

**Tipo de Publicación:** Ensayo

**Recibido:** 07/10/2023

**Aceptado:** 12/12/2023

**Autor:**

María Belén Fiallos Quinteros

Licenciada en Historia del Arte

Máster en Museografía y Exposiciones

Doctorado en Ciencias Sobre Arte

 <https://orcid.org/0000-0003-3136-4643>

**E-mail:** [belen.fiallos@gmail.com](mailto:belen.fiallos@gmail.com)

**Afiliación:**

Universidad de las Artes (ISA)

La Habana – Cuba

## GESTIÓN ESTATAL PARA LA PRODUCCIÓN CINEMATOGRAFICA EN ECUADOR (2006-2016)

### Resumen

El presente ensayo parte de un breve concepto del cine y su valor como arte e industria. Aborda la política pública cinematográfica y el papel del Estado para el fomento del cine en Latinoamérica. Por otro lado, describe los parámetros en los que deberían basarse las políticas cinematográficas para fomentar la producción cinematográfica. En la parte final del ensayo, se realiza un rápido recorrido por la política cinematográfica y un análisis comparativo de la legislación cinematográfica que se ha implementado en el Ecuador.

**Palabras Clave:** Políticas cinematográficas; estado; legislación del cine; Latinoamérica; Ecuador.

## PUBLIC MANAGEMENT FOR FILM PRODUCTION IN ECUADOR (2006-2016)

### Abstract

This essay starts with a brief concept of cinema and its value as both an art and an industry. It discusses public cinema policy and the role of the State in promoting the film industry in Latin America. Additionally, it outlines the parameters upon which cinema policies should be based to encourage film production. In the final part of the essay, there is a brief overview of cinema policy and a comparative analysis of the legislation that has been implemented in Ecuador.

**Keywords:** Film policies; state; film legislation; Latin America; Ecuador.

## Introducción

Schepeleyn (1995) señaló en su texto: “dividido en sus comienzos, entre comercio y creación, el cine tardó mucho tiempo en ser reconocido como arte”. En efecto, el cine a lo largo del tiempo, ha manifestado narrativas a través de imágenes en movimiento, abriendo importantes perspectivas estéticas, desde ese punto de vista, el cine ha despertado los sentidos humanos, además ha ilustrado procesos identitarios e imaginarios de las sociedades, fomentando la cohesión social (Yúdice, 2002) y a la vez, generando grandes cantidades de dinero.

Según Canclini (2002), el cine se entrelaza con la industria, convirtiéndose en un pilar económico al contribuir al Producto Interno Bruto (PIB), así como, por generar empleos, además de transmitir la identidad y las visiones de las comunidades. De ahí la importancia de adoptar una perspectiva cultural y política que proteja y promueva la diversidad de expresiones culturales.

Lamentablemente, en Latinoamérica, la industria cinematográfica no ha tenido un crecimiento sostenido en términos de tiempo e importancia, salvo contadas excepciones, como es el caso de México, Argentina y Brasil.

Por tal razón, Getino (2007), señala que es más certero referirse a la producción del cine en Latinoamérica como una actividad productiva de tipo industrial, más que a una industria

cinematográfica. Esta situación, ligada a la ausencia de políticas públicas, la falta de voluntad política y el escaso interés del sector privado para financiar proyectos, ha impedido el florecimiento de una producción cinematográfica continua y significativa.

En la era global, varios factores -las majors, los intercambios económicos, internet y las nuevas tecnologías-, han cambiado las lógicas de la producción cinematográfica; ellos, han generado tensiones y conflictos en el proceso de realización del cine.

Precisamente en este momento de globalización, es cuando la intervención de la política cinematográfica cumple un papel fundamental para fomentar y fortalecer la producción cinematográfica en Latinoamérica, creando condiciones para el fomento de la producción y el fortalecimiento de una cinematografía local, a través de mecanismos, tales como:

1. El establecimiento de un marco legal para el sector: a través de regulaciones que orienten los objetivos de las políticas para asegurar una industria plural y diversa.
2. Fondos de fomento.
3. Cuota de pantalla.
4. Coproducciones bilaterales o multilaterales.
5. Estrategias de distribución.

La cuota de distribución es uno de los instrumentos más usuales para la protección del cine, aunque por lo general no se aplica regularmente, pues suelen estar en manos de las majors de Hollywood y las compañías asociadas a estas (Rey, 2012; Monzoncillo, 2007).

