

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede México

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

Imágenes fragmentadas. Análisis de la Política Cinematográfica en México 1997-2007

Juan Carlos Domínguez Domingo

Director: Mtro. Eduardo Villarreal Cantú
Tesis para optar al grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas
Segunda Promoción, 2006-2007
Diciembre, 2008

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| CAPÍTULO I | |
| 1.1 DESARROLLO DE CONCEPTOS CLAVES | |
| 1.1.1 Política, políticas y Estado | 7 |
| 1.1.2 Ciclo de políticas públicas | 18 |
| 1.1.3 Enfoque “bottom up” y “top down” | 21 |
| 1.1.4 La Nueva Gestión Pública | 23 |
| 1.1.5 Paradigmas <i>dominante</i> y <i>emergente</i> dentro de la política social | 25 |
| 1.2 LA NATURALEZA ECONÓMICA DE LA ACTIVIDAD CINEMATOGRAFICA Y SUS ATRIBUTOS PÚBLICOS | |
| 1.2.1 El cine: entre el interés público y el mercado | 27 |
| 1.2.2 Fallas del mercado y financiamiento público a la cultura | 36 |
| CAPÍTULO II | |
| 2.1 CADENA DE LA INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA | |
| 2.1.1 Producción | 40 |
| 2.1.2 Distribución | 44 |
| 2.1.3 Exhibición | 45 |
| 2.2 POLÍTICA Y FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA CINEMATOGRAFÍA | |
| 2.2.1 Política y financiamiento público a la cinematografía | 47 |
| 2.3 POLÍTICA Y FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA CINEMATOGRAFÍA EN MÉXICO (1942-1997) | |
| 2.3.1 Antecedentes de las instituciones en materia cinematográfica en México | 50 |
| 2.3.2 Banco Cinematográfico (1942) | 51 |
| 2.3.3 Banco Nacional Cinematográfico (1947-1979) | 52 |
| 2.3.4 Estudios Churubusco Azteca | 58 |
| 2.3.5 Instituto Mexicano de Cinematografía. IMCINE (1983-) | 58 |
| 2.3.6 Fondo de Fomento a la Calidad Cinematográfica. F.F.C.C. (1986) | 60 |
| 2.3.7 (1990-1997) | 61 |
| 2.4 PRINCIPALES ACTORES POLÍTICOS Y ACTUALES PROBLEMAS ESTRUCTURALES | |
| 2.4.1 Gestación y conformación sindical (STIC y STPC) | 62 |
| 2.4.2 Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica y del Videograma (CANACINE) | 63 |
| 2.4.3 Distribución del ingreso en taquilla | 65 |
| 2.4.4 Impacto de indicadores macroeconómicos en la industria y otros datos estadísticos | 66 |
| 2.5 MARCO LEGAL DE LA ACTIVIDAD CINEMATOGRAFICA EN EL PAÍS | |
| 2.5.1 <i>Ley de la Industria Cinematográfica (1949-1992)</i> | 69 |
| 2.5.2 <i>Ley Federal de Cinematografía 1992</i> | 70 |
| 2.6 CONFORMACIÓN DE LA ACTIVIDAD CINEMATOGRAFICA | |
| 2.6.1 Sectores público, privado y social | 73 |
| CAPÍTULO III | |
| 3.1 CONSIDERACIONES GENERALES DEL CAPÍTULO | 75 |
| 3.2 ANÁLISIS DESDE EL CICLO DE POLÍTICAS | |
| 3.2.1 ETAPA 1: SURGIMIENTO DE LOS PROBLEMAS | 76 |
| 3.2.1.1 Indicadores | 77 |
| 3.2.1.2 Eventos que llaman la atención (<i>focusing events</i>) | 83 |
| 3.2.1.3 Retroalimentación | 87 |
| 3.2.3 2ª FASE INCLUSIÓN EN LA AGENDA | 89 |

| | |
|---|-----|
| 3.2.3 3ª FASE FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DEL PROGRAMA DE LA POLÍTICA | 99 |
| 3.2.3.1 Acciones legislativas de la política | 102 |
| 3.2.3.2 Creación de fondos, estímulos y derechos de la política | 114 |
| 3.2.3.3 Apuntes relevantes de la etapa | 119 |
| 3.2.4 4ª FASE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA | 121 |
| a) Una teoría sólida | 123 |
| b) Ley bien concebida | 124 |
| c) Responsables capacitados y comprometidos | 124 |
| d) Apoyo político y social | 124 |
| e) Entorno favorable | 125 |
| 3.2.4.1 El caso de la Fracción IV del peso en taquilla. | 127 |
| 3.2.5 5ª FASE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA | 130 |
| 3.2.5.1 Indicadores de la evaluación | 132 |
| 3.2.5.2 Recursos | 134 |
| 3.2.5.3 Evaluación de la gestión pública | 137 |
| CAPÍTULO IV | |
| 4.1 Planteamientos iniciales para responder las preguntas de la investigación | 144 |
| 4.2 ¿Cómo puede completarse la política? | 154 |
| 4.3 Criterios para definir las estrategias | 157 |
| 4.4 Factibilidad de acciones del estado hacia la política | 163 |
| I Impuestos | 165 |
| II Regulación | 165 |
| III Subsidios y concesiones | 166 |
| IV Presupuesto de las organizaciones | 167 |
| V Información | 167 |
| VI Modificación de la estructura | 168 |
| VII Modificación de la estructura de la actividad económica | 169 |
| VIII Educación y consulta | 170 |
| IX Financiamiento y contratación | 171 |
| X Reformas políticas y burocráticas | 171 |
| 4.5 Conclusiones | 172 |
| Bibliografía | 174 |
| ANEXO I INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA | |
| ANEXO II FUNCIONAMIENTO DE TIEMPO EN PANTALLA | |

INTRODUCCIÓN

*Normalmente, el hombre va al cine por el **tiempo perdido, fugado o aún no obtenido**. Va al cine buscando experiencia de la vida, porque precisamente el cine amplía, enriquece y profundiza la experiencia fáctica del hombre mucho más que cualquier otro arte; es más, no sólo la enriquece, sino que la extiende considerablemente, por decirlo de algún modo. Aquí y no en las "estrellas", ni en los temas ya gastados ni en la distracción: aquí reside la verdadera fuerza del cine.*

Andrey Tarkovsky

Para Andrey Tarkovsky, el virtuoso cineasta ruso, es el tiempo en formas y fenómenos fácticos la representación fundamental y suprema del cine como arte. Esta idea, nos dice, es la que nos lleva a pensar en la abundancia de recursos y sobre la riqueza aún de sus inexploradas posibilidades. Está claro que la noción a la que se refiere Tarkovsky está orientada a definir la esencia de lo que concibe como el génesis y atributo primigenio del arte cinematográfico: el tiempo. En nuestro caso, no pretendemos abordar esta apasionante y delicada temática. Este trabajo se sitúa en observar al cine desde su determinación en otro de sus tiempos y condicionantes, en este caso el de la política cinematográfica en un espacio y temporalidad determinados (Tarkovsky, 1993:65).

