retórico de su formulación. No existen evidencias para afirmar que la Convención ha tenido un impacto concreto en el sector televisivo y/o cinematográfico; por ejemplo, en la formulación de cuotas u obligaciones de distribución y/o exhibición, el establecimiento de requerimientos de inversión en producción independiente, o la creación de nuevas líneas de ayuda e incentivos fiscales.

### **3.2. El caso argentino**

En el informe argentino sobre las políticas implementadas para favorecer la diversidad cultural, que fue presentado a la Secretaría de la Convención en 2012, se aprecian una serie de políticas la mayoría de las cuáles no fueron específicamente diseñadas a partir de la Convención y ni siquiera se basan en ella.

#### **3.2.1 Las políticas culturales y la Convención: una visión desde la Cancillería**

Para la elaboración del informe, la Dirección Nacional de Política Cultural y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, hubo de consultar a las principales oficinas del estado relacionadas con el tema. Se destacan la Secretaría de Cultura, y los ministerios de Educación, Justicia y Derechos Humanos, Ciencia y Tecnología, y el de Planificación Federal e Infraestructura.

De acuerdo al informe, las políticas públicas relativas al fomento de la diversidad cultural procuraron estimular el desarrollo de las economías locales, proteger los derechos de los migrantes, los pueblos originarios, y universalizar el acceso y la participación en relación a las nuevas tecnologías. Estos principios tienen en común con los objetivos de la Convención la idea de destacar la rele-

vancia de la relación entre cultura y desarrollo. Por otra parte, el informe señala la importancia dada por Argentina al crecimiento de las industrias culturales.

Entre las políticas adoptadas en concreto, el informe menciona la creación del Centro de Producción e Investigación Audiovisual (CEPIA), destinado a la promoción de nuevos formatos audiovisuales, en la Secretaría de Cultura. Una medida similar fue la creación del Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA), cuyo objetivo fue facilitar contenidos digitales para los canales de televisión digital. El BACUA persigue reflejar la diversidad cultural del territorio argentino y promover el intercambio de las producciones de las diferentes regiones del país.

El lanzamiento del Mercado de Industrias Culturales de Argentina (MICA) tuvo como objetivo promocionar el federalismo de la producción cultural. La iniciativa, llevada a cabo por la Dirección Nacional de Industrias Culturales de la Secretaría de Cultura, parte de la idea de promover los intercambios culturales facilitando la reunión de pequeños y medianos productores.

Otro de los programas destacados fue el Plan Nacional Igualdad Cultural, que procuró integrar las políticas en materia de telecomunicaciones llevadas adelante por el Ministerio de Planificación Federal, con las políticas culturales diseñadas por el Ministerio de Cultura.

Las acciones más visibles y costosas llevadas a cabo fueron el despliegue de la televisión digital terrestre (con un importante protagonismo del Estado) y el programa Conectar Igualdad, que facilitó el despliegue de fibra óptica en las zonas no rentables para el mercado.

Puede señalarse que las políticas mencionadas hasta aquí presentan una profunda dispersión de los órganos de planificación y ejecución, y una significativa distancia en su argumentación y fundamentación con la Convención. Sí puede señalarse que en el período 2003-2015 la inversión del Estado en cultura se incrementó, y que las políticas estuvieron guiadas en la mayoría de los casos por el objetivo de facilitar el acceso de las clases populares a la cultura. Es decir, que las políticas culturales presentaron mayor relación con la Convención en los hechos que en su diseño.

Un caso totalmente distinto ha sido el de la Ley 26.522 (LSCA), donde quienes diseñaron la política tuvieron en cuenta los preceptos de la Convención al momento de la redacción.

### **3.2.2 La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Convención**

En los últimos años, la principal política para el sector de la comunicación fue la adopción de este nuevo marco regulatorio para el sector de los medios audiovisuales, e incluso se fijaron obligaciones para el cine. Para esta industria, la política había sido establecida con anterioridad a la Convención. Sobre el final de la administración de Cristina Fernández de Kirchner, el Congreso votó la Ley 27.078, conocida como "Argentina Digital", que abarca los servicios de telecomunicaciones, con nulas referencias al problema de la diversidad.

La LSCA fue aprobada en octubre de 2009, un año después de que la Cancillería argentina depositara en la UNESCO la ratificación de la Convención. Ello no resultó óbice para que quienes redactaron la LSCA tomaran como uno de los referentes conceptuales a la Convención. Uno de sus redactores, Damián Loreti (2012), reafirma la voluntad manifiesta en la concepción de la norma de conseguir que la promoción de la diversidad fuera el objetivo primordial.