En Latinoamérica, la política cinematográfica ha estado caracterizada por su irregularidad y baja dotación presupuestaria, aunque esta situación se modifica en determinados periodos debido a un interés estatal por la protección y fortalecimiento de la industria (Getino, 2009), son pocos los países que han logrado consolidar verdaderas industrias cinematográficas mediante el apoyo estatal.

Getino (2007) sostiene que, en los inicios del siglo XXI, la industria del cine del continente comenzó a ganar fuerza y a reconocerse más allá de su valor mercantil y al mismo tiempo, surgieron varias instituciones públicas para regular al sector, mecanismos de ayuda económica a través de políticas públicas y algunos Estados, entre ellos Ecuador, sancionaron legislaciones para el fomento de la producción cinematográfica.

En sus textos, Getino (2009) y González (2012; 2015) señalan que el desafío de los Estados, consiste en adaptar las políticas culturales a los nuevos escenarios y a la necesidad de incorporar nuevos instrumentos, para que las políticas respondan a las formas contemporáneas de

producción, distribución, exhibición y consumo culturales.

En este sentido, se considera que, en el ámbito del cine, la eficacia de una política cultural pública puede partir, de los siguientes parámetros, entre otros:

1. Ser formulada desde el Estado y no solo desde el gobierno de turno. Ante todo, debe haber una real voluntad política.
2. Alcanzar una transversalidad y contar con la participación de la sociedad civil, en toda su diversidad, para lograr una política más efectiva e inclusiva.
3. Partir de la comprensión del cine como arte e industria: entender al sector audiovisual como un sector económico y estratégico para promover una industria cinematográfica.
4. Garantizar, los mecanismos de articulación regional para el crecimiento y protección del cine nacional y la creación de redes.
5. Tomar en cuenta a toda la cadena productiva del cine.
6. Promover espacios de circulación, distribución y exhibición a través de instrumentos como: la cuota de pantalla, las franjas de las parrillas televisivas y en todas las pantallas de acceso a contenidos audiovisuales, incluido Internet, a favor de la producción nacional.

7. Establecer mecanismos para crear vínculos con los públicos y formular estrategias de acceso y participación, así como programas de difusión de contenidos nacionales y acciones para la formación de públicos.
8. Formular políticas públicas para promover con estímulos al sector privado, de manera que inviertan en el fomento del cine.
9. Tomar en cuenta a la educación como eje prioritario en sus lineamientos.
10. Implementar acciones para la protección del patrimonio fílmico, para precautelar, preservar y difundir nuestra memoria cinematográfica.
11. Crear y fomentar programas de educación, creación y formación de públicos.
12. Fomentar y apoyar los derechos de autor y propiedad intelectual.
13. Formular políticas públicas cinematográficas que incluyan la diversidad cultural existente en el territorio, promuevan la interculturalidad y que sus principios sean en términos de equidad, igualdad y respeto.

### **La política cinematográfica en Ecuador**

Ecuador, a lo largo de su historia cultural, se ha caracterizado por la precariedad y ausencia de políticas públicas para el sector de la cultura. De la Vega (2016) sostiene que los estímulos desde el Estado ecuatoriano han sido esporádicos y circunstanciales, muchas veces signados por un

asistencialismo clientelar que poco o nada ha aportado para su desarrollo. La autora señala las medidas y mecanismos estatales que fomentaron la producción cinematográfica en la década de los ochenta del siglo XX, que sin llegar a ser una política pública, son ejemplo de algunas acciones de fomento a la cultura por parte del Estado: el Decreto del Registro Oficial 104, el Sistema de financiamiento del fondo audiovisual del Banco Central y los Créditos del Fondo Nacional de Cultura (FONCULTURA).

Como fue usual en la concesión de los estímulos estatales en el país, al no existir políticas públicas cinematográficas, estas ayudas fueron procesos que se negociaban clientelaramente, sin ningún tipo de criterio establecido. León (2017) explica que el Banco “financiaba o auspiciaba proyectos cinematográficos, pero no había una política clara y era un proceso sumamente discrecional” y De la Vega (2016) añade que la asignación de los recursos públicos estaba caracterizada por “la entrega arbitraria de recursos, a través del uso de capital social y el aprovechamiento de redes individuales” (p. 126).

En efecto, como se señaló en párrafos anteriores, Ecuador se ha caracterizado por ser un Estado ausente en materia de políticas cinematográficas, este hecho ha condicionado seriamente el desarrollo de una industria cinematográfica en el país, donde la actividad ha

evolucionado, dada la falta de apoyo estatal, en términos artesanales (Luzuriaga, 2014).

