UNIVERSIDAD DEL ZULIA
Serbiluz
Sistema de Servicios Bibliotecarios y de Información
Biblioteca Digital
Repositorio Académico

QUÓRUM ACADÉMICO
Vol. 14 Nº 2, Julio-Diciembre 2017. Pp. 138-159
Universidad del Zulia

Sobre la articulación de las políticas audiovisuales locales, nacionales y regionales en Argentina

Leandro González*

Resumen

El artículo presenta un análisis sobre la articulación de las políticas audiovisuales en Argentina.En las últimas décadas se produjeron algunos fenómenos relevantes que colocan al país en el mapa de la producción audiovisual global. En primer lugar, la Ley de Cine de 1994 impulsó notablemente la producción de películas. En segundo lugar, Argentina se embarcó en proyectos de construcción de un espacio audiovisual regional común, lo cual generó nuevos y promisorios vínculos con otras naciones. Finalmente, desde principios del siglo XXI surgieron políticas subnacionales en provincias que comenzaron a impulsar producciones como nunca antes. Esta conjunción de políticas plantea un interrogante no exento de inconvenientes: ¿en qué medida se han articulado estas políticas?

Palabras clave: Políticas audiovisuales; Argentina; ley de cine; industrias culturales

Recibido: Octubre 2016 - Aceptado: Diciembre 2016

* Investigador-docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento. legonzal@ungs.edu.ar.

On the articulation of local, national and regional audiovisual policies in Argentina

Abstract

The article presents an analysis on the articulation of audiovisual policies in Argentina. In recent decades there have been some relevant phenomena that put the country on the map of global audiovisual production. In the first place, the 1994 Film Law significantly boosted film production. Secondly, Argentina embarked on projects to build a common regional audiovisual space, which generated new and promising links with other nations. Finally, since the beginning of the 21st century, subnational policies have emerged in provinces that have begun to push productions like never before. This set of policies raises a question not without drawbacks: to what extent have these policies been articulated?

Keywords: Audiovisual policies; Argentina; cinema law; cultural industries

Introducción[1]

Hace más de veinte años Néstor García Canclini afirmó que los países latinoamericanos "somos subdesarrollados en la producción endógena para los medios electrónicos, pero no en el consumo" (1995: 26). Hay datos que todavía le dan sustento a esa afirmación. En Argentina, como en gran parte del planeta, la cuota de mercado de las películas extranjeras (mayormente norteamericanas) alcanza una cifra cercana al 90%. No obstante, en estas dos décadas el panorama ha cambiado.

Argentina no se limita a consumir películas norteamericanas.Desde 2010, en el país se producen más de 120 películas por año (una cifra que supera la producción de Brasil y México, países con una población varias veces mayor) y una enorme cantidad de horas de televisión. Es decir, Argentina se inserta con cierto protagonismo en los flujos globales de la industria: consume películas extranjeras, pero también exporta producciones

1 El artículo representa un avance de la tesis doctoral del autor ("Cultura, economía y globalización: La industria cinematográfica en la Argentina (1994-2015)", Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires) y se enmarca dentro del proyecto "Políticas subnacionales de fomento a la producción audiovisual", dirigido por José A Borello en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

audiovisuales, compite en festivales internacionales, coproduce con otros países y, en definitiva, se posiciona activamente en el nuevo mapa global de la producción audiovisual.

Las políticas de fomento y regulación de la industria cinematográfica tienen una trayectoria que se remonta hasta mediados del siglo XX. En la actualidad, el marco normativo está dado a nivel nacional por la "Ley de cine" del año 1994. No obstante, en las últimas décadas han surgido instrumentos y políticas a nivel subnacional y supranacional que robustecen y complejizan el panorama.

Este artículo se propone describir y analizar ese panorama. Busca dar cuenta de las distintas experiencias existentes y las formas complejas de su articulación. El artículo está organizado de la siguiente manera: en primer lugar, se describe el marco normativo nacional y se analiza el impacto que ha tenido. En segundo lugar, se abordan las instancias supranacionales en las que participa Argentina (Ibermedia y la RECAM) poniendo énfasis en el señalamiento de sus alcances y sus límites. En tercer lugar, se analizan los casos de políticas subnacionales que han surgido en los últimos años, reseñando los estudios de caso existentes y comentando algunas iniciativas que todavía no se han concretado. Finalmente, se sintetizan los principales aspectos y se realizan algunas reflexiones sobre el estado de situación.

La normativa nacional

En 1994 se sancionó la ley 24.377, ley de "Fomento y regulación de la actividad cinematográfica", que creó el INCAA (Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales) como un ente autárquico en reemplazo del antiguo Instituto Nacional de Cinematografía que había sido creado en 1957. La sanción de la ley coincidió con el surgimiento de nuevas camadas de técnicos, productores y directores egresados de las escuelas de cine que conformaron lo que se conoció como Nuevo Cine Argentino.

El INCAA tiene competencias sobre la producción, distribución, exhibición y comercialización de películas. Entre otras medidas importantes que impulsó el INCAA, se destacan la cuota de pantalla y la media de continuidad. Desde 2004, también se han impulsado los Espacios INCAA, salas de exhibición que en general están ubicadas en ciudades donde la oferta es escasa o nula y que además programan casi exclusivamente cine nacional y europeo. Si bien la efectividad y el modo de implementación de

estas iniciativas pueden ser cuestionados, muestran la voluntad del Instituto de intervenir en cuestiones nodales para la industria nacional.

Una de sus funciones fundamentales es la administración del Fondo de Fomento Cinematográfico, orientado principalmente al fomento de la producción mediante el otorgamiento de créditos y subsidios. El fondo se constituye a partir de tres fuentes: el 10% del valor de cada ticket vendido por los cines; el 10% del precio de venta o alquiler de cualquier video (VHS, DVD, etc.) y el 25% de lo que recibe la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (ex Comfer) por lo que le corresponde de la emisión de publicidades en medios audiovisuales. El INCAA se ha focalizado en la producción cinematográfica, aunque a partir de 2011 también comenzó a financiar series televisivas.