En este sentido, al igual que las nociones que definen el atributo elemental del cine dentro de la concepción de Tarkovsky, es irremediamente también en el tiempo y su devenir, donde las políticas públicas se enmarcan. Es pues en este otro tiempo, condicionado a su vez por otros tiempos, los denominados políticos, económicos y socioculturales, los que determinan –o en todo caso han determinado- la intervención institucional del Estado en la cinematografía en México, y que en mayor o menor grado, de acuerdo al enfoque y datos estadísticos que se utilicen, han influido en su desarrollo desde hace ya más de 60 años.

En relación a lo anterior y volviendo a Tarkovsky y su concepción y percepción acerca del cine, nos dice que el arte del director consiste en abstraer el transcurrir del

tiempo elaborando una recreación a partir de una selección parcial de la realidad , pero que aspira a concentrar en su composición y armonía la búsqueda de la verdad¹.

Continuando con nuestra analogía, esta investigación parte de una recreación irremediablemente parcial, subjetiva y aleatoria, observando los elementos representativos visibles -y hasta donde sea posible los no perceptibles- que a mi juicio, permiten aplicar las concepciones de la política pública cinematográfica mexicana en la última década, aspirando a configurar un marco lo más cercano posible a la realidad que permita, en el mejor de los casos, aportar a la discusión propuestas viables y sustentables.

Afortunadamente son varios los trabajos, estudios e iniciativas que han surgido desde diversos ámbitos en los últimos años (el académico, el legislativo, el gubernamental, el empresarial, etcétera), que han promovido y discutido nuevas propuestas y proyectos para este fin. Este trabajo, entonces, aspira a contribuir a esta suma de esfuerzos aportando para ello una postura desde la política cinematográfica en el país en los últimos 10 años, a partir de la teoría y herramientas metodológicas que nos proporcionan las políticas públicas con un enfoque comparado.

Justificación de la temporalidad del estudio

Podemos iniciar diciendo que el cine mexicano ha tenido un importante apoyo del Estado prácticamente desde sus orígenes, puesto que no transcurrió mucho tiempo desde su llegada a México para que el Gobierno en turno, y los sucesivos, fueran concientes de su importancia al advertir su impacto y penetración como medio de transmisión de ideas, conocimiento y entretenimiento. No obstante, no fue sino hasta la década de los cuarentas del siglo pasado cuando esta intervención comienza a ser institucional.

En diversas épocas de los más de 100 años desde que iniciaron las actividades cinematográfica en México, los tres sectores que tradicionalmente han conformado la

¹ *Esta observación de los hechos de la vida es necesariamente selectiva: uno deja en la película solamente aquello que en justicia es parte integral de la imagen cinematográfica. (Ibidem:69). “Ningún objeto “muerto” –una mesa, una silla, un vaso que aparezca aislado en un plano-, puede ser representado como si estuviesen fuera del tiempo como si fuese visto desde una ausencia del tiempo”.*

industria (producción, distribución y exhibición) han atravesado por una serie de problemáticas que han llevado al Estado a implementar, en diversas temporalidades, medidas para compensar las desigualdades y garantizar el pleno desarrollo de esta actividad industrial y cultural². Debemos recordar también que el devenir histórico y cultural de México ha generado que el cine mexicano cuente con una importante tradición y arraigo entre la población, lo que ha generado paralelamente un sector industrial productivo que en diversas etapas ha alcanzado importantes auges industriales y culturales (García Riera, 1998)

Actualmente, el Estado ha venido implementando diversos instrumentos para coadyuvar a alentar la actividad cinematográfica ante un alarmante colapso en la producción de películas mexicanas ocurrido en 1997, cuando se realizó el menor número de películas en el país desde hacía 65 años. En este sentido, este trabajo parte de la hipótesis de que la ejecución de esta política en torno a la producción de películas, ha generado un aumento paulatino en el número anual de largometrajes realizados; no obstante, este crecimiento ha puesto en evidencia la existencia de otros problemas estructurales en todos los eslabones de la industria cinematográfica, sin los cuales, no se permite completar el fin último de la política ejecutada desde hace 10 años.

Un cuestionamiento al que debemos responder antes de iniciar el trabajo es en qué tiempo nos encontramos respecto a la actividad cinematográfica en México. Al margen de las diversas lecturas y matices, parecería haber un consenso entre los diversos actores estratégicos y la opinión pública que en el 2007, se vivió uno de los mejores momentos de la cinematografía nacional en el ámbito internacional en muchas décadas: premios, reconocimientos a cineastas, actores y profesionales del quehacer cinematográfico fueron noticia a lo largo del 2007³. Aún cuando el cine nacional enfrenta serias dificultades de

² A grandes rasgos, o el “sistema básico” o también denominado “sector primario”, establecen que la cadena industrial del cine está compuesta por tres sectores fundamentales: la **producción, distribución y exhibición**, los cuales requieren uno de otro para poder existir. En el segundo capítulo se detallan las características y la manera en la que se estructuran e interactúan estos tres sectores.

³ La presencia de varias películas nacionales en las secciones competitivas de importantes festivales cinematográficos internacionales como el de Cannes, así como la amplia cobertura de las nominaciones del talento nacional en premios de academias internacionales como los *Oscars*, puso en primer plano la

inequidad en el mercado de la distribución y exhibición local, y una escasa presencia en los mercados internacionales, las condiciones son igualmente favorables en la percepción de gran parte de los actores estratégicos (legisladores, funcionarios, empresarios y la opinión pública, entre otros) quienes convergen en la voluntad e interés de encontrar nuevos mecanismos que brinden nuevas perspectivas al cine nacional, particularmente en estos momentos percibidos como de oportunidad.

Paralelamente, en 2007, se puso en funcionamiento el EFICINE, mecanismo a través del cual se otorga el estímulo fiscal a la producción que hace referencia el Artículo 226 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR)⁴. Lo anterior en el marco de una nueva administración en la mayoría de las dependencias del subsector cinematográfico estatal, encabezadas por profesionales del medio, con nuevos proyectos y visiones de sus respectivos ámbitos.

A su vez, el número de películas mexicanas producidas llegó a un nivel que tenía el país en los primeros años de la década de los noventas, registrando un aumento anual sostenido durante casi un lustro.

