

Las políticas de cine en las industrias culturales argentinas

Cinema policy in Argentine cultural industries

As políticas de Cinema nas indústrias culturais argentinas

—

Santiago MARINO

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina / sgomarino@gmail.com

Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación

N.º 136, diciembre 2017-marzo 2018 (Sección Informe, pp. 357-374)

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

Ecuador: CIESPAL

Recibido: 01-06-2016 / Aprobado: 08-12-2017

Resumen

El presente trabajo aborda el cine en el marco de las industrias culturales. Da cuenta de las políticas implementadas en el sector en Argentina en los últimos diez años, a partir de un recorrido por el conjunto de medidas que componen las acciones del Estado y de su efecto, evaluado en materia de producción, distribución y exhibición de films en el mercado nacional. Se propone una sistematización de aspectos positivos y de elementos pendientes de resolver por esta política en el marco del desarrollo del contexto convergente.

Palabras clave: políticas; mercado; Argentina; cine.

Abstract

The present work deals with cinema within the framework of cultural industries. The account of the policies implemented in the sector in Argentina in the last ten years, a tour of the set of measures that make up the actions of the State and its effect, evaluation in terms of production, distribution and exhibition of films in the national market. There is also a schema of positive dimensions and some components still unresolved by these policies in the process of the convergent context.

Keywords: policies; market; Argentina; cinema.

Resumo

O presente trabalho trata do cinema no âmbito das indústrias culturais. Da conta das políticas implementadas no setor na Argentina nos últimos dez anos, de um tour do conjunto de medidas que compõem as ações do Estado e seu efeito, avaliadas em termos de produção, distribuição e exibição de filmes no mercado nacional. Propõe-se a sistematização de aspectos positivos e elementos pendentes para serem resolvidos por esta política no contexto do desenvolvimento do contexto convergente.

Palavras-chave: políticas; mercado; Argentina; cinema.

1. Introducción

El estudio de las industrias culturales y sus sectores puede ser realizado en vinculación con el contexto social en el que se desarrollan. Para ello, es necesario identificar los elementos que constituyen las diferentes ramas, sus especificidades, lógicas de producción, distribución, puesta en circulación, consumos y formas de valorización del capital. Como así también del modo en que son reguladas y los objetivos que dichas acciones persiguen.

El presente trabajo parte de la necesidad de comprender el modo en que el Estado en Argentina administra y regula el sector del cine en particular, dentro de la generalidad de las industrias culturales. La intención es aportar elementos para comprender los mecanismos de la implementación de una política pública con rasgos particulares en este sector clave de cultura y la comunicación argentina. El análisis permitirá dar cuenta de la existencia de un plexo normativo con características definidas para regular el cine y su impacto en la dinámica del mercado. El recorrido se propone dar cuenta del modo en que funciona el sector y las causas y consecuencias de las políticas implementadas en su estructura.

El sector cinematográfico posee una peculiaridad en Argentina: cuenta con una política pública de largo plazo que establece mecanismos de estímulo y protección a la producción local. Esto lo distingue del resto del Espacio Audiovisual Ampliado (EAA) y ha sido sostenido en el tiempo más allá de cambios significativos en materia política y económica. Su legitimidad es amplia y su permanencia parece indiscutible, a pesar de lo desperejo de sus resultados, del paso del tiempo y de la necesidad de repensar algunas de sus líneas, con el objetivo de optimizar el uso de sus recursos y ampliar las condiciones de acceso de los ciudadanos a este tipo de contenidos, fundamentales en la construcción de identidades culturales nacionales. Este trabajo se propone indagar por qué esto resulta de tal modo, desde cuándo y cuáles son sus dilemas actuales.

En primer lugar se presentan los elementos teóricos para enunciar las perspectivas conceptuales sobre el modo en que interviene el Estado y cómo se comprende a las industrias culturales y al cine en particular. Luego se identifica el recorrido metodológico que encuadra la investigación. Más adelante, se sistematizan las acciones implementadas en materia de regulación para el cine desde la larga década neoliberal. Se indaga en cómo y por qué sucedió –a contramano del resto de los sectores- y en los efectos concretos en términos de producción y espectadores que generó. Para finalizar se propone una sistematización de aspectos positivos y de elementos pendientes de resolver por la política en el marco del desarrollo del contexto convergente.

2. Marco teórico

El trabajo enfoca las políticas públicas de comunicación (en este caso, del cine), comprendidas como un conjunto articulado de normas y reglas y la aplicación de planes, programas y proyectos (Marino, 2013, Van Cuilenburg & McQuail, 2003). La investigación se recuesta en la tradición crítica de los estudios de políticas de comunicación de América Latina, inaugurada por Antonio Pasquali (1964) y por los trabajos de Luis Ramiro Beltrán (2014) y Margarita Graziano (1986; 1997). Y se encuadra en la actualización de los trabajos de Guillermo Mastrini (2013), Bernadette Califano (2014) y Des Freedman (2006), entre otros.