Tal como puede observarse en el Gráfico 1, la sanción de la ley de cine impulsó un incremento sostenido de la producción. Este incremento ha superado ampliamente los niveles históricos de la "era de oro" (1933-1955, aproximadamente), cuando llegaron a producirse casi sesenta películas en un año. Desde el año 2009 se superan continuamente los récords históricos, a tal punto que en 2015 se estrenaron 182películas nacionales.

Gráfico 1. Películas nacionales estrenadas por año, 1897-2015.

Fuente: Getino (1998), Anuarios INCAA (2009-2015) y SINCA (2010)

Toda la industria audiovisual (televisión, publicidad, servicios especializados, etc.) se ha desarrollado a partir de políticas y marcos legales como la ley de 1994 yla Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

(LSCA, n° 26.522, del año 2009).La LSCA, que regulaba los servicios de comunicación audiovisual (es decir, iba más allá del cine), se implementó —con limitaciones— hasta diciembre de 2015, cuando el flamante gobierno nacional firmó un conjunto de decretos de necesidad y urgencia que la dejaron prácticamente sin efecto. Esta ley tuvo un amplio apoyo de los trabajadores y las organizaciones del sector audiovisual y generó todo un horizonte de expectativas. Su virtual anulación constituye actualmente una fuente de incertidumbre para los distintos miembros del sector.

Más allá de estas cuestiones, lo cierto es que Argentina participa activamente en los flujos globales de la industria: exporta producciones, compite en los principales festivales internacionales, coproduce con otros países y, en definitiva, se posiciona como un actor emergente en lo que algunos autores definen como "el complejo cinematográfico internacional contemporáneo" (Goldsmith y O'Regan, 2003) o como "un paisaje audiovisual policéntrico" (Scott, 2005). Los datos de la OMC así lo muestran:

Cuadro 1. Principales exportadores de servicios audiovisuales y conexos, 2013 y 2014 (millones de dólares)[2]

Exportadores	2013	2014
Unión Europea (28)	19009	...
Exportaciones extra-UE (28)	8040	...
Canadá	2428	...
India	505	406
Corea, República de	441	536
Argentina	336	306
Rusia, Federación de	289	216
China	147	175
Australia	142	214
Sudáfrica	127	129
Ecuador	110	99

Fuente: OMC (2015).

Otros datos respaldan lo dicho. De acuerdo a Paz García (2010), Argentina es el país latinoamericano que más estrena en Europa: 222 estrenos entre

2 La fuente aclara que "algunos de los principales comerciantes en servicios personales, culturales y recreativos pueden no aparecer en la lista, dado que no comunican datos por separado sobre los servicios audiovisuales y conexos". Obviamente, eso explica la ausencia de Estados Unidos en el listado.

1996 y 2008, muy lejos de los 93 de México o los 88 de Brasil. Tambiénes el país iberoamericano —sacando los estrenos locales— que más estrena en España, Brasil y Chile; y la cantidad de estrenos argentinos en España supera a los estrenos españoles en Argentina. Finalmente, es el país del Cono Sur con más coproducciones (51 en total, contra 32 de Brasil) en el periodo 2000-2008. El lugar que ocupa Argentina a nivel regional es, precisamente, el tema de la siguiente sección.

La integración regional

Un punto de partida importante para la integración regional de las cinematografías latinoamericanas estaba dado por la existencia de la Conferencia de Autoridades y Cinematográficas de Iberoamérica (CACI)[3], un organismo especializado en materia audiovisual y cinematográfica que fue creado en 1989. En la CACI participan las máximas autoridades audiovisuales y cinematográficas de 21 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Hay por lo menos tres elementos más que marcan la necesidad de la integración regional. En primer lugar, muchos países cuentan desde mediados de los años noventa con nuevas leyes nacionales que han tenido un fuerte impacto en los niveles de producción. En segundo lugar, el predominio del cine de Hollywood en todos los países implica que el problema debe ser afrontado en conjunto (en especial lo que respecta a la exhibición y distribución). Finalmente, el establecimiento de la *coproducción internacional* como modelo de negocios y producto global ha contribuido a fortalecer los vínculos entre distintos países.

Por eso, a continuación se analizarán los dos principales proyectos de integración regional en los que participa Argentina: el Programa Ibermedia y la RECAM.

Hacia la integración iberoamericana

El Programa Ibermedia fue aprobado en 1995, con el propósito de contribuir a la construcción de un espacio audiovisual iberoamericano, y

3 A partir del año 2000 se la denominó CAACI para contemplar la cuestión "audiovisual". Sin embargo, esta ampliación nominal no fue acompañada de avances significativos fuera de lo cinematográfico (Paz García, 2010).

se puso en marcha en la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 1997. En la actualidad forman parte de este programa España, Portugal y 17 países de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Para participar, los países deben aportar una cuota mínima de U$D100.000, aunque algunos países (como Argentina, Brasil y México) aportan una suma superior variable y España en particular ha sido el aportante mayoritario desde los inicios. No obstante estas diferencias, las decisiones se toman por consenso y cada representante nacional dispone del mismo poder de voto. Los objetivos son apoyar el desarrollo de proyectos audiovisuales, promover la coproducción entre productores independientes de la región y favorecer la formación de los realizadores.

En el documento institucional que evalúa los primeros diez años Ibermedia se publicaron datos que dan cuenta sobre la manera en que se avanzó sobre los objetivos. Allí puede observarse que, si bien la mayor cantidad de "ayudas" estaba destinada al desarrollo de proyectos, la gran mayoría de los fondos se orientó al fomento de coproducciones[4] (81% del total).

Cuadro 2. Cantidad de proyectos y dinero invertido, según rubros. 1998-2008.