### **Ley de Fomento del Cine Nacional en Ecuador**

El sector cinematográfico ha sido el sector del campo cultural más organizado en el país. Desde la década de 1980, de la mano de la Asociación de Cineastas del Ecuador (ASOCINE) comenzó una lucha para exigir el reconocimiento de la actividad cinematográfica y la creación de un marco legal para el fomento del cine. El proceso de creación de una Ley de Fomento al Cine (2006) —en adelante, Ley de Cine—, se extendió casi por treinta años y marcó una forma de gestionar la cultura durante ese tiempo.

Ana Rodríguez, explica que la Ley de Cine fue:

producto de una demanda del sector, más que de una comprensión o una iniciativa desde lo público, como sucede a veces en muchos sectores que no son considerados de gran relevancia o estratégicos (Rodríguez, comunicación personal, 20 de diciembre de 2017).

La Ley de Cine en Ecuador fue publicada el 3 de febrero de 2006, durante el gobierno de Alfredo Palacios. Hasta su derogación en 2016, fue el principal marco regulador de la actividad cinematográfica en el país. Esta norma jurídica estuvo conformada por doce artículos, los que dotaron de facultades al Consejo Nacional de Cinematografía, organismo público creado por disposición de la propia Ley, para encargarse del

fomento de la producción cinematográfica a través de la gestión del Fondo de Fomento Cinematográfico, con el fin de asegurar su desarrollo en el país.

La importancia de esta Ley, además de su innegable relevancia jurídica, tuvo que ver con su proceso de construcción y las dinámicas generadas por el sector. Su firma, fue el resultado de un largo proceso de luchas de casi treinta años del gremio de los cineastas, que abanderaban un objetivo común: demandar políticas de fomento para el desarrollo de la producción y crear una institucionalidad para el cine en Ecuador.

A partir de su aprobación hubo un importante crecimiento de la producción cinematográfica en el país, sin embargo, tuvo varias carencias, se concentró fundamentalmente en la producción, descuidando otros eslabones de la cadena de valor, otras demandas de la industria y preocupaciones vigentes en el debate internacional, tales como la identidad, la diversidad, la interculturalidad, la conservación del patrimonio, la formación y el desarrollo de las nuevas tecnologías e Internet, entre otros.

En relación a esta idea, el ex director del Consejo Nacional de Cinematografía del Ecuador (CNCINE) sostiene que:

No se tomaron en cuenta las etapas previas y posteriores al rodaje de una película, se logró inyectar una buena cantidad de dinero en lo que es

producción de películas, sin embargo, no se hizo el suficiente esfuerzo a todas las necesidades de la cinematografía en su complejidad, que no es solamente producir películas (J. M. Cueva, comunicación personal, 28 de diciembre de 2017).

La Ley de Cine tampoco contempló otros aspectos de importancia, tal es el caso de:

el seguro social de los cineastas, otras formas de fomento y de incentivo, tampoco estaban estipulados convenios regionales, binacionales, etc. La ley se quedó corta (G. Roldós, comunicación personal, 7 de diciembre de 2017).

Por otro lado, según el criterio de León (2017):

La Ley de Cine terminó siendo poco actual, pues no incorporó a los nuevos contextos impuestos por Internet, el espacio digital y a una multiplicidad de prácticas que, por sus características, pueden ser más relevantes que el cine, la televisión y la publicidad, por mencionar algunas, son prácticas actuales que van adquiriendo importancia, yo diría más que el cine y tiene que ver más con la producción audiovisual social. La Ley no las toma en cuenta y se restringe solamente al cine (C. León, comunicación personal, 31 de octubre de 2017).

Interesa destacar es que esta Ley no tomaba en cuenta las pequeñas producciones, como son los cineastas populares, parte de las llamadas pequeñas cinematografías (Ledo, 2013) y de acuerdo con Granda (2017):

La Ley de Cine ha generado mucha polémica, la comparo con un médico

que da un diagnóstico, sin revisar al paciente. La Ley es excluyente, tiene una atención desigual para los diferentes colectivos del sector, las razas e incluso el género (W. Granda, comunicación personal, 30 de octubre de 2017).

No obstante sus limitaciones, hasta su derogación (2016), la Ley de Cine, fue un instrumento jurídico que permitió al CNCINE realizar una importante gestión con un nivel de eficacia, pues cumplió los objetivos planteados en el momento de su formulación: crear la institucionalidad y un fondo de fomento para el cine.