El análisis meso-económico¹ propuesto por la Economía Industrial y utilizado por Miguel de Bustos (1993) permite pensar en los conceptos económicos de *rama* e *industria* como las áreas de las industrias culturales, dado que

en la estrategia de actores [...] son centrales los agregados meso económicos, tales como hilera, rama, industria y los grupos. Estos, conjuntamente con sus interrelaciones, son útiles para una segmentación y estructuración del sector de la comunicación, y constituyen el espacio estratégico en que los agentes toman posiciones y actúan. (Miguel de Bustos, 1993, p. 17).

En esta línea, la industria audiovisual se integra dentro de las industrias culturales, y organiza –como sector– un conjunto de unidades, empresas y organizaciones que, con similar estructura tecnológica de producción y/o distribución, comparten la misma actividad principal y ofrecen bienes y servicios sustituibles (Zallo, 2013). Así, según la vía de acceso que el consumidor final tenga sobre el producto, se divide en cuatro sectores claves: cine, video, televisión abierta y televisión de pago (por cable o satélite). El desarrollo tecnológico puso en un plano casi invisible al soporte “video” en el nuevo siglo. Y posibilitó, en combinación con la expansión de la digitalización y las redes (Becerra, 2015), una nueva forma de distribuir contenidos audiovisuales:

La introducción de novedosas formas de comprimir y vehicular las señales produjo el paso de la incipiente distribución hertziana o de aire al cable, de ahí a la transmisión satelital, la digital terrestre, y a las más recientes plataformas montadas sobre el protocolo de Internet. Mientras que la segmentación en la oferta de contenidos varió de la suscripción, al pago por visión (PPV), las señales *premium*, los paquetes en alta definición (HD, por sus siglas en inglés) y las alternativas *freemium* de gratuidad limitada. (Páez Triviño, 2014).

1 Brevemente se define aquí dicho nivel como el que se sitúa en la escala media de los análisis, entre los niveles micro y macroeconómicos, con la particularidad además de analizar unidades y elementos de similares tamaños y características, con el fin de homogeneizar, para un enfoque sistémico en las relaciones.

Desde la perspectiva crítica de la economía política de la comunicación, se plantea la caracterización de este sector emergente, definido bajo la categoría operativa de Televisión Over The Top (TV-OTT), sobre el que se presentan más dudas que certezas en torno a su nivel de correlación con los marcos regulatorios vigentes.

El sistema comunicacional es abordado entonces a partir de la noción de políticas de comunicación entendidas como el resultado de un proceso dinámico de interacción entre diversos actores, institucionales y no institucionales, que persiguen variados intereses y recurren a mecanismos formales e informales para influir sobre los procesos de regulación y sobre la configuración de los sistemas de medios. (Califano, 2014).

La configuración del EAA es comprendida a partir del surgimiento y expansión de tecnologías que rompen inercias y formas de organización productivas y de consumo en las distintas industrias culturales (Marino, 2016). Es integrado por los sectores del cine, la televisión (abierta y de pago, analógica y digital) y los servicios de distribución de contenidos audiovisuales online. De ellos, se abordará aquí específicamente al cine en Argentina

3. Recorrido metodológico

Si pensamos a la comunicación como un campo inter-trans-disciplinario autónomo (Torricó Villanueva, 2004) y cuyo objeto de estudio es el proceso social de construcción de sentido, cultural e históricamente situado, el presente trabajo se enfoca en una zona del campo disciplinar –los estudios de la economía política de la comunicación– que propone dar cuenta de las relaciones entre el Estado, el mercado (de las industrias culturales) y la sociedad (Mosco, 1996).

Desde esta perspectiva resulta posible estudiar los procesos de producción, distribución y consumo de los bienes y servicios culturales. Al poner el foco en la relación entre el Estado y los agentes del mercado, se agregan elementos propios de los estudios de las políticas públicas de comunicación. En ese marco, este trabajo enfoca específicamente en un aspecto de la gestión de la relación entre el Estado y los actores del cine, en el marco de las dinámicas del poder y la relación entre los agentes y actores estatales con los comunicacionales.

El recorrido implica la descripción de las políticas y regulaciones que encuadra específicamente la actividad cinematográfica. Se evalúan sus procesos de diseño y aplicación, para luego dar cuenta de sus rasgos, causas y consecuencias del impacto en el funcionamiento. Se espera, al final, poder aportar interrogantes para pensar a futuro este desarrollo.

4. El origen

El cine es un medio peculiar, tanto por sus rasgos económicos como por su rol en la construcción de relatos que aportan a la constitución de identidades (Getino, 2005). En países como la Argentina se requiere de políticas públicas que garanticen su existencia, dada su estructura de costos, el tamaño del mercado y el dominio de las producciones extranjeras. La industria local es aparentemente débil pero compone, a su vez, la segunda en idioma español y es una de las diez más importantes de occidente.² En este esquema, solo unos pocos films resultan “elegidos” por el público, superan la cantidad necesaria de espectadores para cubrir los costos de producción y convertirse en éxitos de taquilla (unos 700 mil *tickets*) y de alguna manera hacer posible la generación del resto (Perelman & Seivach, 2003, p. 73).