Rubro	Proyectos	Porcentaje	Montos	Porcentaje
Coproducción	348	29%	$ 38.570.798	81%
Desarrollo de proyectos	379	32%	$ 4.077.374	9%
Distribución y promoción	209	18%	$ 2.704.596	6%
Delivery	27	2%	$ 295.560	1%
Formación	230	19%	$ 2.216.591	5%
TOTALES	1193	100%	$ 47.864.919	100%

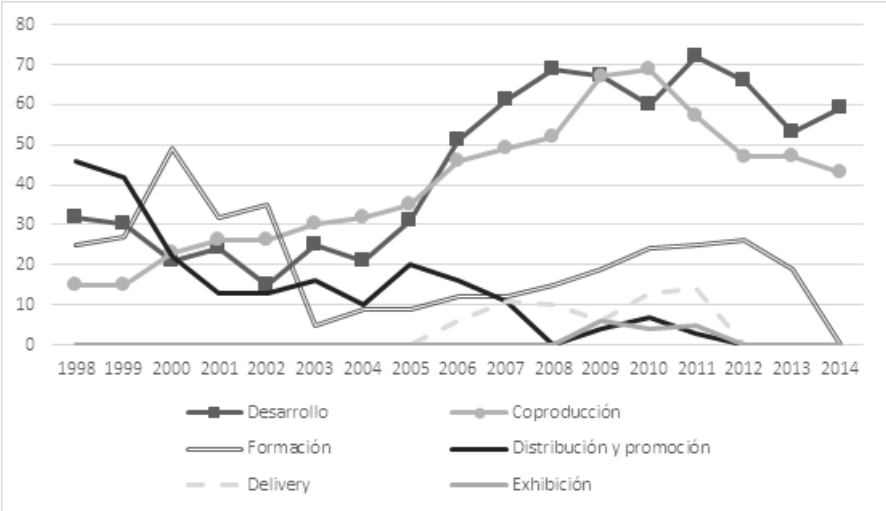
Fuente: elaboración propia en base a Ibermedia (2009).

En el siguiente gráfico se muestra la evolución de los proyectos apoyados entre 1998 y 2014 según cada rubro. Nuevamente, las dos modalidades más frecuentes son coproducción y desarrollo. También puede observarse que

4 Falicov (2012) describe las condiciones que explican la importancia de la coproducción en el cine contemporáneo y además analiza cómo este modelo de financiamiento incide en las narrativas de los films iberoamericanos.

entre 2005 y 2012 se aprobaron proyectos para impulsar la exhibición de películas, aunque su significancia es baja.

Gráfico 2. Evolución de proyectos aprobados por año y modalidad (1998-2014).



Fuente: elaboración propia en base a Ibermedia (2015)

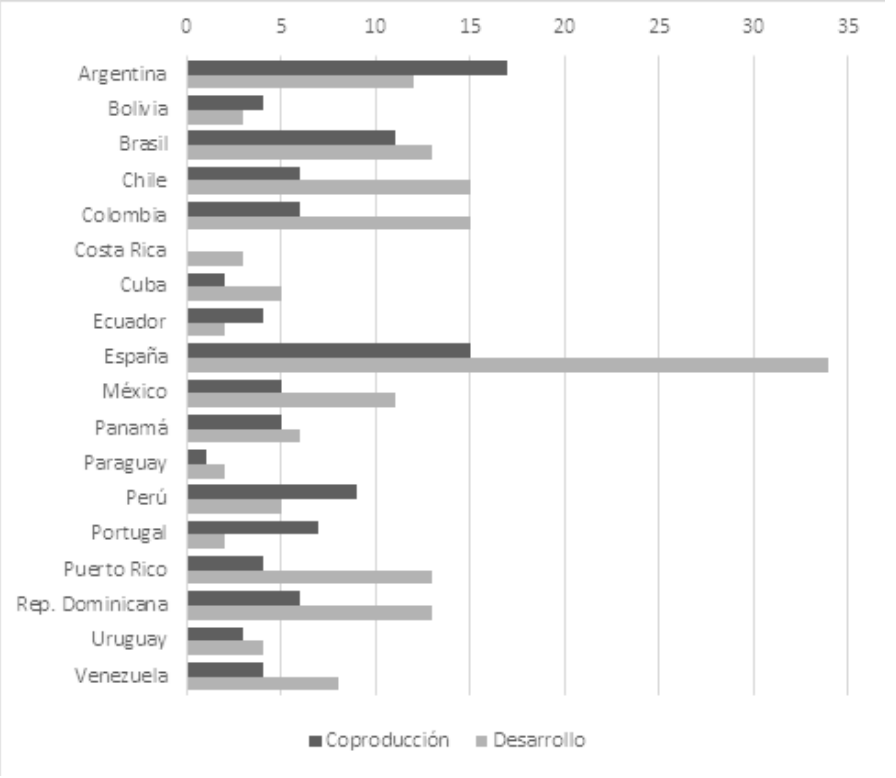
Un dato llamativo es que en los últimos años se financiaron casi en exclusividad los rubros coproducción, desarrollo y, en menor medida, formación[5]. El dato debe ser resaltado, dado que la distribución y exhibición constituyen el "talón de Aquiles" (González, Barnes y Borello, 2014) de las industrias cinematográficas de la región.

Respecto a la participación de Argentina, al analizar el periodo 1998-2014, surge que ha aportado USD5.099.956 y ha obtenido USD8.188.823, lo cual representa respectivamente el 6% y el 10% del total. Los porcentajes de España son del 44% y el 18%, respectivamente. A modo de muestra, cabe hacer un breve análisis de los datos para el año 2014. España es el país más activo tanto en cantidad de proyectos presentados (49) como aprobados (11). Argentina ocupa el segundo lugar en cantidad de presentaciones (29

5 Paz García señala, como contraste, que "el 64% del fondo Media está destinado a la distribución (55%) y promoción (9%) de las obras audiovisuales europeas" (2011: 3).