La ley tuvo como objetivo declarado en su artículo 1 la democratización de los sistemas de comunicación y la promoción de una estructura mediática plural y diversa. En la nota correspondiente a dicho artículo aparece una primera mención a la Convención, que retoma lo señalado por el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información:

*La diversidad cultural y lingüística, al promover el respeto de la identidad cultural, las tradiciones y las religiones, es fundamental para el desarrollo de una sociedad de la información basada en el diálogo entre culturas y en una cooperación regional e internacional. Es un factor importante del desarrollo sostenible.*

*a) Definir políticas que alienten el respeto, la conservación, la promoción y el desarrollo de la diversidad cultural y lingüística y del acervo cultural en la sociedad de la información, como queda recogido en los documentos pertinentes adoptados por las Naciones Unidas, incluida la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural.*

El artículo segundo de la LSCA fija los objetivos de la misma, y destaca como un valor la promoción de la diversidad. En los comentarios al artículo se insiste que los objetivos de la ley están alineados con los textos internacionales sobre derechos humanos, en particular los que se exponen vinculados a la libertad de expresión, entre los que se destaca la Convención.

En los artículos 4, 5, 6 y 7 se dejan planteadas las definiciones conceptuales que guían la interpretación de los servicios regulados por la LSCA. En la nota que justifica dichos artículos aparece una de las interpretaciones más directas de la Convención:

*La definición de Comunicación Audiovisual está planteada recogiendo las preocupaciones a la Ronda de Doha y la Conferencia Ministerial de la OMC, donde se ha exigido que los servicios históricos de radiodifusión sonora y televisiva, así como la actividad de la televisión a demanda, la definición de publicidad y productora, por sus características y consecuencias en virtud de las cuales se las incluye, entre las que se alinean los servicios audiovisuales, se excluyan de la liberalización en el marco de la Ronda de negociación relativa al AGCS. En el mismo orden de ideas, en tanto nuestro país ha ratificado la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, donde se afirma, en particular, «que las actividades, los bienes y los servicios culturales son de índole a la vez económica y cultural, porque son portadores de identidades, valores y significados, y*

*por consiguiente no deben tratarse como si solo tuviesen un valor comercial», dichas circunstancias toman un valor preponderante.*

De esta manera, la LSCA toma como referencia fundante la Convención e, incluso, los valores de diversidad que se protegen se referencian claramente, en una concepción cultural de los sistemas audiovisuales, en oposición al carácter comercial que históricamente habían tenido en Argentina. Esta concepción reaparece en la nota al artículo 21, donde se justifica la existencia de tres tipos de medios: de propiedad estatal, privada con fines comerciales, y privada sin fines de lucro.

Cuando en el artículo 32 se justifica el método de asignación de frecuencias a través de licitaciones públicas, se insiste en la diferencia entre los acuerdos de telecomunicaciones signados en el marco de la OMC y los sistemas audiovisuales protegidos por los convenios de la UNESCO, y en previsiones de cláusulas de excepción cultural, que habilitan un tratamiento diferencial.

En el artículo 65 de la LSCA, que establece cuotas de programación, aparece una mención a la Convención al señalar que la defensa de la producción audiovisual mediante cuotas implica cumplir los compromisos firmados ante la UNESCO. La ley establece la obligatoriedad para los canales de televisión de emitir un 60% del tiempo de pantalla con contenidos de producción nacional. Además, genera la obligación de programar un 30% de contenidos de producción propia o independiente. En el artículo 66 se indica que los canales deben incorporar progresivamente sistemas que faciliten la accesibilidad de diversas audiencias, como son los sistemas de subtítulo oculto (*closed caption*), lenguaje de señas y audio descripción. También se plantea la necesidad de que el sector televisivo se comprometa con el desarrollo de la industria cinematográfica, al establecer que los canales deben comprar ocho películas nacionales por año y participar en la producción de tres de ellas, en el lapso de un año.

En el caso del cine, la legislación es anterior. En 1994 se sancionó la Ley 24.377, que a su vez modificaba la Ley 17.741 de 1968. Con la regulación establecida en los años 1990, el cine argentino registró un importante crecimiento de la producción. La nueva legislación estableció que el 10% de toda la recaudación cinematográfica se destinase a un fondo de subsidio a la producción nacional. En pocos años la producción pasó de 20 a 100 películas anuales. En relación a la cuota de pantalla, la legislación vigente obliga a las salas a proyectar como mínimo una película nacional por trimestre calendario. En el caso de los complejos multipantalla (con dos o más salas), la cuota de pantalla puede cumplirse por domicilio.