En Argentina atravesaba, al inicio de la larga década neoliberal, una crisis casi terminal, materializada en muy pocas producciones nacionales y el cierre de salas de exhibición. Más allá de la discusión sobre si la Argentina cuenta con una industria o es apenas un conjunto de experiencias enlazadas en condiciones precarias y provisionarias, resulta claro que el rol del Estado es central en este tipo de países y mercados. En esa línea, la oportunidad política de 1994 transformó la crítica situación y la urgencia del espacio en una posibilidad para la supervivencia.

En este recorrido se relevan un conjunto de acciones y decisiones que pueden vincularse con una política de fomento y protección de las producciones nacionales, vía reformas realizadas en 1994 a la Ley 17.741 de Cine, el Plan de Fomento, las normativas sobre cuota de pantalla y media de continuidad, la posibilidad de financiamiento de films nacionales (vía impuesto directo sobre el valor de las entradas), los espacios de exhibición propios del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), créditos para producciones y coproducciones y la política de reconocimiento al género documental y documental político en el financiamiento, además de apoyo y realización de festivales y otras actividades, es decir: un conjunto de acciones que protegen y propugnan la producción diversa de films, que quizás no llegarían a concretarse o mantenerse en exhibición sin estas normativas, planes, programas y proyectos de fomento.

La ventana de oportunidades se abrió por elementos coyunturales propios de régimen político, que habilitaron cambios en la política y regulación, y que fueron a la vez demandados y luego apoyados por integrantes del espacio cinematográfico, generando algunas transformaciones positivas en la estructura y dinámica del mercado, dado que el Estado sería un inversor exclusivo para un contenido clave (los films nacionales) y no se darían cambios en instancias concentradas, y fuertemente extranjerizadas, como la distribución y exhibición.

2 Luego de España. Ver más en Rovito 2010.

El sector en Argentina está fuertemente concentrado en el sector de la distribución y exhibición de films, además de un importante dominio de la exhibición de producciones extranjeras que no se vio alterada por la política aplicada desde 1995. Getino (2015) sostiene que las gigantescas fusiones empresariales del sector se traducen en tipos de integración vertical y horizontal, con lo que se asiste cada vez más a economías de escala, que permiten a los grandes estudios hollywoodenses producir y distribuir más, ahorrando y maximizando recursos. La referencia al “cine” en Latinoamérica muestra la dependencia económica y tecnológica de los capitales extranjeros respecto de la distribución y exhibición, y de los Estados en la producción de contenidos cinematográficos. Otro elemento relevante expresa que el mercado de salas crece en los años 90 con las inversiones transnacionales, materializadas en la creación de modernos complejos de multisalas o multiplex. Aunque pese a ese incremento, y el consecuente crecimiento del consumo de contenidos cinematográficos, por parte de algunos sectores sociales y en determinados espacios geográficos,

[...]continúa observándose un fuerte desfase no sólo en la dimensión económica comparativa de unos mercados y otros, sino también en la correspondiente a la cultura, dado que el consumo de películas es entre 300 y 400 veces mayor en la pantalla chica que en las salas tradicionales. (Getino, 2015, p. 71)

Si bien la política diseñada a mediados de la larga década neoliberal para este sector devino de la suma de elementos endógenos y exógenos, generó lo que se denomina acá como la paradoja de las políticas públicas del audiovisual y transformó las condiciones de producción de films nacionales y en la diversidad de la oferta, aunque no tuvo efectos en las instancias de distribución y exhibición, que mantuvieron y profundizaron una estructura concentrada, la resonancia internacional y el éxito de algunas de las producciones en los principales festivales del mundo caracterizaron, además, este proceso. Su continuidad tras el estallido de la crisis de 2001 –superando incluso algunos retrocesos en sus rasgos centrales (como la pérdida de autarquía del INCAA)– implicaría la consolidación de una medida de política pública, adoptada en un momento único y particular como una política de Estado consolidada, por el momento.

A partir de la intervención implementada por la reforma a la Ley de Fomento de la Actividad Cinematográfica Nacional, n° 24.377 en 1994, es una actividad subsidiada y funciona con un sistema de créditos y subvenciones que resultan indispensables para llevar a cabo las producciones. Ese tipo de ayuda es necesaria porque las inversiones casi nunca se recuperan mediante la venta de entradas y otros ingresos.³ Además, como en el resto del mundo, los grandes estudios norteamericanos arrasan en la taquilla con sus “tanques”, motivo por el cual las

3 Productos de marketing, derechos de antena, entre otros.

distribuidoras y las exhibidoras generan mayores ganancias con las películas extranjeras y no invierten en la producción local.

La permanencia en el tiempo de la política de cine en este país consolidó un sistema con sus rasgos positivos –como el fomento a la producción y, en menor medida, a la exhibición– y limitaciones notables (la concentración y extranjerización de la propiedad en las instancias de producción y distribución, la escasez de pantallas, etc.) que aún no pueden resolverse (Marino, 2014).

5. Cuándo, cómo y por qué

El proceso en el que se encuadra el diseño de la Política abre una etapa novedosa para la cinematografía nacional e incluye una serie de transformaciones socio-culturales muy importantes, incluso en términos tecnológicos, ya que desde 1991 se dio una importante actualización del equipamiento a partir de la convertibilidad peso/dólar. De todos modos, el contexto para la industria nacional era de gran incertidumbre debido a la crisis que vivía desde finales de la década del 80, y justo entre 1994 y 1995 –cuando el proyecto neoliberal comenzaba a mostrar sus primeras fisuras en lo social y en lo económico–,⁴ el gobierno de Carlos Menem implementó una reforma en el campo cinematográfico, cuyos resultados se traducirían en un notable incremento de la actividad productiva (Getino, 2005).