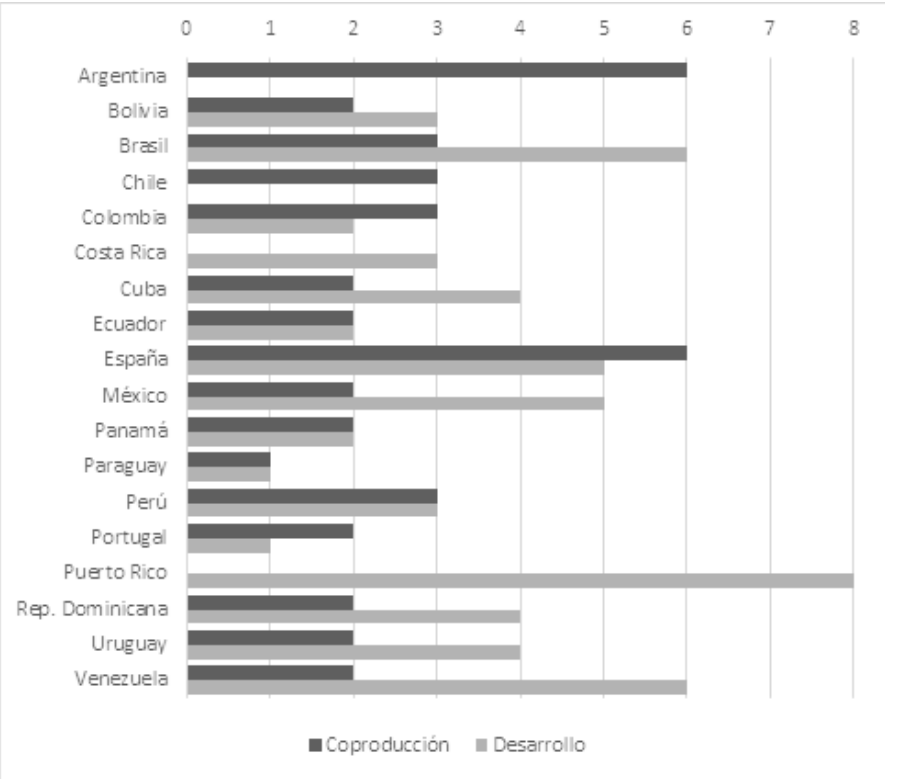
en total, aunque supera a España si se considera exclusivamente el rubro coproducción) y un lugar más modesto en cuanto a los proyectos que fueron efectivamente aprobados.

Gráfico 3. Proyectos presentados por modalidad de ayuda y país (2014)



Fuente: elaboración propia en base a Ibermedia (2015)

Gráfico 4. Proyectos aprobados por modalidad de ayuda y país (2014)



Fuente: elaboración propia en base a Ibermedia (2015)

Los productores de cualquier país cuyos proyectos hayan sido aprobados en el rubro coproducción pueden seleccionar con qué otros países de la región quieren coproducir. Esto instala el interrogante: ¿quiénes se benefician más con este mecanismo?, es decir, ¿qué países son los que logran atraer los rodajes (y los fondos) hacia su territorio? Dado que las productoras buscan reducir los costos, se podría suponer que resultan beneficiados los países con costos de producción más bajos. Pero también es válido suponer que resultan favorecidos los países con una industria cinematográfica más desarrollada, con personal capacitado, oferta de servicios e infraestructura adecuada; además, no hay que perder de vista que muchas veces las

coproducciones nacen con el objetivo de llegar a estrenar en mercados de mayor relevancia. En la práctica sucede más lo segundo que lo primero, con lo cual las coproducciones tienden a realizarse con países que tienen una mayor trayectoria cinematográfica.

Si bien, por la relación entre recursos aportados y recursos obtenidos, en una primera instancia pareciera que España es el país menos beneficiado, los datos muestran que su participación en el financiamiento se condice con su participación en las coproducciones. Además, según Falicov, "Ibermedia es visto por los españoles como una vía para ganar prestigio" (2012: 308). El asunto de la coproducción es sumamente complejo y todavía queda por demostrar quién se beneficia más: ¿el país que presenta el proyecto, el que lo acompaña en la coproducción o el que lo explota comercialmente?[6]

Paralelamente, Ibermedia debe hacer frente a algunos problemas. En primer lugar, la escasa devolución de los créditos a la coproducción representa una constante preocupación, ya que atenta contra el dinamismo del Programa. Por otro lado, las películas apoyadas por Ibermedia tienen dificultades para llegar a su público, lo cual supone un límite a la "necesidad de incentivar la formación crítica de nuevos públicos" (Ibermedia, 2009: 46).

Más allá de estas cuestiones, es indudable que la puesta en marcha de Ibermedia ha contribuido a la creación de un espacio audiovisual regional. Ha fortalecido a los países que contaban con leyes nacionales y también ha sido un fuerte impulso para aquellos países que crearon normativas en los últimos años. Países con escasos antecedentes en la producción de películas, ahora producen más regularmente. Desde los inicios de Ibermedia se han invertido cerca de USD80 millones para apoyar más de 2000 proyectos y 500 producciones y se ha otorgado una gran cantidad de becas de formación. Al mismo tiempo, se ha impulsado Ibermedia TV, una red de 18 canales públicos nacionales que programa una película iberoamericana por semana.

6 En el aspecto cultural, debe decirse que España también se beneficia en términos de *diversidad cultural: "la única ciudad en la que pueden verse en una misma semana 5 a 10 películas de distintos países latinoamericanos no es Buenos Aires, ni Bogotá, ni Sao Paulo, ni México DF, sino Madrid" (García Canclini, 2011:7).*

Cine bajo la Cruz del Sur: la experiencia de la RECAM

La integración cinematográfica del Mercosur se da en el marco más amplio de una integración comercial y política[7]. Pero el cine no es meramente un epifenómeno, sino que —tal como lo afirma Moguillansky— "es relevante para la integración regional en el Mercosur en tanto dispositivo que contribuye a la creación de una comunidad imaginada" (2015: 107).

En este marco, el primer gran hito histórico para la integración fue la creación de la RECAM (Reunión Especializada de Autoridades de la Cinematografía y el Audiovisual del Mercosur) en 2003[8],con el objetivo explícito de "crear un instrumento institucional para avanzar en el proceso de integración de las industrias cinematográficas y audiovisuales de la región"[9]. La RECAM está integrada por las autoridades nacionales del cine y el audiovisual[10] de los países que pertenecen al Mercosur en calidad de *miembros plenos* (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) o de *estados asociados* (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú).