Visto lo anterior, el periodo de estudio de este trabajo se encuentra orientado de 1997 a 2007. El criterio utilizado para observar esta etapa se determinó por considerar que es a partir de 1997 cuando la industria cinematográfica cae en un desmayo y, a partir de entonces, surgirían una serie de iniciativas del Estado que han mantenido en mayor o menor grado *continuidad* dentro de los instrumentos de apoyo principalmente a la producción cinematográfica, a veces conservando su permanencia con niveles de incertidumbre (FOPROCINE, FIDECINE, Reformas a la Ley en 1998, EFICINE), así como otros que en han tenido corta vida y han desaparecido, como el denominado “peso en taquilla”.

actividad cinematográfica del país. A lo largo del texto se aportarán los datos estadísticos y se citarán las fuentes correspondientes para respaldar esta conjetura.

⁴ Este mecanismo entró en funcionamiento desde 2006, pero su redacción e interpretación ambigua generó incertidumbre entre los inversionistas, por lo que las Reglas de funcionamiento fueron publicadas a finales de 2007 propiciando la creación del EFICINE, cuya naturaleza revisaremos en el tercer capítulo de este trabajo.

Si bien partimos de la hipótesis de que las cifras respecto al aumento del número anual de películas son alentadoras, uno de los principales retos que enfrentaría la política, es que no ha logrado generar mecanismos que permitan resolver los problemas que enfrenta el cine nacional en el resto de los sectores que conforman el proceso industrial cinematográfico (distribución y exhibición), repercutiendo por un lado, en una difusión de películas mexicanas en el país por debajo de las expectativas –y con ello un impacto menor al deseado-, y por el otro, en una baja participación de inversión privada dentro en el sector por su baja expectativa de rentabilidad y recuperación.

Ante este panorama, donde la cada vez mayor producción de películas mexicanas, incentivada fundamentalmente por la participación del Estado como consecuencia de una serie de estrategias y mecanismos de financiamiento a la producción cinematográfica nacional, enmarcadas dentro de una política pública implementada en la actividad cinematográfica del país, es necesario *analizar*, por un lado, bajo el enfoque del ciclo de políticas públicas, las condiciones que, en su caso, han intervenido en la aplicación de la política pública, y por el otro, *proponer* posibles mecanismos que pudieran ser implementados en los otros sectores para que ésta alcance los resultados a los que aspira en el corto, mediano y largo plazos.

En este sentido, las preguntas que orientan esta investigación se orientan en establecer en principio

¿Ha existido una política cinematográfica a partir de 1997 en nuestro país diferente a la ya existente?

¿Cuáles son las principales características de esta política?

¿Cuál ha sido el devenir de la política a la luz de la teoría de la política pública?

Este trabajo parte de una hipótesis en dos niveles: el primero propondría que la elaboración de la política cinematográfica en México, a partir de 1997, ha sido incompleta, lo cual ha generado que las medidas implementadas no alcancen a producir los beneficios de fondo deseados y atender las problemática que enfrenta el cine nacional en sus tres sectores: producción, distribución y exhibición. Un segundo nivel no menos importante, parte de establecer que la política, en tal caso, no se ha completado debido a que no se ha pasado de manera exitosa de un paradigma dominante a otro emergente, para lo cual orientar la política hacia la sociedad civil debe de ser considerado como un paso necesario.

Enfoque de política pública:

El enfoque de política pública se plasmará en el proyecto desde dos ángulos complementarios:

- 1) Analizar el desarrollo de la política de apoyo a la industria implementada desde 1997 en el país, observando su devenir aplicando el modelo denominado como “*ciclo de políticas públicas*”, el cual pretenderá dar cuenta no sólo de si la política ha tenido o no el impacto deseado, sino que permitirá, en su caso, analizar también una serie de ejemplos sobre procedimientos y mecanismos que se ha intentado implementar desde dicho año hasta ahora—como el denominado “peso en taquilla” por cada boleto vendido en las salas cinematográficas del país- que podrá generar la reflexión acerca de cuáles han sido los elementos que no se han considerado dentro del ciclo y que, hasta cierto punto, han determinado la imposibilidad de implementar –o continuar implementando- los nuevos instrumentos .
- 2) El segundo enfoque complementario se realizará a través de la denominada Nueva Gerencia Pública, la cual establece, entre otras propuestas, la necesidad de considerar nuevos elementos a la hora de diseñar e implementar programas y políticas, entre los que se encuentran la relación entre los actores, así como priorizar una visión del gobierno desde sus interacciones e interdependencias que conforman una red gubernamental. Asimismo, haciendo uso de dicho *paradigma*, se aplicará el

conocimiento técnico y empírico que permita conocer los problemas del ámbito en cuestión para facilitar y generar propuestas a considerarse.

Enfoque comparado

Para poder generar un enfoque comparado, se efectuará una distinción entre los diversos mecanismos implementados en el ámbito de la producción cinematográfica nacional respecto a los de la distribución y exhibición, que permita detectar, más allá de los campos donde se ha dejado de actuar, cuales son los preceptos que han motivado esta política. En este sentido, se desarrollarán breves disertaciones sobre cómo y por qué el Estado debe de intervenir dentro de estos campos –distribución y exhibición- considerando que están en juego aspectos que también son parte de su ámbito de acción bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública: en este caso la regulación de los mercados.

El primer capítulo del trabajo traza de manera general el cuerpo teórico y metodológico que guió la investigación. En una segunda parte se revisa la naturaleza económica de la actividad cinematográfica y sus atributos públicos, que establezcan los fundamentos que harían pertinente tanto la participación del Estado en la cultura como en la industria cinematográfica por sus propiedades de contribuir al desarrollo.

El segundo capítulo se expone brevemente la cadena productiva de la industria cinematográfica que cumpla, en su caso, con el objetivo de ilustrar al lector sobre las diversas facetas y elementos que intervienen en todo el ciclo cinematográfico. Un segundo punto recoge de manera general los supuestos que enmarcan la participación del Estado en diversos países en el ámbito cinematográfico. Un tercer punto se centra en un desarrollo resumido de las instituciones y políticas del Estado mexicano en la cinematografía desde sus orígenes hasta la temporalidad de la investigación.

Un tercer capítulo se concibe como el análisis de la política cinematográfica de 1997 a 2007 en el país, en contraste con algunos de los elementos teórico metodológicos de la política pública. Por último, un cuarto capítulo recoge las inquietudes planteadas al origen de la investigación sobre los resultados del ejercicio empírico, que dan pie a una serie de conclusiones.

CAPÍTULO I

DESARROLLO DE CONCEPTOS CLAVES

Política, políticas y Estado

Para revisar el significado de los conceptos que le darían sustento a esta investigación, especialmente para los lectores no familiarizados con el tema, debemos iniciar mencionando la polisemia que reviste el término *política* en los países latinoamericanos. No diremos más al respecto sino aclarar y apuntar que para el caso que nos ocupa, el término política se refiere a los “actos y no actos” de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia” (Meny-Thoenig, 1992:89)⁵. Esta idea seminal es decisiva para establecer que “el objeto de la política pública” no es algo concreto y dado, por el contrario, responde más a un ejercicio de construcción y reconstrucción a partir del análisis. A este respecto, se establece que la naturaleza de la política pública obedece más a una abstracción y por ello, su génesis y materia constitutiva está en función de una reconstrucción “a partir de elementos empíricos dispersos en los textos, en los presupuestos, en los organigramas” (Ibidem).