Respecto de la gestión estatal, después de que se sucedieran distintos directores en el INCAA sin poder resolver la crisis, la reforma de la ley de cine transformaría la realidad definitivamente. El “espacio cinematográfico argentino”⁵ se organizó para demandar una política que defendiera las producciones locales, habida cuenta de la precariedad de su situación, de la complejidad de su estructura y del rol de los capitales extranjeros y sus films internacionales en el mercado local. La existencia de un ambiente consolidado, integrado por diversos colectivos y actores con un interés común, aparece como un elemento clave al momento de comenzar a trabajar con la reforma de la normativa que regula la actividad cinematográfica. Ese rasgo resulta sistemático y perdura a pesar de las diferentes necesidades y demandas hacia adentro del propio espacio.

Con la reforma normativa se habilitaron una serie de herramientas para una política de cine que inauguraría una nueva etapa en la actividad cinematográfica y audiovisual nacional (Algranti, 2009; Rovito, 2010). En un estado de crisis casi terminal, la producción local de películas se reactivó fundamentalmente a partir de 1995 con nuevos subsidios derivados del gravamen a los medios electrónicos. Ese momento se conjugó, además, con la aparición de nuevos técnicos y realizadores, egresados de las escuelas de cine, que suelen ser ubicados –por los contenidos de sus producciones– y definidos como “el nuevo cine argentino”

4 Con serios perjuicios para el conjunto de las actividades productivas nacionales.

5 Compuesta por actores de los distintos espacios: directores, productores, realizadores, técnicos, actores, distribuidores, estudiantes, periodismo especializado. Ver más en Marino 2014.

(NCA).⁶ En ese colectivo se integraron producciones de películas de carácter autoral, con estilos y tratamientos variados, incluso con diversidad en sus resultados medidos en éxito de taquilla, pero que fundamentalmente establecen una nueva relación con el público y abren mercados antes impensados.

6. La regulación

La actividad estaba regulada por la Ley 17.741⁷ y fue reformada mediante las leyes 20.170/73, 21.505/77, 24.377/94 y el decreto 1.536/02.⁸ La norma (con sucesivas reformas y reglamentaciones) establece las condiciones de funcionamiento y fomenta la actividad, crea el INCAA como organismo de aplicación; definió lo que entiende por “película nacional”, establece las condiciones para su comercialización y exhibición obligatoria, genera y destina recursos para el crédito y el subsidio a la producción, fomenta las coproducciones, promociona el cine nacional en el exterior y prevé el apoyo y protección al cortometraje.

Sus objetivos son el fomento y la regulación de lo que comprende como la producción, la exhibición y la comercialización de películas cinematográficas. Además, incluye distintas resoluciones, como el apoyo a festivales y muestras de cine nacional y de festivales internacionales, junto con los acuerdos de coproducción y co-distribución firmados con España, Brasil, Uruguay y Chile, entre otros países. Y se complementó con los cambios aplicados en 2004 a la cuota de pantalla⁹ y la media de continuidad¹⁰ para los filmes nacionales.

Tabla 1. Total de estrenos y distinción por origen 1994-2014.

Año	Total	Argentinas	Participación %
1994	171	11	6,4
1995	177	23	12,9
1996	182	38	20,8
1997	190	28	14,7
1998	215	36	16,7
1999	219	38	17,3
2000	254	45	17,7
2001	226	45	19,9
2002	305	37	12,1
2003	221	46	20,8

6 Véase además: Algranti, 2009.

7 *Boletín oficial*, 30 de mayo de 1968.

8 Que recuperó la autarquía para el INCAA, después del estallido de la crisis de diciembre de 2001.

9 Es la obligación que tienen los exhibidores de incluir en su programación determinada cantidad de películas nacionales en su cronograma de estrenos.

10 Es la cantidad de espectadores semanales que una película nacional debe alcanzar para que el exhibidor no pueda dejar de exhibirla, es decir “bajarla de cartel”. En términos operativos, para defender la industria nacional, esa media debe ser algo menor a la media real.

2004	204	54	26,4
2005	269	65	24,1
2006	260	58	22,3
2007	270	68	25,1
2008	290	74	25,5
2009	300	95	31,6
2010	353	138	39,0
2011	334	129	38,6
2012	339	146	43,0
2013	389	167	42,9
2014	404	172	42,5

Fuente: elaboración propia en base a datos del INCAA.

El nuevo escenario derivó en un crecimiento importante de la cantidad de películas producidas y estrenadas, así como también en el reconocimiento de la obra de directores argentinos. Pero no podría solucionar dilemas estructurales, como la falta de control para la aplicación de las mejores medidas y las dificultades en las condiciones de estreno y exhibición.

Tabla 2. Espectadores de films por origen 1994-2014.