Entre las actividades que se llevan a cabo, se destacan los acuerdos de co-distribución (en especial entre Brasil y Argentina), los Festivales de cine delMercosur, los Encuentros y seminarios de Productores, el Observatorio del Mercosur Audiovisual, el Foro de Competitividad para el sector cinematográfico (producción, distribución, exhibición e infraestructura) y el inicio de relaciones de cooperación con la Unión Europea (Moguillansky, 2010). No obstante, cabe señalar que no todos los objetivos y las actividades

7 El Mercosur (Mercado Común del Sur) es un proceso de integración regional fundado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, al que en 2012 se ha incorporado Venezuela. Desde sus inicios se caracterizó por el énfasis comercial de la integración; no obstante, a partir de la firma del Consenso de Buenos Aires (2003), impulsado por Lula da Silva y Néstor Kirchner, la integración cobra un mayor carácter político y, de esta manera, el bloque pone de manifiesto una reorientación ideológica en abierta confrontación con la orientación neoliberal que inspiró la primera etapa. En el ámbito cinematográfico, si bien se registran algunas experiencias que datan desde principios de la década del '90, éstas eran de un carácter aislado y con escaso impacto en las industrias audiovisuales de la región. La ruptura que se produce a partir de 2003 representa para el cine la constitución de una institucionalidad específica que impulsa distintas medidas para la industria audiovisual.

8 El surgimiento de la RECAM fue analizado por Canedo *et al (2014), quien entrevistó a algunos de los protagonistas. Allí señala, por ejemplo, que la creación del organismo representa una conquista de los actores interesados y de los institutos nacionales de cine, que crearon redes de articulación para ampliar el intercambio cinematográfico en la región. Por otro lado,* en *Cines del sur* (2016), Moguillansky analiza detalladamente la evolución de la integración cinematográfica.

9 http://www.recam.org/?do=recam

10 Si bien la televisión aparece nominalmente incluida en el horizonte de las políticas, en la práctica existe una clara focalización en el cine. Esto representa una diferencia, por ejemplo, con el programa de la Unión Europea (Crusafon, 2009).

pudieron llevarse a cabo. Canedo*et al* (2014) señalan que la RECAM tuvo desde sus inicios un desequilibro muy importante entre sus propósitos y los recursos institucionales necesarios para alcanzarlos.

De hecho, gran parte de los avances del organismo fueron propiciados a partir de la cooperación con la Unión Europea[11] porque, además de representar una transferencia de experiencias, se obtuvo financiamiento para impulsar el Programa Mercosur Audiovisual (PMA).La UE aportó €1.500.000 y los países del Mercosur[12] €360.000. El PMA se puso en marcha en 2009 y representa el segundo gran hito en la historia de la integración cinematográfica del Mercosur.

Según Moguillansky (2015), el PMA constituye, en rigor, la primera política verdaderamente regional para el cine. Las líneas de acción propuestas fueron: armonización de la legislación en los países miembros; circulación de contenidos; conservación de patrimonio audiovisual; y capacitación profesional y técnica del sector. Entre los resultados[13] **más importantes, se destaca**n, por un lado, el impulso de una red de 30 salas digitalizadas para garantizar que las películas circulen intrarregionalmente y, por el otro, la restauración de un conjunto de películas de valor patrimonial para las cinematografías del bloque, más la digitalización de muchas otras. También se ha brindado una gran cantidad de talleres de capacitación y se han realizado investigaciones[14] y diagnósticos sobre la situación de las cinematografías de la región.

El PMA ha contribuido a consolidar relaciones y a imaginar nuevas iniciativas. Un ejemplo de ello son los convenios bilaterales de coproducción y codistribución que impulsó Brasil con Uruguay y Argentina. Eso ha llevado a que entre 2010 y 2014 el promedio anual de co-producciones se eleve a 10 y el de estrenos cruzados a 32 (Moguillansky, 2015), las cifras más altas en la breve historia del Mercosur. No obstante, la RECAM debe

11 Crusafon (2009) señala tres aspectos que dan cuenta de la influencia europea en la política audiovisual del Mercosur: la RECAM afirma en diversos documentos que toma el modelo europeo como referencia, ha dado lugar a un marco institucional de cooperación entre ambos bloques y, finalmente, la propia Comisión Europea lleva a cabo acciones para exportar su modelo hacia otras partes del planeta.

12 Venezuela no formó parte porque su incorporación es posterior a la implementación del mismo.

13 El total de los resultados pueden consultarse en los documentos oficiales de la RECAM: http://www.recam.org/pma/contenidos/documentos

14 Al respecto, cabe subrayar lo que apunta Moguillansky: "Resulta llamativo –y lamentable– que los autores del estudio no hayan consultado los trabajos existentes realizados desde el ámbito académico acerca de la industria cinematográfica en el Mercosur" (2015: 119).

afrontar dos grandes problemas: el primero —bien concreto— es la falta de fondos, dado que el financiamiento de la Unión Europea finalizó en 2014. El segundo es más general y está dado por el giro político[15] que ha dado la región: teniendo en cuenta que la creación de la RECAM fue impulsada por gobiernos de centro-izquierda, el actual ciclo representa una gran fuente de incertidumbre sobre el proyecto de integración.

Políticas sub-nacionales

Históricamente, la producción audiovisual ha estado fuertemente concentrada en Buenos Aires (González, 2013). Las experiencias en el resto del país han sido esporádicas y generalmente asociadas a iniciativas privadaso a escuelas de cine. Es decir, no contaron con un apoyo estatal local que permitiera su desarrollo.Por eso resulta necesario enfatizar la importancia de las políticas que han surgido y están surgiendo en distintos puntos del país tras el cambio de siglo.En parte debido a su novedad, estas políticas sólo recientemente han comenzado a suscitar el interés de los investigadores (González, 2014a, 2014b; Borello, 2016; Motta, 2016).

Barnes *et al* (2013) analizan el caso de San Luis Cine (SLC), un programa de fomento ambicioso en sus objetivos y pionero en lo que respecta a políticas audiovisuales locales.Incluso dentro de la propia provincia la actividad audiovisual tenía escasos antecedentes. Los autores realizan el análisis a partir de entrevistas (con funcionarios, productores y otros trabajadores que se desempeñan en la actividad) y de reportes presupuestarios de la provincia.

En 2001 se promulgó la ley 5.280, de fomento a la industria del cine, pero que también contemplaba otros objetivos (tales como la generación de empleo y el impulso al turismo). Esta ley creaba un fondo de fomento y una exención impositiva para las productoras. Por ejemplo, los créditos para largometrajes podían cubrir hasta un 80% de los costos que la producción gastara en la provincia (con independencia de los costos totales de la misma, y de si incluye rodaje fuera de San Luis). La ley también creó la San Luis Film Commission. Por su parte, los productores beneficiados se comprometían a contratar un mínimo de mano de obra local, rodar en la provincia y ofrecer cursos de capacitación gratuitos.