Para tal efecto, es importante señalar que bajo este enfoque, la actividad gubernamental se compone de dos facetas: la gestión interna y la gestión de las políticas públicas. La primera se refiere a todo un despliegue de recursos propios tales como personal, materiales, créditos, etc, que utiliza para transformarlos en productos. A ese respecto y para evitar en lo posible caer en confusiones respecto a la esencia de la autoridad pública, es necesario advertir que a diferencia de una empresa, la autoridad pública es “extravertida”, es decir “se legitima por la persecución de finalidades externas”, lo que implica que todas sus acciones, incluidas por su puesto las de su gestión interna, giran en torno a conseguir la solución de problemas o alcanzar metas exteriores.

⁵ Dye, señala que una política es “todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer”, en este sentido Meny-Thoenig expresan que la complejidad y pericia en el análisis reside más en observar lo que no se hace que en juzgar lo realizado o lo que “se niegan a hacer”. Y más grave, advierten, es suponer no actos que el actor jamás ha elegido ni considerado”. (Meny-Thoenig, 1992:92).

El segundo ámbito de acción se refiere al ejercicio externo de la autoridad pública, la cual se sitúa dentro del marco de la acción. Se trata entonces de que los productos de la gestión interna se transformen en efectos e impactos tangibles en la sociedad. Si bien estaríamos hablando a su vez de dos etapas de implementación de una política pública más que a las dimensiones de diseño, gestión y negociación frente a los demás actores “externos”, resulta esencial reconocer para nuestra causa que toda intervención pública pasa por dos facetas: la primera por la gestión interna y la segunda por la implementación, la cual nos llevará a una serie de resultados, mismos que podrán utilizarse para evaluar el impacto de la política. Sin embargo, es importante considerar que las políticas públicas no son campos aislados, por el contrario, una política pública puede tener influencia en otra. (Meny-Thoenig , 1992:95).

De manera general, se considera que una política presenta las siguientes características: *un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social* (Ibidem: 90).

Dicho lo anterior, una política pública es, de manera general, una serie de “programas de acciones” que se efectúan tras la deliberación de decisiones, y son fundamentalmente “el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces” (Roth Deubel, 2002:19). Meny-Thoenig van más allá al condicionar que para concebir la existencia de una política debe presentarse un Estado instaurado legítimamente,. A este respecto, señala que una política pública “es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”. (Meny-Thoenig, 1992:89).

Por otra parte. el Estado, como lo define Roth Deubel, es una institución que tiene entre sus funciones las de formalizar las “reglas del juego” en espacios y problemas públicos⁶ -que han sido construidos de tal forma- que lo obligan a su participación. Estas

⁶ Para nuestra perspectiva, definiremos *lo público* en el sentido que establecen Bazua y Valenti y que se refiere de manera resumida al diseño e implementación de diversos instrumentos y políticas de un Estado

acciones las realiza “por medio de la promulgación de textos jurídicos y administrativos, de la creación de organizaciones y de redes de interacción que sirven de enlace entre la organización y el entorno pertinente en el cual desea desarrollar su acción” (Roth Deubel, 2002:19).

De acuerdo a las últimas propuestas teóricas sobre el Estado, de acuerdo Roth Deubel, existe una postura intermedia o “mixta” a las posturas antagónicas entre sí que la preceden, y que la sitúan en un punto medio entre una visión racionalista-economicista y la que encuentra en la sociedad un “sometimiento” o una alta dependencia del Estado⁷. Estos señalamientos se centran principalmente en encontrar soluciones y analizar los problemas a través de tejidas causalidades complejas e interrelacionadas, de tal modo que esta tendencia privilegia “las interacciones entre sociedad y Estado más en sus dimensiones horizontales (el uno y el otros son socios) que verticales (el uno domina al otro o viceversa) y de señalar la interpretación creciente entre las esferas pública y privada” (Idem).

Uno de estos enfoques, el llamado *neoinstitucionalismo*, fundamenta sus supuestos en que “las instituciones son tanto un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores”. Este enfoque en sus diversas vertientes (histórica, elección racional, económica o sociológica) centra su análisis “en las condiciones de producción y de evolución de estas instituciones y cómo éstas, a su vez, influyen en las dinámicas sociales y permiten así, pensar el Estado en interacción (Muller y Surel en Roth Deubel, 2002:19).

Considero que la postura del *neoinstitucionalismo*, desde la elección racional, podrá ser útil para la realización de este trabajo, ya que este punto de vista, entre otros aportes, permite establecer que los actores se comportan instrumentalmente a través de “preferencias y gustos”, y por lo tanto, se movilizan por medio de cálculos que les permiten maximizar sus ganancias o preferencias al momento de aplicar sus acciones. Esta propuesta

democrático para resolver una problemática que propiciará un bienestar público, el cual considera como su objetivo y fin. (Bazua y Valenti en Cuolomb, 2006: 35)

⁷ Entre tales posturas intermedias, estarían diversas opciones teóricas como el *neocorporativismo*, el *neoinstitucionalismo*, el análisis de redes y la teoría de acción, entre otras (Ibidem:31).

analiza la permanencia y existencia de las instituciones a partir del apego que mantienen con los actores, principalmente “porque reducen la incertidumbre y facilitan a los actores pertinentes satisfacciones duraderas que neutraliza la competencia en el sector (Roth Deubel, 2002:39). En este sentido, cabe agregar que la utilización de dicho paradigma será usado más en función del análisis de la política que en las posibles propuestas que puedan derivarse para su mejora.

Este trabajo retoma las nociones que establecen que el diseño y desarrollo de las políticas distan mucho de ser serenos espacios de negociación y acuerdos; todo lo contrario, se encuentran inmersas dentro de una serie de arenas donde “convergen, luchan y conciertan” las diversas fuerzas⁸ (Aguilar, 2003:31). Aguilar establece, que más que concebir la política como un monolito, debemos de pensarlas en su acepción en plural, es decir, como políticas y, por ello, como variadas y singulares “estructuras de poder” a través de las cuales se expresan las distintas respuestas a los diversos temas en cuestión.