Año	Total Espectadores	Asistentes a films extranjeros	Asistentes a films argentino
1994	16.891.297	16.567.784	323.513
1995	19.156.136	17.032.306	2.123.830
1996	21.348.289	19.694.829	1.653.460
1997	25.630.000	20.400.326	5.299.674
1998	32.431.388	28.251.909	4.179.479
1999	31.873.444	26.371.649	5.501.795
2000	33.572.677	27.480.739	6.091.983
2001	31.346.271	27.454.535	3.912.254
2002	32.439.276	28.984.554	3.454.722
2003	35.792.890	32.346.362	3.446.528
2004	44.485.277	38.432.635	6.052.642
2005	37.589.103	33.604.073	3.985.030
2006	34.880.606	30.961.774	3.918.832
2007	33.722.570	30.628.335	3.094.235
2008	34.609.016	29.707.715	4.085.369
2009	32.866.485	33.736.685	5.265.334
2010	38.648.297	34.083.135	3.569.705
2011	43.098.722	38.677.619	3.556.371
2012	47.320.503	41.608.534	4.629.054
2013	48.405.285	40.085.388	7.471.641
2014	45.648.799	36.892.270	8.144.626

Fuente: elaboración propia en base a datos del INCAA.

Los principales problemas del cine se materializan en las pobres y precarias condiciones de exhibición de los films nacionales, en la reducción de la cantidad de pantallas, en su concentración geográfica (en las grandes ciudades y en sus zonas de mayor poder adquisitivo) y en el hecho de que se destine muchísimo dinero (generado por el propio sector pero también por la televisión) a la producción de películas que son vistas por muy pocos.

Este aspecto se resolvió –en términos de Oszlak, O y O’Donnell (1984)– con un agregado a la política del sector. Desde enero de 2012, el INCAA reorganizó las condiciones de los lanzamientos de las películas mediante la creación de un calendario trimestral, reclasificación de las salas (en “circuito multipantallas”¹¹ y “circuito ampliado”¹²) y mediante el apoyo de fondos para gastos de distribución y promoción¹³ de los films que se estrenan en los espacios con pocas salas¹⁴.

Por su parte, el modo en que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual¹⁵ (LSCA) interpeló al cine resultó muy bueno en el marco regulatorio, pero no así en su implementación. Tal como sostiene Esteban Sahores:

Desde la sanción de la LSCA hasta finales de 2012, sostiene el coordinador general de Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) desde abril de 2012, Fernando Pérez, ninguno de los canales presentó la documentación que acredite la compra de los derechos de emisión de películas ni, menos que menos, cumplió con la exhibición de esos estrenos en la pantalla. Según datos aportados por el Sindicato de Cine (ver recuadro), en los primeros nueve meses de 2012, entre América (cero), Canal 9 (una), Telefé (ocho) y Canal 13 (dos) emitieron apenas once películas argentinas. Entre ellas, una sola inició su rodaje antes de la promulgación de la ley. Se trata del documental sobre Malvinas, *14 de junio*, que emitió Canal 9. Pero un informante asegura que el ex veterano de Malvinas en persona, productor de la película, la acercó ya terminada y a cambio de nada.¹⁶

El entrevistado describe que tras una serie de reuniones entre el secretario de Comercio, Guillermo Moreno, y los ejecutivos de las filiales locales de las cinco *majors* más poderosas que operan en la Argentina (Sony, Disney, UIP, Warner y Fox), se percibe un nuevo mecanismo de control por parte del capital extranjero del cine en la Argentina, dado que a partir de nuevas alianzas entre los grandes jugadores foráneos y las principales productoras locales, los films generados por la crema de lo industria local apoyados en el *star system* (ya sea de directores, como Juan José Campanella, o de actores, como Ricardo Darín o Guillermo Francella) comienzan a ser repartidas por las grandes distribuidoras,

11 Con cuatro pantallas o más.

12 Salas de hasta tres pantallas.

13 Un monto de \$30.000.

14 Para profundizar este aspecto y constatar datos puede ampliarse en Marino, 2014 a.

15 Sancionada en 2009, ver más en Marino 2014 a.

16 Entrevista realizada con el periodista especializado Esteban Sahores, Buenos Aires, mayo de 2014.

su impacto en mejores condiciones de estreno es amplio, al igual que su taquilla, pero esto genera un espejismo de desarrollo (ya que son unos pocos productos argentinos los que acceden a dicha condición), mientras que las distribuidoras locales, históricamente abocadas a trabajar con material argentino, comienzan a perder terreno.

7. La(s) paradoja(s) del cine argentino

La política del cine en Argentina muestra una serie de peculiaridades que permiten pensar en una situación paradójica. Cuenta con una política de fomento a la producción sancionada en un momento muy especial, cuya lógica de administración estatal estaba lejos de pensarse posible. Las herramientas de promoción a la generación de contenidos no son acompañadas con mecanismos de fomento a la exhibición de esos films. En el mercado nacional se percibe, por un lado, una fuerte concentración en el sector de distribución y exhibición de films, y un importante dominio de la producción y exhibición de producciones extranjeras. No obstante se releva, por otro lado, un conjunto de acciones y decisiones del agente estatal pertinente que puede vincularse con una política de fomento y protección de las producciones nacionales, vía las reformas realizadas (en 2002 y 2004) a la Ley de Cine, el Plan de Fomento, las normativas sobre cuota de pantalla, media de continuidad y financiación de films nacionales, los espacios de exhibición INCAA, créditos para producciones y coproducciones y la política de reconocimiento al género documental y documental político en el financiamiento, además de apoyo y realización de festivales y otras actividades, es decir, un conjunto de acciones que protegen y propugnan la producción diversa de films que quizás no llegarían a concretarse o mantenerse en exhibición sin estas normativas, planes, programas y proyectos de fomento.