15 La elección de Mauricio Macri (2015) y la destitución de Dilma Rousseff (2016) presentan un contexto político opuesto al de las asunciones de Néstor Kirchner y Lula da Silva en 2003. Tampoco hay que subestimar las consecuencias geopolíticas que pueda tener para la región la reciente llegada de Donald Trump al gobierno de Estados Unidos.

La experiencia se inició con un fondo de fomento considerableque ascendía a los $20.000.000 (pesos argentinos). Hasta 2004 se habían producido 14proyectos en total, lo cual permitió que muchas personas se capaciten con la práctica. Ese mismo año se produjo un cambio en el marco legal: la ley vigente fue reemplazada por la Nº VIII-0240-2004, que introduce novedades como la posibilidad de que la provincia participe como coproductora. Es decir, de este modo, la provincia hace un aporte minoritario en proyectos que ya tienen algún tipo de financiamiento (público o privado). Habitualmente se trata de coproducciones internacionales, que no cuentan con subsidios del INCAA y por lo tanto tienen una mayor necesidad de recuperar la inversión por la vía comercial. Asimismo, la provincia se asegura la distribución internacional de estas películas, lo cual a su vez puede contribuir a fomentar el turismo.El cambio legal significó una reflexión sobre lo hecho, eincorporó elementos tendientes a corregir falencias, como la exigencia de garantías a fin de recuperar los créditos otorgados.

A diferencia del INCAA, SLC no es un ente autárquico, sino que depende de un Ministerio y su fondo de fomento se compone a partir de una partida presupuestaria del estado provincial. El fondo rondó, con altibajos, la cifra inicial, aunque desde 2010 se redujo a los $10.000.000 anuales. Sin embargo, tanto los funcionarios como los realizadores consideran que no se trata tanto de un recorte como de un uso más eficiente de los recursos, dado que ha aumentado el dinero recuperado por los créditosotorgados A partir de 2011 también se incorpora una prospectiva de los proyectos que serán financiados, lo cual, sumado a lo antedicho, evidencia la intención de tener un mayor control sobre las inversiones. En total, entre 2002 y 2011 se invirtieron cerca de $180 millones y se produjeron 44 largometrajes, de los cuales 14 fueron coproducciones (casi en su totalidad con España) y 17 contaron con el apoyo del INCAA.

Entre los logros, se destaca el mantenimiento de una política pública durante más de diez años, que ha asumido la necesidad de crear un ambiente capaz de suplir las necesidades de la actividad. Esto involucra a instituciones de formación, infraestructura y una oficina que facilita los rodajes. En este contexto han surgido entidades que nuclean y representan a los trabajadores, algunas empresas de servicios y equipos de trabajo locales.Por otro lado, como déficits pueden señalarse la rotación de funcionarios y la escasa articulación con el INCAA y la producción de TV. Además, el mercado local es insuficiente para volver rentables las producciones de SLC, ya que la provincia tiene 431.588habitantes. Muchas de las cuestiones señaladas pueden ser consideradas lógicas para una experiencia sin antecedentes. Por

eso mismo, estudiar el caso de San Luis puede servir para comprender otras experiencias que surgieron con posterioridad.

Una segunda provincia en aprobar una ley de cine es la de San Juan. Vila (2012) analiza el caso a partir de la aprobación en 2003 de la "Ley de promoción y difusión del cine" (n° 7.415).Su sanción creaba una oficina con las funciones propias de las *film offices*: respaldo logístico, información, contactos, permisos y autorizaciones. Pero además de atraer producciones nacionales e internacionales, la ley se proponía difundir cine nacional en la provincia; desarrollar estrategias para la actividad;vincularla con el área de promoción técnica, cultural y económica; incorporar profesionales locales y, tal vez lo más importante, financiar proyectos. El financiamiento fue contemplado desde el inicio como un complemento para aquellos que ya contaran con una inversión.Es decir, puede decirse que buscaba articularse con otros programas de fomento ya existentes. El fondo de fomento se conformaría a partir de recursos obtenidos por la prestación de servicios, aportes de particulares, fondos del Estado nacional y una partida presupuestaria del gobierno provincial.Sin embargo, el cambio de gobierno tras la aprobación de la ley atentó contra su ejecución, a tal punto que nunca fue reglamentada.De esta forma, la política cinematográfica provincial quedó en la nada.

En Córdoba se creó por decreto el "Programa de Aportes Reintegrables para la Industria Cinematográfica Cordobesa" en 2008, que permite otorgar préstamos a tasa cero para las producciones locales que cuenten con apoyo del INCAA (Motta, 2016). Es decir, se trata de una política provincial expresamente complementaria a la política nacional. Más recientemente, en octubre de 2016, se sancionó la Ley 10.381 de "Fomento y promoción de la industria audiovisual de la provincia de Córdoba" en lo que se presenta como una política más integral.

Hay otras provincias que en los últimos años han comenzado a diseñar políticas: Río Negro y Mendoza han creado Film Commissions en 2011 y 2013, respectivamente; mientras que Neuquén anunció la presentación de un proyecto de ley provincial de cine en 2016. En Misiones se aprobó en 2014 la Ley VI Nro. 171 de Promoción Audiovisual y de creación del Instituto de Artes Audiovisuales de Misiones, con el objetivo de promover la producción local. El Instituto comenzó a funcionar en 2016.

En lo que respecta a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gionco (2012) estudia el proceso de discusión y sanción de la Ley 3.876 ("Régimen de Promoción para las Actividades Audiovisuales"), además derepasar las

políticas preexistentes.Señala que desde 1999 se realiza el BAFICI, festival de cine independiente, que se ha constituido en un espacio fundamental para la exhibición de cine no comercial. En 2003 se creó el BASet, encargado de otorgar permisos de locación, atendiendo a la creciente demanda por parte de productores nacionales y extranjeros.También existe desde 2009 la Buenos Aires Film Commission. Finalmente, en septiembre de 2011 se sancionó y en febrero de 2012 se reglamentó la mencionada ley.