Al referirse a las distinciones entre políticas y política, se alude entonces a una diferenciación más profunda propuesta por Lowi, dentro de las que el Estado expresa su participación, en tanto encierran en cada uno de sus conceptualizaciones las diversas divergencias y espacios en las que se implementan. Estas son clasificadas como: *regulatorias*, *distributivas* y *redistributivas*. Las diferencias sustantivas entre estas categorías se centran fundamentalmente en la manera en la que el Estado puede implementar o intervenir dentro de ciertos ámbitos de acuerdo a las circunstancias y actores en el contexto. Por lo tanto, mientras la *política distributiva* está fundamentalmente basada en un entorno de cierta tranquilidad y ambiente “pacífico” y en donde los problemas son “susceptibles de ser tratados o resueltos con recursos públicos”, ya que los actores no antagónicos pueden llegar a un arreglo, la *política regulatoria* se define por su natural escenario de conflicto, como consecuencia de los intereses contrapuestos y polarizados que persiguen cada uno de los grupos o actores. Por lo tanto, se recurre a una “ley general”

⁸ Aguilar lo resume de manera contundente “La conclusión es lógica: si las políticas son arenas, hay que identificar estas arenas y formular hipótesis sobre su composición, dinámicas y desempeño” Aguilar F. En Estudio Introductorio Las Hechuras de las Políticas pp. 31

donde existen “afectados y beneficiados” a través de la cual se regula una actividad o área determinada.

Por su parte, la *política redistributiva* se encuentra inevitablemente inmersa dentro de un escenario de conflicto, cuyo rasgo distintivo se encuentra en fuertes liderazgos sólidamente posicionados, además de que las “transacciones son aquí imposibles” debido a que las soluciones que se propongan para un tema o problemática determinada se calcula que afectarán a ciertos sectores en beneficio de otros.

Ante esto, una nueva redefinición de las clasificaciones del mismo Lowi les otorga una nueva dimensión no apreciada previamente, y se refiere a adoptar la frase: “las políticas determinan la política”, lo que significa que en mayor o menor grado, es la naturaleza de las problemáticas que se pretenda resolver -considerando otros factores constitutivos de la misma, como la fortaleza y posicionamiento de las diversas posturas y su liderazgo-, las que definen la alternativa a tomarse. En síntesis, esta nueva propuesta propone que “*el tipo de política esperable está a su vez y, en el fondo determinada por el tipo de coacción que el gobierno podría razonablemente emplear en el tratamiento de las cuestiones*” (Ibidem:33).

Esta nueva versión genera en la idea de Lowi una categoría de participación del Estado denominada como las “políticas constituyentes” o “*constituent policy*”, definidas fundamentalmente por su posibilidad de modificar el régimen político o administrativo en virtud de ampliar o disminuir ámbitos de acción redefiniendo, aumentando o restringiendo las posibilidades de participación ciudadana, privada o pública.

Una cuestión central dentro de estas definiciones las ocupan las denominadas sanciones, las cuales consideran distintas acciones coercitivas así como una actuación diferencial del Estado hacia quienes no las cumplen. Roth Deubel, a partir de las clasificaciones propuestas por Lowi, sugiere una distinción entre éstas a partir de dos variables: “*coerción que se ejerce directamente sobre el comportamiento de los afectados versus coerción que se ejerce sobre el entorno del comportamiento de los afectados; y,*

coerción indirecta o lejana versus coerción directa o inmediata con la cual opera la política". (Roth Deubel, 2002: 42-43)

Cabe agregar que el Estado tiene diversos instrumentos para intervenir a través de las políticas públicas: instrumentos prescriptivos, instrumentos incentivos, instrumentos de coordinación, instrumentos de organización y de procedimiento, instrumentos materiales e instrumentos de delegación a socios. (Roth Deubel, 2002:45). Sin embargo, la participación del Estado en cualquier ámbito o problema, parte de una noción fundamentada y se basa en que éste se establece dentro del terreno de lo público, es decir, que se persigue un beneficio social ante una situación o problemática que afecta a la sociedad y que debe resolverse para generar armonía y equidad en la misma. En este sentido, un aspecto central es establecer las condiciones y elementos de valor que considera el Estado y los actores estratégicos adyacentes en la construcción de un problema público, así como su interés y obligación para intervenir en su alivio o solución. Una definición a este respecto lo aporta Rabotnikof, al establecer tres categorías o acepciones del sentido de lo público⁹, en las cuales una tercera remitiría a la dicotomía abierto/cerrado en la que se insertaría la relación entre la participación de la sociedad civil frente al Estado. En este sentido, la tesis de Cohen y Arato respecto a que el concepto de sociedad civil¹⁰ en los regímenes democrático-liberales corre riesgo por los mecanismos administrativo-económicos, reviste para nuestro tema un importante interés. Esto tiene relevancia porque como lo apuntan tales autores, al revisar la historia de Occidente, se observa que las "fuerzas espontáneas de la economía de mercado capitalista representan "un peligro" tanto para la justicia y solidaridad social como para el sistema administrativo del Estado moderno. Un primer paso para comprender la operación de la sociedad civil dentro de la esfera pública, lo representa el distinguirla de la sociedad política de partidos así como de una sociedad económica, no obstante, éstas emanen de alguna o de otra forma de la sociedad civil. Visto esto, el lugar que ocuparía la sociedad civil estaría lejana del control y el poder, circunscribiendo su papel a incidir en éste

⁹ El primero en un sentido política, el segundo en otro de carácter normativo y un tercero que remite a las dos anteriores al concebirlas desde la analogía público/privado igual a abierto/cerrado. (Rabotnikof, 2005:19)

¹⁰ Cohen y Arato definen operativamente el término sociedad civil como "una esfera de interacción social entre la economía y el Estado compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. (Cohen y Arato, 14:2000)

mediante la actividad de asociaciones democráticas. En tanto este rol no permite establecer con claridad los ámbitos de acción que conviertan tal influencia en resultados eficaces, en opinión de Cohen y Arato, es donde la sociedad política ocupa un lugar estratégico al situarse entre la sociedad civil y el Estado.

Para redondear este planteamiento, derivado de advertir en principio que, tanto “el análisis como la observación de la política”, están determinados por los modelos o marcos de referencia con los que intencional o inconscientemente el investigador o el hacedor de la política utilice para descifrar e interpretar la realidad abordada, Aguilar hace referencia a tres modelos utilizados generalmente para analizar la política: “el modelo racional”, el modelo del proceso organizativo” y “el modelo de la política burocrática” (Aguilar, 2003:37,38), cada uno de estos parte de ópticas claramente identificadas y por lo mismo divergentes, aunque no necesariamente excluyentes. Adicionalmente, se hace referencia a otro enfoque, el cual parte de observar las políticas “como juegos de fuerzas entre grupos con intereses propios, con victorias y derrotas” perspectiva que confina la política a un crudo e inevitable juego de poder.

Ante este panorama Aguilar hace una recomendación difícilmente alcanzable pero sensatamente aspirable: “Lo procedente- nos dice- sería encontrar políticas estrictamente racionales, pero susceptibles de factibilidad administrativa y viabilidad política” (Ibidem:39). En este punto, es importante señalar que este esquema de decisión racional, presenta varias acepciones dirigidas a establecer un mismo concepto, en términos operativos y generales en su sentido más prístino¹¹.