Si bien es cierto que las medidas que benefician a la producción de films se tomaron con anterioridad a esta etapa, las acciones de políticas adoptadas durante este recorte temporal permiten marcar una interesante continuidad en la política pública desarrollada para este sector, más allá de los cambios de gobierno y de algunos de los rasgos y modos de gestión estatal y de la administración económica.

A partir de esto, puede percibirse una serie de aspectos interesantes respecto del sector del cine, a la vez que es imposible soslayar que el recorte está atravesado por el estallido de la crisis social, política y económica de diciembre de 2001, que generó una serie de transformaciones estructurales, entre las cuales se destaca la salida de la convertibilidad y la devaluación de la moneda, con el consecuente cambio en la lógica de costos e ingresos tanto para el conjunto de la economía en general como así también para las industrias culturales, dentro de las que se encuadra el sector cine.

Se da un importante crecimiento en los mecanismos y en los montos de financiamiento para la producción, exhibición y distribución de films nacionales, que deriva consecuentemente en un alza del índice de producción de los mismos, año tras año, en mecanismos de promoción de esas producciones (para asistencia a festival internacionales y otros) como así también en la cantidad de estrenos de este tipo de films, e incluso en el aumento de la cantidad de espectadores, en algunos años específicos.

Una posible línea de lectura a través de los indicadores del proceso analizado, permite establecer un conjunto de elementos que constituyen una serie de tendencias contradictorias entre el diseño de una política de fomento a la producción y exhibición de films nacionales en un mercado que, sin esas directrices, no podría generar ese tipo de producciones, y la concentración que perdura en las instancias de distribución y exhibición (tanto económica como geográfica). Entre las principales expresiones de la contradicción se destaca que en Argentina existe un conjunto de medidas de políticas públicas (leyes, decretos, resoluciones, planes, programas) que establece condiciones beneficiosas para el fomento de la producción y exhibición del cine nacional. A su vez, la implementación y el control de esas políticas no resulta ideal, con problemas y limitaciones sobre todo respecto del cumplimiento de la cuota de pantalla nacional y de la media de continuidad.

Por su parte, el diagnóstico del mercado de cine en Argentina permite afirmar la necesidad de que el Estado sea un agente activo no sólo en la regulación y planificación del sistema, sino también en la acción de fomento para la producción, exhibición y en la distribución, donde no acciona. Y como resultado de esas políticas, se percibe un incremento de films nacionales producidos y estrenados anualmente, a la vez que decrece la concurrencia de público y la cantidad de espectadores para esos films nacionales estrenados, salvo excepciones específicas. En la segunda parte del período estudiado, a partir del año 2002, mientras los niveles de actividad económica y el consumo crecieron en el país, la asistencia a las salas de cine se mantuvo en un nivel estable y hasta se redujo en algunos cientos de miles desde 2004 en adelante. Esto se complementa, además, con dos problemáticas concretas: la brevedad de los ciclos de permanencia de los films nacionales frente a la menor concurrencia a las salas, y la multiplicación de las pantallas y ventanas de exhibición, que incluyen las instancias determinadas por las nuevas tecnologías y la piratería. En esto, en definitiva, se compone la paradoja del cine argentino.

Esta situación paradójica abre interrogantes que van más allá de los méritos de realización y producción que se pueden constatar a partir de la PPC.

La ley de cine instauró una lógica de cine subsidiado, menos condicionado pues por la urgencia económica en la producción y por el ingreso masivo en la taquilla. A más de diez años de la sanción de aquel marco legal, no puede soslayarse hoy la

pregunta acerca de las condiciones estructurales de reproducción del NCA. (Amatriain & Algranti, 2009, p. 65)

Respecto de las contradicciones del cine nacional, la directora Lucrecia Martel afirma (en Amatriain & Algranti, 2009) que el cine tiene esa situación de industria y discurso personal, y en eso está lleno de contradicciones por todos lados. Si hacemos películas que no ve nadie, lloramos porque nadie las ve; y si te dicen de hacer una película comercial que se va a ver decimos: 'no, eso no lo hago'. Pero esa tensión entre lo "comercial" y lo "independiente" –que aparenta ser una de las principales para las nuevas generaciones de cineastas– no es, para Getino, sufrida solamente por los jóvenes directores. Ya que también la experimentan productores y realizadores, que atraviesan esa franja indudablemente mayoritaria y decisiva sobre la cual se desarrolló en el país un proyecto industrial (a la vez que cultural), y que hoy se encuentra atrapada en medio de esas dos grandes opciones que le restan posibilidades productivas: las de un cine creativo de bajos presupuestos, favorablemente reconocido por la crítica nacional e internacional; y las de un fenómeno que apareció con la privatización y concentración de medios de los años 90, expresado en dos o tres grandes grupos empresarios, con participación en TV, radio y prensa escrita, que representan con sólo 3 o 4 películas al año más ingreso de taquilla y, en consecuencia, más subvenciones de parte del Fondo de Fomento del INCAA, que las restantes 40 o 50 producidas por microempresas y PyMES del cine nacional (Getino, 2005, p. 312).