La ley disponía, por un lado, la asimilación de la actividad audiovisual con la industrial, lo cual supone el acceso a créditos especiales del Banco Ciudad. Por el otro, creó el Distrito Audiovisual, un espacio de 720 hectáreas en el cual las productoras instaladas allí obtienen beneficios fiscales.

Según la autora, la sanción de esta ley se da en el marco de una tendencia general de las políticas culturales de la Ciudad que ponen el foco principalmente sobre sus aspectos económicos. En 2006, el ejecutivo trasladó la dependencia administrativa de la Subsecretaría de Industrias Culturales al Ministerio de Producción.Este cambio se profundizóen la gestión siguiente (encabezada por Mauricio Macri, actual presidente de la nación), que introdujo un cambio de concepción al reemplazar la noción de "industrias culturales" por la de "industrias creativas"[16]. Más aún, la nueva Dirección General de Industrias Creativas pasó a depender de la Subsecretaría de Inversiones del Ministerio de Desarrollo Económico.

En este contexto el Jefe de Gobierno presentó el proyecto ante la Legislatura. Fue controversial desde el inicio, dado que, si bien fueron convocados representantes de los sindicatos y asociaciones de la industria, sus propuestas fueron desestimadas. Esto condujo a que estos representantes y un grupo de diputados presentaran proyectos alternativos. La versión final del proyecto, no obstante, no se diferenció en términos generales de la propuesta inicial.

Las voces disidentes planteaban una serie de cuestiones, tales como reivindicar el carácter artístico-cultural de la producción audiovisual. También cuestionaban la tesis de *clusterización* que subyace al proyecto, señalando

16 La noción de "industrias culturales", si bien no niega la mercantilización de la cultura, privilegia su valor simbólico y su capacidad para expresar las identidades de los pueblos. En cambio, la noción de "industrias creativas" asume acríticamente la mercantilización de la cultura y pondera su *productividad* y su valor mercantil por encima de su valor simbólico. Toby Miller encuentra cierta afinidad entre este discurso y la derecha neoliberal: "el discurso actual de las industrias creativas ignora puntos críticos, como la mano de obra precaria, la contaminación de la alta tecnología y el imperialismo cultural, sin mencionar la necesidad de entender las industrias más que celebrarlas" (2011: 129).

que dentro del Distrito ya están instaladas las empresas más grandes[17], que se beneficiarían de incentivos que no necesitan. Otra cuestión objetada fue que la creación del Distrito generaría procesos de *gentrificación*. Finalmente, fue controversial la incorporación de las empresas de distribución y exhibición entre las beneficiarias de la ley, dado que las que dominan estos rubros son principalmente firmas transnacionales.

Además de esta ley, la Ciudad cuenta con dos mecanismos de fomento a la producción audiovisual. Sin embargo, tal como lo describe Rueda (2010), estos son de carácter inespecífico dado que se enmarcan en programas de fomento a la cultura y el arte en general. El primero es la Ley de Mecenazgo (n° 2264), por la cual el Ministerio de Cultura selecciona y promueve proyectos con el objetivo de que sean apoyados por contribuyentes (particulares y/o empresas), que obtendrán a cambio unaexención impositiva. El segundo funciona bajo el programa del Fondo Metropolitano de la Cultura, las Artes y las Ciencias, que destina fondos relativamente modestos. En ambos casos se trata de fondos que fomentan exclusivamente la producción, dejando de lado otras cuestiones como la distribución y circulación.

Consideraciones finales

A lo largo del artículo se ha visto que al marco normativo nacional se han sumado las políticas regionales y locales. Esto supone un robustecimiento de los instrumentos institucionales para el desarrollo de la industria cinematográfica y audiovisual en el país. No obstante, el nivel de articulación entre los tres niveles es todavía bajo y de carácter tácito.

A nivel nacional, la ley de 1994 ha tenido un enorme impacto en la producción, aunque el INCAA ha descuidado otros aspectos que contribuirían a un desarrollo integral de la industria. Aun así, Argentina se posiciona como un actor emergente en el mapa global de la comercialización audiovisual y ejerce cierto predominio en la región.

De hecho, su participación destacada en Ibermedia y la RECAM da cuenta de ello. La creación de un espacio audiovisual iberoamericano supone, para Argentina, la posibilidad de acceder a nuevos fondos de financiamiento y nuevos mercados en los cuales comercializar su caudalosa producción. Por otra parte, los acuerdos de codistribución firmados con Brasil en el marco de la RECAM, si bien hasta el momento no han tenido los resultados deseados,

17 Según datos oficiales, ya había 97 empresas radicadas dentro del Distrito Audiovisual al momento de su creación; luego, se sumaron 56. Fuera de sus límites, sigue habiendo 54 productoras más.

pueden representar un complemento muy importante a las políticas de fomento a la producción que se están impulsando desde distintos ámbitos.

En tercer lugar, las políticas subnacionales contribuyen a descentralizar y diversificar la producción. Aunque en general son incipientes, abren nuevas oportunidades para cualquier productor que quiera concretar un proyecto. En el caso de San Luis se ha visto que, si bien se orienta a apoyar financieramente proyectos que ya cuenten con fondos (sean públicos o privados), menos de la mitad tenían créditos o subsidios del INCAA y menos de un tercio fueron coproducciones con España. Es decir, la provincia invierte una gran cantidad de recursos en las películas que se hacen en San Luis. El caso de San Juan, en cambio, parecía tener una mayor orientación hacia la captación de fondos externos. Los casos de Córdoba y Misiones presentan un apoyo institucional importante y es esperable que en sus primeros pasos potencien a los realizadores de sus provincias. Finalmente, el caso de Buenos Aires es distinto porque desde hace años constituye una de las capitales de la producción audiovisual (cine, TV y publicidad) en la región, pero lo paradójico es que las políticas aquí tienden a favorecer la concentración de la actividad a través de beneficios que alcanzan a las empresas dominantes del sector.