Una medida complementaria tuvo lugar en 2004, cuando el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) estableció una iniciativa conocida como “media de continuidad”, mediante la cual las películas argentinas que logren vender una determinada cantidad de entradas deben ser mantenidas en la sala por una semana más. En términos generales, la política cinematográfica

de los últimos 20 años ha implicado un fuerte impulso a la producción que ha ganado sin dudas en materia de diversidad, cuestión que no se verifica tanto en la distribución y en el acceso a audiencias masivas.

A diferencia del caso español, la implementación de la Convención sí ha tenido efectos en el sector audiovisual, especialmente en lo referido a la televisión. Gran parte del articulado de la LSCA remite a la Convención con el objetivo de garantizar mayor pluralismo, diversidad y acceso de la población a los contenidos nacionales.

#### **4. A modo de conclusión**

Los casos aquí retratados presentan una relación compleja entre la adopción de la Convención y su implementación en el plano de las políticas destinadas al audiovisual:

- Aunque las posiciones oficiales remitidas a la Secretaría de la Convención, retratadas en los respectivos informes nacionales, no subrayen especialmente la regulación del sector audiovisual, lo cierto es que tanto en España como en Argentina se aprobaron normas al respecto que remiten al texto del tratado.
- A pesar de esto, y de las referencias directas que sí existen a la Convención en la Ley del Cine española y la LSCA argentina, tampoco sería apropiado afirmar que estas normas fueron específicamente diseñadas a partir del tratado. El análisis de su contenido pone de manifiesto que la Convención ha funcionado más como un instrumento utilizado para fundamentar algunas políticas decididas por coyunturas políticas locales.
- Lo que sí está claro es que el sentido de las normas es bien distinto en un país y en otro. En primer lugar, porque en España la referencia a la Convención está en el sector cinematográfico y en Argentina en el televisivo. En segundo lugar, porque mientras que en Argentina las políticas han presentado mayor relación con la Convención en los hechos que en su diseño, lo inverso bien podría afirmarse para el caso español:
  - En España la Ley del Cine contiene referencias directas a la Convención pero rebaja en la práctica la cuota para la exhibición de cine europeo, mientras que la LGCA, por su parte, relaja las obligaciones de financiación de producción europea, y permite un mayor grado de concentración en el mercado televisivo.
  - En Argentina la LSCA tuvo como uno de sus objetivos la promoción de la diversidad en los contenidos televisivos. Para ello, diseñó instrumentos como la limitación a la concentración de la propiedad, las cuotas de pantalla, y las reservas de espectro para nuevos actores. Sin embargo, en la implementación de la ley, no se alcanzaron los objetivos declarados.

Por lo tanto, es posible afirmar que la existencia de la Convención ha permitido a gobiernos de diferentes orientaciones impulsar medidas que discursivamente promocionan y protegen la diversidad cultural pero que, básicamente, no entran en contradicción con sus orientaciones previas o, lo que es peor, incluso, pueden ir en contra de la diversidad audiovisual. Así lo demuestra el caso español, ya que la obligación de financiación anticipada que tienen los prestadores del servicio televisivo, que se convirtió con el tiempo en una medida de fomento importante para la producción, se vio mermada cuando se cedió ante una de las demandas históricas de las televisiones: que las series pudieran ser computadas para el cumplimiento de la obligación.

Se sostiene que esto tiene que ver con la propia amplitud que presenta el ámbito de aplicación de la Convención, así como con la falta de obligaciones precisas que emanen del tratado. Pero también tiene que ver con la propia complejidad del ciclo vital de la formulación de políticas. El análisis de la aplicación de la Convención en dos casos concretos nos propone el desafío de pensar la complejidad de la articulación de los procesos políticos globales con los locales, así como con la distinta capacidad de *enforcement* que presentan los mecanismos de regulación global. Mientras ningún país ha incumplido obligaciones contraídas en la OMC, la aplicación de la Convención se aprecia dispar.

Del estudio de los casos analizados se desprende que la formulación de las políticas públicas no surge del tratado, sino que más bien dichas políticas, de distintas orientaciones y con objetivos disímiles, pueden ser sustentadas en la Convención. Así, la misma se inscribe dentro de los procesos de gobernanza utilizados localmente para legitimar políticas adoptadas por los estados, más que como un nuevo instrumento global emergente.

El objetivo del artículo ha sido analizar las formas en que se ha aplicado la Convención en un sector puntual, el audiovisual, en dos de los múltiples países signatarios. El análisis desarrollado contribuye a observar cómo en base a la Convención se justifican políticas muy diversas, no siempre directamente relacionadas con la promoción y/o protección de la diversidad. Esta es la razón por la cual el seguimiento de la aplicación de dispositivos globales de gobernanza y su articulación con los procesos políticos locales constituye una tarea imposterable para dimensionar la validez de este tipo de instrumentos.