Este esquema, de acuerdo a Aguilar, es criticado por Simon y Popper complementariamente, estableciendo que dentro de esta postura racional debe comprenderse, por un lado, una siempre humana limitación a la comprensión y aprehensión

¹¹ Aguilar lo define de la siguiente manera: “... el análisis de la política dominante se caracteriza por incorporar explícitamente el esquema de decisión racional o de solución racional de problemas, cuyos pasos son: determinar el objetivo a lograr y ordenar las preferencias, indicar las opciones de acción que por los medios que incorporan y el cálculo de sus consecuencias se consideran idóneas para efectuar el estado de cosas-objetivo de la acción, comparar las opciones en términos de eficiencia técnica y económica, elección y puesta en práctica programada de la alternativa eficiente u óptima, evaluación de resultados, aprendizaje reiterativo según los resultados” (Ibidem:46).

de una realidad determinada y a toda la información que la circunda, y por tanto en la siempre -por su naturaleza- posible fragilidad y falible solución cuando esta transita en la política. Este señalamiento, retomado más tarde por Lindbolm, advierte valiosamente sobre una serie de elementos nunca controlables cuando se pretende generar, a partir de una postura rígidamente racional, la implementación de una política. En este sentido, se dota de humanidad y por tanto de su comportamiento social e individual complejo a las determinantes que a final de cuentas serán quienes ejecuten la política.

A esta presunta humanidad de la política parece entonces sumarse la característica del diálogo, arreglo y transacciones a través de los cuales los actores establecen acuerdos y alianzas para el tránsito de la política y que en muchos de los casos parecen ser más valiosos que sesudas y elaboradas propuestas de analistas.

Por ello, es necesario considerar en todo momento que la definición racional de la política en cuanto a su pertinencia y operatividad dentro del mundo real debe comprender los aspectos técnicos y económicos de la misma y viceversa, ya que los elementos técnicos y prácticos de la política deben diseñarse y conocerse en todas sus partes, puesto que serán los principales factores de la negociación, y por ello, de no conocerse a fondo, se corre el riesgo de que la política no resulte ser lo suficientemente exitosa ante una negociación concertada. Es como lo menciona Aguilar tras las dilucidaciones de Lindblom, “La interacción política puede sustituir el análisis. Pero también lo necesita” (Aguilar, 2003:55).

El planteamiento anterior nos lleva también a apuntar que una política debe considerarse como una serie de decisiones previas que han generado resultados tanto favorables como adversos. En referencia a esto Lindbolm nos dice: “una política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones” (Lindblom en Aguilar, 2003:49).

Tras esta observación, el paso sucesivo será establecer instrumentos comparativos que permitan formar similitudes y diferencias respecto a otras experiencias con la finalidad

de reducir riesgos y ampliar las posibilidades de éxito de la política. Esta argumentación entraña a su vez un factor que resulta fundamental y es el que, según Majone, se refiere a la factibilidad de la política. Este elemento resulta vital puesto que encarna una serie de juegos de posibilidades, posturas de actores y contextos que permiten llevar irremediablemente a conjeturas contundentes: “No siempre lo deseable es lo factible”, particularmente cuando se confina a un segundo término las “restricciones políticas”¹². No obstante, este postulado deja ver otro matiz concluyente en el sentido de que dichas restricciones deben de estar precedidas y fundadas en velar por la naturaleza del bien común evitando proteger otros intereses –poderosos grupos de poder económico y político- ajenos a la política pública.

En este sentido el “gobernar republicanamente” deberá estar sujeto a la tarea de movilizar calculada e “inteligentemente las restricciones objetivas y subjetivas que sean ficticias o indefendibles a la luz de las normas constitucionales y los propósitos de la acción gubernamental”. Esta labor tiene a través de Wildavsky otro aporte trascendente, y se refiere a considera al análisis como un “proceso social” en el sentido de que más allá del aporte técnico y especializado del problema, se debe considerar en todo caso la participación ciudadana en virtud de observar la relación entre “los objetivos con los recursos mediante la interacción y la cavilación intelectual ...” (Wildavsky en Aguilar, 2003:81).,

En cuanto a la naturaleza del análisis, Aguilar halla dos posiciones polarizadas, una de ellas la que se refiere a la “noción racional” y otra que define como “noción transaccional” de la política. Ambas nos estarían hablando de visiones que privilegian por un lado una posición que persigue con rigor la racionalidad “máxima”, en la cual los actores y diseñadores de política buscan maximizar sus ganancias y minimizar al extremo sus pérdidas, en cuanto a la “formulación y decisión de la política”; y por el otro , “una

¹² Aguilar señala a este respecto “Los gobiernos no operan en el vacío. Enfrentan límites legales, políticos e informativos; actúan con recursos públicos escasos y por medio de burocracias que tienen sus propias inercias e intereses; están sujetos a condicionamientos internacionales, a la presión de poderosos grupos de interés y al ataque de organizaciones políticas de oposición. Son precisamente las restricciones que pesan en la elección de las políticas públicas las que ocasionan que se valore en el análisis de políticas la factibilidad más que la optimalidad: ¿cuál es la mejor opción para un problema público bajo las restricciones que afectan su tratamiento? (Aguilar, 2003:65)”.

visión negociadora, concertadora, pragmática de la política” (Ibidem:41). Entre estas posturas radicales, se encontrarían otras tantas posturas matizadas y enfrentadas entre sí.

Esta diversificación de aproximaciones racionales y transaccionales de la política en las dilucidaciones de Aguilar, generó de *ipso facto*, tras la interpretación y discusiones de diversos autores, dos puntos de partida para aproximarnos a la políticas: uno de ellos el denominado como análisis de la políticas (*policy analysis*) y el otro, el estudio de la elaboración de las políticas (*policy-making study, research*). El primero interesado más en la eficiencia y equidad en términos normativos, y el segundo más enfocado a “describir, clasificar y explicar” las operaciones político-administrativo o las políticas públicas que ejecuta un gobierno. Consideramos que nuestro trabajo se encuentra más inmerso dentro de esta segunda postura, aunque por la misma esencia de la política que nos ocupa, resulta inevitable tomar en cuenta la primera.

Ante este planteamiento, si bien se recoge predominantemente los postulados de los trazos racionalistas para formular el trabajo, es necesario establecer también sus limitantes como paradigma para abordar las políticas públicas. Es decir, considero necesario considerar a lo largo de la exposición mayores elementos, más que contrapuestos, complementarios, que den pie a la formulación de las conclusiones. Para ello, es importante aproximarnos a la reflexión de otros analistas sobre este enfoque tradicional y otras corrientes alternas que nos permitan reconocer sus posibles limitaciones y advertirlas al momento de elaborar el desarrollo de esta investigación.