Con ella se creó un marco para la dotación de estímulos económicos a la producción cinematográfica que manifestó un crecimiento cualitativo y cuantitativo y, además, permitió el acceso del cine ecuatoriano a espacios regionales.

### **Ley Orgánica de Cultura de Ecuador**

La Ley Orgánica de Cultura fue publicada el 30 de diciembre de 2016, con Registro Oficial N° 913, y su Reglamento General, el 8 de junio de 2017, mediante Decreto Ejecutivo N° 1428. Esta Ley constituye el actual marco jurídico de la política cultural del Estado ecuatoriano. En ella aparecen recogidas importantes disposiciones para la organización de la institucionalidad cultural a través de la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Cultura, la reestructuración y asignación de responsabilidades específicas a la institucionalidad cultural del país y la modificación de su gobernanza.

El cine y el audiovisual están presentes en la Ley Orgánica de Cultura en los artículos desde el 132 al 139, en los que se compromete dentro de sus finalidades a fomentar la creación, producción, promoción y difusión del cine y el audiovisual nacional; promover la diversidad cultural del Ecuador y el ejercicio de la interculturalidad en el ámbito de la creación cinematográfica y audiovisual; estimular la coproducción; regular y controlar la circulación de contenidos para promover el acceso de las expresiones de la diversidad cultural; promover la diversificación del consumo de contenidos, la circulación equilibrada de obras y la investigación, salvaguarda y preservación del patrimonio.

En la Ley Orgánica de Cultura, se modificó la naturaleza jurídica del CNCINE, se sustituyó al Consejo, por el Instituto Nacional de Cine y el Audiovisual (ICAA), nueva personalidad jurídica, con competencia nacional, adscrita al ente rector de la Cultura y el Patrimonio, con capacidad de gestión financiera y administrativa.

Al comparar los dos instrumentos legales, que han sido los que se han encargado de la ordenación del sector cinematográfico en el país, apuntamos que la Ley Orgánica de Cultura refleja límites y/o pérdidas, tales como:

1. El sector cinematográfico pierde la autonomía que le otorgaba una ley específica.

2. Se pierde el carácter participativo que existía en el Consejo Nacional de Cinematografía para la toma de decisiones, pues en la legislación vigente el directorio está conformado, casi en su totalidad, por el Estado, y los miembros del sector pierden el derecho al voto, conservando solo la voz.
3. Al igual que la regulación anterior, no especifica los porcentajes que se asignarán en los fondos concursables.

Las posturas del sector cinematográfico en torno a la nueva Ley están divididas; algunos representantes del sector consideran la derogación de la antigua Ley de Cine como un retroceso: “al ser abolida, el sector cinematográfico pierde independencia y pasa a ser una institución subordinada al Ministerio de Cultura” (P. Álvarez, comunicación personal, 5 de noviembre de 2017); por otro lado, Sarmiento añade: esta “no resuelve los problemas que ha venido enfrentando el sector en las últimas décadas y, por su naturaleza, permite una mayor manipulación política” (M. Sarmiento, comunicación personal, 19 de noviembre de 2017).

En comparación con la anterior etapa legislativa, la Ley Orgánica de Cultura incorpora aspectos más actuales acordes a los procesos contemporáneos y, de la misma manera, diversifica el fomento para todos los eslabones de la cadena de producción, problema fundamental de la anterior ley. Sin embargo, tiene muchos vacíos, para evaluar

su efectividad dependerá de la implementación de los reglamentos y de la nueva institucionalidad.

Si bien la legislación del cine, por sí sola, no es suficiente para el pleno desarrollo de la actividad cinematográfica en condiciones favorables y corre el riesgo de quedar en simple retórica, sin acciones concretas, la formulación e implementación de un marco legal, representa una garantía para el ejercicio de los derechos culturales de la ciudadanía, el fomento de la interculturalidad y la diversidad cultural en una sociedad.

### Conclusiones

Las industrias cinematográficas son uno de los sectores más dinámicos del comercio y al mismo tiempo son una fuente importante para transmitir la identidad y los imaginarios colectivos de los pueblos. Por ello, es necesario brindar una mirada desde la perspectiva cultural y política, a la necesidad e importancia de políticas para facilitar los procesos de producción de sentidos y los intercambios simbólicos en las sociedades para la “democratización cultural, con la finalidad de ampliar la base social y mejorar la legitimación política de la acción cultural gubernamental” (Bonet, 2011, s. p).