Este planteo habilitó a Getino a sostener la necesaria reflexión sobre los ajustes o correcciones que deben formularse a las políticas de desarrollo que pueden implementarse en el país, tanto en momentos en los que se cuentan con fondos para garantizar una amplia cantidad de producciones, como en lo que se da una retracción en ese indicador. Getino (2005) afirma que esta situación comenzó con la reforma a la normativa en 1994, dado que los subsidios previstos pueden ser derivados no sólo a microempresas –base de la mayor parte de la actividad productiva en el país– sino, además, a cualquier gran firma que decida incursionar en la actividad, incluso a las transnacionales.

El dilema es otro rasgo que permite calificar a la política de cine como peculiar y contradictoria, dado que además de no resolver los problemas de una de las instancias (la exhibición) más importantes del sector del cine nacional, tampoco establece mecanismos para distinguir si el que recibe el fomento a la producción es un actor pequeño o una gran empresa. Esta situación podría generar condiciones que alejen el deseado escenario de una actividad productiva permanente y estable en el país, de cara al público nacional, y establezca un régimen de películas de cineastas para otros cineastas (festivales, críticos, docentes, etc.) subvencionadas, además, con los recursos que los espectadores dejan en boleterías cuando van al cine, y con lo que aportan los licenciatarios de TV y radio por los cánones establecidos.

Esto en el sector de cine resulta conocido. Aquellos que demandan la acción pública del Estado lo identifican, pero no lo demandan porque el actual modo de funcionamiento les permite valorizar capital de todos modos. Desde el punto de vista del productor, convivir con las contradicciones implica desarrollar la profesión que conoce y disfruta, recibir un pago por ello y que las exigencias no resultan demasiado significativas.

8. Conclusiones

La existencia de una política de fomento resulta, en Argentina, condición necesaria para la producción de cine nacional. Aunque no resulta suficiente para que el sector resuelva dilemas propios de un mercado de su tamaño. Resulta entonces posible identificar una serie de ventajas condicionadas por la acción de Estado, a saber:

- la existencia un campo cinematográfico local, compuesto por autores, actores, guionistas, directores, productores y técnicos de formación sólida, apoyado, además, en una larga trayectoria de producción;
- la elevada cantidad de producciones sostenida en el tiempo como efecto de las medidas que materializan el fomento a la producción;
- la existencia de convenios de coproducción con el extranjero que generó una serie de oportunidades y se incorporó al fomento con dinero nacional y se tradujo en producciones, trabajo y reconocimiento internacional;
- la presencia de nuevas generaciones de realizadores que se sumaron a los de larga trayectoria y reconocimiento internacional, que permitió la renovación y diversidad en el sector;
- la excelente *performance* del cine argentino en los festivales internacionales, que habilitó el reconocimiento para las producciones locales;
- Por su parte, varios rasgos propios del país en general, del espacio cinematográfico argentino y de su política en particular, pueden ser presentados como debilidades y amenazas para el desarrollo de un proyecto industrial y cultural de cine en el país. Se destacan, entre otros:
- las constantes crisis económicas del país, que generan bolsones de pobreza muy grandes y consolidados, y dejan sin recursos a una porción importante de la población –entre otras cosas– para acceder bienes y servicios culturales tales como el cine, a partir de lo cual no se desarrolla el hábito y se transforma en una consecuencia negativa a largo plazo;
- este aspecto puede incidir también en la inestabilidad para garantizar los fondos para las políticas de fomento;
- las condiciones de estreno de los films nacionales, y la demanda de los realizadores de “estrenar cómo, dónde y cuándo sea” con el objetivo de obtener la porción del subsidio que se cobra una vez que sucede el estreno, que hacen

que en esa instancia la política sea pobre, precaria y provisoria y afecta el rendimiento de los films en cartelera;

- la concentración de la propiedad en el sector, que genera que las grandes productoras, los laboratorios, las distribuidoras y las grandes cadenas de exhibición pertenezcan a un puñado de empresas, además de la convivencia de este tipo de grupos con firmas de menor magnitud en el mercado, establece una heterogeneidad de intereses que no suelen ser contemplados por la política pública;
- la incapacidad del Estado para resolver el dilema de la distribución y exhibición, y así garantizar mejores condiciones de estrenos para las producciones locales y de acceso para la ciudadanía en tanto que público;
- el dominio del mercado de oferta y demanda por parte de las grandes producciones extranjeras, básicamente de EEUU;
- la escasez de incentivos para que los canales de TV abierta y por cable exhiban films nacionales, lo que genera que se pierda la capacidad de una ventana de exhibición con amplia cobertura territorial y de niveles sociales;
- las condiciones en las que ingresan los films extranjeros al país, como importación temporaria, pagando un arancel por el valor material de los soportes y no por los de productos filmicos, lo que sumado a que la importación de material virgen paga altos aranceles, hace que la competencia con la producción nacional sea desigual.
- El resultado de una política que cuenta con los elementos positivos marcados, los cuales conviven con los rasgos negativos puntualizados, es la de la contradicción del cine argentino, cuyos lineamientos centrales se decidieron a contramano del modo de gestión estatal, pero luego no fueron revisados –una vez puestos en funcionamiento– para adaptarlos a las necesidades y demandas de un cine con producción casi garantizada, pero con exhibición decidida por el mercado y cobertura muy limitada.