Díaz hace una interesante reflexión tras los postulados de Kingdon acerca de que el punto de vista de la toma de decisiones racionales no necesariamente da respuesta a las circunstancias reales. Para ella, en los temas donde se encuentran varios actores involucrados, estos no parten de manera preconcebida ni con demasiada claridad desde una postura inmutable. En este sentido, nos dice, lo que normalmente ocurre, es que los actores se ocupan de impulsar propuestas y en su devenir van generando información para simular resolver un problema o, yo añadiría, para ir conjeturando y variando sus posiciones. Este planteamiento es interesante en nuestro tema ya que, de acuerdo a ciertos contextos y

circunstancias, los actores de la industria cinematográfica –y suponemos que en cualquier tipo de ámbito- pueden virar su posición radicalmente de acuerdo a sus intereses y conveniencias de acuerdo a la transformación de los contextos y entornos particulares.

Esta reflexión nos hace entonces cuestionarnos, cómo es que deben abordarse las acciones de los actores. En este sentido, Díaz trae a cuenta a Stone quien, formula una postura crítica al análisis de las políticas fundada en la economía del bienestar. Para Stone, la postura racionalista se encuentra alejada de la naturaleza de la política al concebirla como un fenómeno desordenado y caótico. Desde su perspectiva, las acciones e ideas del mundo político se encuentran sobre, e incluso, fuera de los parámetros de explicación que ofrece la postura racional. “No existe-, nos dice- un antes o fuera de la política, y al ser necesariamente abstractas, pueden tener significados múltiples” (Díaz, 2003: 18). Su reflexión se basa en que los políticos tienen verdaderamente calculadas la interpretación que se le dará a los acontecimientos y sus acciones, por lo que más bien, el analista debe advertir, más que el lado racional, la metáfora y la analogía de las posturas y sus funciones.

Bajo este punto de vista, la lucha entre las ideas es la esencia de la hechura de las políticas en las comunidades *políticas* y no en el mercado, y por tanto, la primera obligación del analista de políticas es develar y aclarar las disputas entre estos valores para que los grupos tengan claras sus diferencias y puedan moverse hacia cierta reconciliación. Por eso, bajo este esquema, la política es un aspecto creativo y valioso de la existencia social.

1.1.2 Ciclo de políticas públicas

La metodología a aplicarse en la investigación es lo que se ha denominado como el proceso de la política¹³, el cual no se circunscribe meramente a observar cronológicamente una serie de sucesos que conforman la política en cuestión, puesto que esta aprehensión del *policy process*, es fundamentalmente “un dispositivo analítico, intelectualmente construido

¹³ Aguilar F. establece que “es dominante en los estudios de política pública considerar que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras”. (Aguilar F. 2003 15)

para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política” (Aguilar, 1993:15). Bajo este enfoque, dicho planteamiento obedece más a un orden lógico que a uno cronológico¹⁴. Esta forma de presentar el también denominado *policy cycle*, como lo establece Roth Deubel, instituye una visión “clásica y racional” de organizar para su observación a los actores y a los contextos. Bajo esta óptica, las diversas fases de las políticas editan una serie de elementos que permiten establecer con cierta flexibilidad el análisis de la política.

Al observarse entonces la naturaleza de las políticas públicas, su ciclo se entiende como uno de los elementos metodológicos que permiten articular la reflexión sobre su definición y comprensión en el devenir temporal, así como su análisis en su carácter complejo a partir de sus componentes primigenios y su posterior transformación. Parsons explica que dicho modelo es aplicado tanto para analizar el proceso de las políticas públicas como “para el análisis en y para el proceso de políticas” (Parsons en Del Castillo y Méndez: 3).

Al observar los elementos predominantes enumerados en diversos niveles dentro del proceso de políticas, Jones propuso cinco pasos fundamentales (**Identificación de un Problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación**), como una serie de pasos sucesivos necesarios para el reconocimiento de lo que significaría estar frente a una política.

El proceso de políticas públicas, de manera general, toma en cuenta desde el punto de partida que define la construcción de un problema público por los diversos actores y factores determinados, las propuestas posibles de solución, la decisión del gobierno por tomar parte del asunto -interviniendo o no-, la implementación de la medida, así como su posterior evaluación. Dicho proceso establece su complejidad en los diversos enmarques

¹⁴ En la práctica las “etapas” pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condenarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atraerse, repetirse. Separar en diversos tramos la elaboración de una política y puede ser hasta desviante, si deja la impresión o recomienda que se proceda etapa tras etapa, prohibiendo avanzar la subsiguiente al menos que se haya completado la precedente. En suma, la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, una secuencia temporal”. (Idem)

que construyen una problemática y la definen. Esto significa, en principio, que el proceso mencionado transcurre por etapas y percepciones que suman su estado complejo.

Por su parte, Knoepfel *et al.* van más allá proponiendo una serie de “sub pasos” dentro de cada etapa que permiten tener una mayor comprensión de lo relativo a cada uno de los pasos del ciclo de la política (CUADRO I). Debido a que dicho esquema contempla una serie de factores que intervienen dentro de la política que habrá de analizarse, es que se ha decidido tomar este esquema como línea conductora de este trabajo. No obstante, habremos de considerar algunas otras propuestas complementarias de diversos aportes teóricos que se definirán en su momento, los cuales se considera relevante retomar para observar perspectivas¹⁵ que aporten posturas complementarias¹⁵.

(CUADRO I)
Secuencias de una política pública

| SECUENCIA | 1ª fase | 2ª fase | 3ª fase | 4ª fase | 5ª fase |
|--------------|------------------------------|--|--|--|--|
| TERMINOLOGÍA | Surgimiento de los problemas | Inclusión en la agenda | Formulación y adopción del programa de la política | Implementación de la política | Evaluación de la política |
| CONTENIDO | Surgimiento de un problema | Selección (filtro) de los problemas emergentes | Definición del “modelo causal” | Aplicación de las soluciones seleccionadas | Determinación de los efectos eventuales de la política |
| | Percepción del problema | Bosquejo de formulación del modelo causal | Definición de la o las soluciones adaptadas y aceptables | Acciones de los agentes administrativos a cargo de la implementación | Evaluación de la eficacia, de la eficiencia, de la pertinencia respecto al |
| | Definición del problema e | Respuestas de | | | |

¹⁵ Kingdom aporta una perspectiva distinta pero igualmente útil denominada como “corrientes múltiples” la cual parte de observar que las políticas no son un proceso terso y claramente definido, sino más bien, éste se encuentra sometido a la determinación de tres “corrientes”: la corriente de problemas, la corriente de políticas y la corriente política, que a su vez, derivarían en tres aspectos: el reconocimiento de problemas, la formación de refinación de propuestas políticas y la política (Kingdom en Díaz, 2003:15-17).