## Referencias bibliográficas

- Albornoz, L. A. & García Leiva, M. T. (Eds.) (2017a). *Diversidad e industria audiovisual: el desafío cultural del siglo XXI*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- Albornoz, L. A. & García Leiva, M. T. (Eds.) (2017b). *El audiovisual en la era digital. Políticas y estrategias para la diversidad*. Madrid: Cátedra (en prensa).
- Baltà, J. (2014). *Evaluation of UNESCO's Standard-setting Work of the Culture Sector*.

- Part IV–2005 Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*. Paris: UNESCO.
- Becerra, M. & Mastrini, G. (2009). *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bernier, I. (2008). La Convención sobre la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO: un instrumento cultural en la confluencia del derecho y de la política. *Bulletin de nouvelles sur la diversité des expressions culturelles*, 8(19), pp. 1-27.
- Bernier, I. & Ruiz Fabri, H. (2006). *Implementing the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions – future actions*. Québec: Direction générale du secrétariat et des communications, Ministère de la Culture et des Communications.
- Bustamante, E. (2013). *España: La cultura en tiempos de crisis. Fuentes financieras y políticas públicas*. Documento de trabajo 12/2013 para el Observatorio de Comunicación y Cultura de la Fundación Alternativas. Recuperado de <http://bit.ly/2hcFEAJ>.
- Bustamante, E. (Coord.). (2016). *El estado de la cultura en España 2016. La cultura como motor de cambio*. Madrid: Fundación Alternativas & Catarata.
- CE (2012). *Commission Staff Working Document Quadrennial Periodic Report on behalf of the European Union on measures to protect and promote the diversity of cultural expressions in the framework of the 2005 UNESCO Convention*. SWD(2012)129 final, 23/5/2012. Bruselas: Comisión Europea (CE).
- De Beukelaer, C.; Pyykkonen, M. & Singh, P.J. (Eds.) (2015). *Globalization, Culture and Development: The UNESCO Convention on Cultural Diversity*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- García Leiva, M. T. (2015a). España y la Convención sobre Diversidad Cultural: consecuencias de su ratificación para las políticas de comunicación y cultura. *Trípodos*, 36, pp. 59-75.
- García Leiva, M. T. (2015b). La Convención sobre diversidad cultural y la cooperación española en materia de cultura. *Revista Investigación & Desarrollo*, 23(2), pp. 439-463.
- García Leiva, M. T. (2016). Política audiovisual europea y diversidad cultural en la era digital. *Comunicación y Sociedad*, 27, pp. 221-241.
- Germann Avocats (2010). *Aplicación en la Unión Europea de la Convención de la UNESCO de 2005 sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. Estudio solicitado por la Comisión de Cultura y Educación del Parlamento Europeo. Ginebra: Departamento Temático B: Políticas estructurales y de cohesión, Parlamento Europeo.
- Kulesz, O. (2014). *UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Analysis of Parties' periodic reports and contemporary digital trends*. Information Document prepared for the 8th ordinary session of the Intergovernmental Committee for Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions



- París: UNESCO.
- Loisen, J. (2015). The implementation of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions in EU external relations. En E. Psychogiopoulou (Ed.), *Cultural Governance and the European Union Protecting and Promoting Cultural Diversity in Europe* (pp. 210–224). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Loreti, D. (2012). La libertad de expresión, los principios de desconcentración en el derecho internacional de los derechos humanos y la consistencia de la ley de servicios de comunicación audiovisual. *Cuadernos del INADI*, 7, julio, 2-8.
- MCU (2011). *Plan de fomento de las industrias culturales y creativas 2011*. Madrid: Ministerio de Cultura (MCU).
- Obuljen, N. & Smiers, J. (2006). *UNESCO's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Making it work*. Zagreb: Institute for International Relations.
- Przeworski, A. y Henry, T. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. John Nueva Jersey: Wiley.
- Psychogiopoulou, E. (Ed.). (2015). *Cultural Governance and the European Union Protecting and Promoting Cultural Diversity in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Richieri Hanania, L. (Ed.). (2014). *Cultural Diversity in International Law. The effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*. Abingdon: Routledge.
- Secretaría de Estado de Cultura (2012). *Plan estratégico general 2012-15*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD).
- UNESCO (2005). *Convención sobre la promoción y protección de la diversidad de las expresiones culturales*. París: UNESCO
- Zallo, R. (2010). La política de comunicación audiovisual del gobierno socialista (2004-2009): un giro neoliberal. *RLCS*, 65, pp. 14-29.