Referencias bibliográficas

- Amatriain, I. & Algranti, I. (2009). *Una década de nuevo cine argentino*. Buenos Aires: Ciccus.
- Algranti, J.M. (2009). Productores producidos: reflexiones en torno a los circuitos de producción en el nuevo cine argentino. En Amatriain, I. & Algranti, I. *Una década de nuevo cine argentino*. Buenos Aires: Ciccus.
- Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Beltran, L. R. (2014). *Comunicación, política y desarrollo*. Quito: Ediciones Ciespal.
- Califano, B. (2014). Políticas de comunicación en la Argentina: estudio del proceso privatizador de los canales de televisión 11 y 13 de la ciudad de Buenos Aires. [tesis de doctorado]. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de

Ciencias Sociales.

- Freedman, D. (2006). Dynamics of power in contemporary media policy-making. *Media, Culture & Society*, v. 26 N° 6, Londres. Disponible en <http://bit.ly/2zgT9rq>.
- Graziano, M. (1986). Política o ley: debate sobre el debate. *Revista Espacios*, Fac. de Filosofía y Letras U.B.A.
- Graziano, M. (1997). Textos de apoyo para las primeras clases teóricas de Políticas y Planificación de la Comunicación (mimeo).
- Getino, O. (2005). *Cine Argentino, entre lo posible y lo deseable*. Buenos Aires: Ciccus.
- Krakowiak, F.; Mastrini, G.; Becerra, M.; & Bizberge, A. (2012). El Estado como protagonista del desarrollo de la TDT en Argentina. *Cuadernos de la Información*, N° 31. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Marino, S. (2013). *Políticas de comunicación del sector audiovisual: las paradojas de modelos divergentes con resultados congruentes. Los casos de la Televisión por Cable y el Cine en Argentina entre 1989-2007*. Tesis para Doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. UBA, mimeo, abril 2013.
- Marino, S. (2014). Industria cinematográfica latinoamericana: políticas públicas y su impacto en un mercado digital. En Mastrini, G. & M. Fuertes (eds.). *Industria cinematográfica latinoamericana: políticas públicas y su impacto en un mercado digital*. Buenos Aires: La Crujía.
- Marino, S. (2016). *El Audiovisual Ampliado. Políticas públicas, innovaciones del mercado y tensiones regulatorias en la industria de la televisión argentina frente a la convergencia*. Buenos Aires: Universidad Del Salvador.
- Mastrini, G. (2013). *Las industrias culturales en Argentina: Economía y política del sector audiovisual en la década del '90*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, mimeo.
- Miguel de Bustos, J.C. (1993). *Los grupos multimedia. Estructuras y estrategias en los medios europeos*. Barcelona: Bosch.
- Mosco, V. (1996). *The Political Economy of Communication*. SAGE Publications.
- Oszlak, O. & O' Donnell, G. (1984). Estado y Políticas Estatales en América Latina. En Kliksberg B. & Sulbrandt J. (comps.) *Para investigar la Administración Pública*. Madrid: INAP.
- Páez Triviño, A. (2014). VOD la televisión sin programación y multipantalla. Aproximación al estudio de los servicios de video bajo demanda en la Argentina. Ponencia presentada al XXII Encuentro Nacional de Carreras de Comunicación (ENACOM), Mendoza.
- Pasquali, A. (1964). *Comunicación y Cultura de Masas. La masificación de la cultura por medios audiovisuales en las regiones subdesarrolladas*. Caracas: Monte Ávila.
- Perelman, P. & Seivach, P (2003). *La industria cinematográfica en la Argentina: Entre los límites del mercado y el fomento estatal*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Metropolitano.

- Rovito, P. (2010). El nuevo paradigma del negocio cinematográfico. En: *Valor y símbolo, dos siglos de industrias culturales en la Argentina*. Buenos Aires: Sistema de Información Cultural de la Argentina (pp. 105-112).
- Torrico Villanueva, E. (2004). *Abordajes y periodos de la teoría de la comunicación*. Buenos Aires: Norma.
- Van Cuilenburg, J. & McQuail, D. (2003). Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación. *European Journal of Communication*, Vol. 18. Num. 2. Sage, Londres (181-207).
- Zallo, R. (2013). Continuidades y rupturas económicas y socioculturales entre comunicación analógica y digital: pensar las políticas. En Albornoz, L. A. et.al., *Comunicación, políticas e industria: Actas del VIII Congreso Internacional de la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en <http://icepunq.org/unq/?p=375>