La falta de políticas cinematográficas ha sido una constante en Ecuador. Antes del 2006, los escasos estímulos estatales para el fomento de la actividad cultural han tenido un carácter de mecenazgo y se han distribuido de manera

clientelar. Con la creación del Fondo de Fomento a la Cinematografía (FFC) (2006) por disposición de la Ley de Cine, hubo un aumento de la producción cinematográfica, además, se establecieron mecanismos de protección y reconocimiento del sector. Sin embargo, en los diez años de implementación se evidenciaron límites de la Ley, además de la necesidad de adaptar la política a las exigencias del contexto contemporáneo.

Con la derogación de la Ley de Cine la institucionalidad cultural en Ecuador sufrió constantes cambios en el campo cinematográfico, ante esta inestabilidad, se reafirma la necesidad de establecer un marco normativo sólido e implementar políticas cinematográficas específicas que ayuden a crear e impulsar una industria del cine nacional tanto a nivel local como internacional.

### Referencias

- Álvarez, P. (2017). Políticas cinematográficas en Ecuador. Entrevista de Fiallos, B. [Audio] Quito.
- Bonet, Ll. (2011). Por unas políticas transversales, no solo de oferta. Documento en línea. Disponible: <http://luisbonet.blogspot.com/2011/08/por-unas-politicas-culturales.html>
- Cueva, J. M. (2017). Políticas cinematográficas en Ecuador. Entrevista de Fiallos, B. [Audio] Quito.
- García Canclini, N. (2002). Las industrias culturales y el desarrollo de los países americanos. Organización de Estados Americanos. Documento en línea. Disponible: <http://www.oas.org/udse/espanol/documentos/1hub2.doc>

- Getino, O. (2007). Los desafíos de la industria del cine en América Latina y el Caribe. *ZER*, (22), 167-182.
- Getino, O. (2009) Cine Iberoamericano. Los desafíos del nuevo siglo. Buenos Aires: Editorial CICCUS.
- González, R. (2012). Políticas cinematográficas: neofomentismo en Argentina, Brasil y México (2000-2009) (Tesis doctoral). Universidad Nacional de la Plata, Argentina.
- González, R. (2015). Argentina: distribución cinematográfica, mercados y políticas. *Revista Eptic*, (3), pp. 86-104.
- Granda, W. (2017). Políticas cinematográficas en Ecuador. Entrevista de Fiallos, B. [Audio] Quito.
- Ledo, M. (2013). Cine diversidad y redes. Pequeñas cinematografías, políticas de la diversidad y nuevos modos de consumo cultural. Instituto Universitario Nacional del Arte.
- León, C. (2017). Políticas cinematográficas en Ecuador. Entrevista de Fiallos, B. [Audio] Quito.
- Luzuriaga, C. (2014). La industria ecuatoriana del cine: ¿otra quimera? *Cartón de Piedra*, (147):20-23.
- Monzoncillo, J. M., J. C. Calvi, J. Gay, G. Gómez-Escalonilla y J. López Villanueva, (2007). Alternativas de política cultural. Las industrias culturales en las redes digitales (disco, cine, libro, derechos de autor). Barcelona: Gedisa Editorial.
- Rey, G. (2012). Industrias culturales, creatividad y desarrollo. *Cultura y desarrollo*. Madrid: AECID.
- Rodríguez, A. (2017). Políticas cinematográficas en Ecuador. Entrevista de Fiallos, B. [Audio] Quito.
- Roldós, G. (2017). Políticas cinematográficas en Ecuador. Entrevista de Fiallos, B. [Audio] Quito.
- Sarmiento, M. (2017). Políticas cinematográficas en Ecuador. Entrevista de Fiallos, B. [Audio] Quito.
- Schepelern, P. (1995). Un arte que también es industria. UNESCO. Documento en línea. Disponible: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000100544\\_spa?posInSet=1&queryId=N-EXPLORE-2a9c207d-c983-47f8-928d-dbcfd2aff946](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000100544_spa?posInSet=1&queryId=N-EXPLORE-2a9c207d-c983-47f8-928d-dbcfd2aff946)
- Vega, P. de la (2016). Gestión cinematográfica en Ecuador: 1977-2006. Quito: Gescultura.
- Yúdice, G. (2002). Las industrias culturales: más allá de la lógica puramente económica, el aporte social. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Documento en línea. Disponible: <http://www.oei.es/historico/pensariberoamerica/ric01a02.htm>