De modo más general, cabe señalar algunas cuestiones. Al igual que el INCAA, las políticas regionales se focalizan más en la producción que en la distribución y exhibición. No obstante, no hay que perder de vista que estos espacios están permitiendo que algunos países (como Uruguay o Paraguay) estén dando pasos importantes en la producción.Es decir, los problemas que tienen países como Argentina o Brasil no son los mismos para toda la región. Por otra parte, es claro que las políticas analizadas están focalizadas en la producción cinematográfica. La sanción de la LSCA impulsó fondos para la producción televisiva, pero los recientes decretos presidenciales discontinúan esta política.Tanto la LSCA como la ley de San Juan muestran cómo el sostenimiento de las políticas se ve afectado por los cambios de gobierno.Y queda por verse aún qué sucederá con la RECAM, dado que su surgimiento fue impulsadoa partir de 2003 por gobiernos con una concepción política marcadamente diferente a la que prevalece actualmente.

Por último, **más allá de la coyuntura política, a largo plazo** el contexto general dado por la coexistencia de tres niveles distintos de políticas constituye una gran posibilidad y, a la vez, un serio desafío para Argentina. La posibilidad está dada por el mantenimiento y la consolidación de la posición que ocupa a nivel global en la exportación de productos y servicios audiovisuales. El desafío, en cambio, pasa por la capacidad de articular los

tres niveles de tal manera que se fortalezcan mutuamente. Si se lograra este objetivo, la industria cinematográfica argentina podría alcanzar un desarrollo más integral.

Referencias bibliográficas

Barnes, C.; J. Borello, D. Castro y L. González (2013). "La producción cinematográfica en la provincia de San Luis y la experiencia de San Luis Cine". En:Ascúa, Camprubí, Roitter y Borello (editores), **Lecturas seleccionadas de la XVIII Reunión Anual Red Pymes Mercosur**. 25-27/09, UNNE, Chaco. ISBN 978-987-28637-6-0 ISBN: 978-987-28637-7-7 http://www.redpymes.org.ar/images/archivo/reunionxviii/sectores%20redes%20encadenamientos%20productivos%20y%20clster%20de%20empresas.pdf

Borello, J. (2016). "Políticas locales de promoción de la producción audiovisual en la Argentina: trayectoria, resultados y perspectivas". **XXI Reunión Anual Red Pymes Mercosur**. Tandil, UNICEN, 28-30/09.

Canedo, D. P., Loiola, E., &Pauwels, C. (2014). A RECAM e a política cinematográfica do Mercosul: promoção da integração regional e da diversidade cultural?.**Políticas Culturaisem Revista**, 8(1), 2-20.

Crusafon, C. (2009). La política audiovisual del MERCOSUR y la influencia del modelo europeo. **Cuadernos de información**, (25), 93-104.

Falicov, T. L. (2012). Programa Ibermedia: ¿cine transnacional ibero-americano o relaciones públicas para España? **Revista Reflexiones**. 91(1): 299-312.

García Canclini, N. (1995). **Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización**, México: Ed. Grijalbo.

— (2011). Comunicación y ciencias sociales: el giro transdisciplinario y la política. **Oficios Terrestres**, 27.

Getino, O. (1998).**Cine argentino entre lo posible y lo deseable**. Buenos Aires: Ciccus.

Gionco, P. (2012). Distrito audiovisual de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ¿régimen de promoción o de concentración económica? **III Congreso Internacional AsAECA**, Córdoba.

Goldsmith, B. y O'regan, T. (2003).**Cinema Cities, Media Cities: The Contemporary International Studio Complex**, Griffith University, Brisbane, 2003.

González, L. (2013). "Cine y geografía. Hacia un estado del arte, con foco en la Argentina". **Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 25 de diciembre, Vol. XVIII, nº 1054. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-1054.htm>. [ISSN 1138-9796].

— (2014a). "Políticas subnacionales del audiovisual en Europa y los Estados Unidos". **Revista Question**, publicación de la UNLP. Vol 1, No 43, septiembre, pp. 271-286. ISSN 1669-6581. http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/2256

— (2014b). "Políticas sub-nacionales de fomento a la producción audiovisual. Experiencias en la Argentina". **EPTIC: Revista Eletrônica Internacional De Economia Política Da Informação, Da Comunicação E Da Cultura**, V. 16, N. 3 octubre, pp. 150-166, Brasil. ISSN 1518-2487. http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/150/pdf

González, L.; Barnes, C. y Borello, J. (2014). "El talón de Aquiles: exhibición y distribución de cine en la Argentina". **Revista H-industri@**, Año 8, Nro. 14, pp: 51-79. ISSN: 1853-550X / 1851-703-X (online). 28/07/14 http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/h-ind/article/view/656

Ibermedia, P. (2009). Ibermedia 1998-2008-Evaluación. FIA-UIMP

— (2015). Informe anual. Ejercicio 2014. Madrid: Ibermedia.

Miller, Toby (2011). La nueva derecha de los estudios culturales -las industrias creativas. **Tabula Rasa**, núm. 15, julio-diciembre, pp. 115-135.

Moguillansky, M. (2010). Cine, política y Mercosur. Un balance de los comienzos de una política cinematográfica regional. **Políticas Culturaisem Revista**, 2(2).

— (2015). La integración cinematográfica en el Mercosur. Una propuesta de periodización. **Eptic online: revista electronica internacional de economia política da informaçao, da comuniçao e da cultura**, 17(3), 105-124.

— (2016). **Cines del Sur. La integración cinematográfica entre los países del MERCOSUR**. Buenos Aires: Imago Mundi.

Motta, J. (2016). "Políticas locales de fomento a la actividad audiovisual en Argentina". **Jornadas sobre políticas audiovisuales**. UNGS-IDES, 1 y 2/09.

Paz García, C. (2010). "El agotamiento del modelo cinematográfico analógico. La cooperación iberoamericana en la era digital". Congreso Internacional de la Asociación Española de Investigadores de la Comunicación (AE-IC), Málaga.

— (2011). La comercialización intra e interregional del cine euroiberoamericano en la era digital. **Eptic online: revista electronica internacional de economia política da informaçao, da comuniçao e da cultura**, 13(2), 174-194.

Rueda, M.L. (2010) Por una ley municipal de cine. **La revista del CCC**. Enero / Abril, n° 8.

Scott, A. (2005).**On Hollywood: the place, the industry.** Princeton NJ: Princeton University Press.

Vila, M. C. (2012). Políticas públicas para el fomento de la producción cinematográfica y audiovisual en San Juan. **XVI Jornadas Nacionales de Investigadores en Comunicación.** UCSE.