De acuerdo a Díaz, Kingdom establece que estas tres corrientes no necesariamente se encuentran actuando de manera independiente, ya que se determinan por diversas fuerzas, las cuales convergen en lo que Díaz llama como “ventana de oportunidad”, la cual se mantiene abierta por un tiempo limitado, y apunta: “si los empresarios de la políticas interesados en acoplar un problema con su solución o con el momento político adecuado dejan pasar la oportunidad, tendrán que esperar a la próxima (Díaz, 2003:17).

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|------------------|
| | identificación de sus causas posibles Representación del problema Demanda de acción pública | los poderes públicos a los que problemas que se reconoce deben ser objeto de una política | Proceso de filtro entre las soluciones ideales y los medios disponibles Selección de los instrumentos de acción | | problema inicial |
| PRINCIPALES CUESTIONAMIENTOS DEL ANALISTA | ¿Cómo se toma conciencia del problema? | ¿Cuáles son los factores que llevan al Gobierno a actuar ante el problema? | ¿Cuáles son las soluciones que proponen y aceptan Gobierno y Parlamento? ¿Conforme a qué procesos se formulan dichas soluciones? | ¿Se aplican las decisiones del Gobierno y del Parlamento? | |

Fuente: Tomado de Knoepfel, Larrue, Varone de adaptaciones de Jones (1970) y de Mény y Thoenig (1989).

La perspectiva cíclica de las políticas públicas permite comprender en su campo de explicación diversos factores que son igualmente importantes para definir las políticas públicas. Entre estas interrelaciones se ubican por ejemplo, “la existencia de círculos de retroacción en el proceso”, la posibilidad de observar en el trayecto de la política pública el papel y acción de los actores sociales, la revisión de factores determinados, así como la aplicación de marcos de análisis de otras disciplinas científicas, entre otros aspectos (Knoepfel 2006).

1.1.3 Enfoque “bottom up” y “top down”

Ante la necesidad de los hacedores de las políticas públicas para generar estudios que permitieran observar la eficacia de las propuestas realizadas, se establece también la creencia de que la base de la implementación y evaluación tienen su origen bajo un mismo supuesto: que al igual que las otras etapas que componen el ciclo de las políticas públicas,

éstas no se encuentran claramente delimitadas, sino que por el contrario, suelen empalmarse.

A medida en la que los estudios de implementación se fueron incrementando producto de la necesidad de observar los resultados de las políticas públicas, una primera postura lo representó la denominada “top down” (de arriba hacia abajo) la que, desde un punto de vista del mando, supone que el éxito de las políticas parte de formular el control en la ejecución de las mismas, para lo cual, se parte de una perspectiva vertical o jerarquizada.

La postura “top down” concibe la implementación como un “proceso” para el cual existe un vínculo estrecho entre las metas con las acciones que se realizan para concretarlas. En este sentido, se privilegian los elementos administrativos, puesto que se exige una claridad en los objetivos, disponibilidad de los recursos y, por sobre todo, un sistema de control –incluidos los individuos y asociaciones- que permitan una interacción para el desempeño ordenado del proceso.

Posteriormente a las posturas más conservadoras sobre la lectura “top down”, se dieron otras que establecían una posición más mesurada, en la cual se contemplaban entre otros factores: “una concepción más evolutiva y basada en el aprendizaje”. En estos estudios, se contempla que los implementadores de la política, ocupan un lugar importante dentro del sistema, no obstante, el sitio que ocupan, al parecer, sigue siendo bajo una visión subordinada a los niveles jerárquicos superiores.

En contraparte, una postura diversa denominada “bottom up”, además de interrogar los planteamientos de la postura “top down”, apunta que para el análisis de la implementación es necesario observar, tanto lo que ocurre en las “altas burocracias”, como lo que acontece con la nombrada “burocracia de ventanilla”. Los defensores de esta postura (Wetherley y Lipsky, entre otros), advierten que es necesario considerar todos los niveles de implementación para poder evaluar, bajo un análisis, la operatividad y funcionalidad de la política, lo que pone en evidencia que es en la interacción de actores y

entidades donde se pueden observar elementos que interrumpen u obstaculizan la adecuada implementación de la misma.

Otro de los aportes enunciados por la postura “bottom up”, sugiere que los análisis deben de realizarse en el marco de las “estructuras institucionales”. Con este nuevo enfoque, se les otorga importancia a los diversos actores y organizaciones que intervienen de una u otra forma dentro de la implementación de una política. Esta serie de interacciones no pueden ser observadas desde el modelo “top down”, que se encuentra mayormente concentrado en controlar más que en comprender el fenómeno desde **la red de interacciones y comportamientos** de los actores, y las organizaciones a sus diversos niveles.

La postura “bottom up”, más que descubrir que la implementación de las políticas pasa por un sistema de abajo hacia arriba, lo que encontró es que sin estas lecturas de las relaciones verticales, no se podrán generar resultados orientados a la implementación de la política mientras no se considere delinear una lectura de las relaciones que existen en todo el proceso.

Al parecer, ambos enfoques pueden ser igualmente valiosos para el tema que nos ocupa. Los aportes del enfoque “top down” permiten considerar que sin el control y la claridad de los objetivos y del reconocimiento pleno del proceso y del sistema, sería difícil poder echar andar cualquier empresa. Los de “bottom up” estarían mayormente relacionados con un enfoque más experiencial y situados más en la construcción social de la implementación, lo cual reviste de importancia la lectura que se tenga de la red de actores y organizaciones que intervienen a lo largo de la implementación de una política.

1.1.4 La Nueva Gestión Pública

Uno de los principales dilemas de la gestión pública parece girar sobre lo “verdaderamente público” que contiene, así como las condiciones de eficiencia y eficacia que ésta debe de producir “si no mejores, al menos tan buenas como las del mercado”. Olias de Lima señala que el término gestión puede definirse “como el conjunto de decisiones dirigidas a motivar

y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas” (Albi en Olias, 2001:3).

Esta definición entraña un devenir histórico dentro de la administración pública, la cual, desde hace un par de décadas se fue transformando por diversas presiones, pasando desde la tendencia a la globalización, hasta “el descontento de los ciudadanos que miden los servicios públicos con criterios de mercado”; así como la renovada acepción de lo gerencial, la cual conlleva la creencia de que la aplicación de técnicas e instrumentos adecuados propician alcanzar los resultados y objetivos trazados mediante la menor cantidad de recursos invertidos en ello (Ibidem: 8). Por lo tanto, la Nueva Gestión Pública se presenta como una de las nuevas estrategias en oposición a la gestión tradicional y al gerencialismo clásico, y postula una nueva relación con entes no gubernamentales (sector privado y ciudadanía). Si bien es difícil encontrar una definición clara, podemos decir que en palabras de Olias, sería “un conjunto difuso de supuestos, conceptos, tecnologías y prácticas de indudable pujanza y difusión, pero de más que discutible coherencia, que en los últimos años se ha convertido en el aliado imprescindible de la nueva administración pública”, en este sentido, apunta, “la NGP actuaría más como un depósito de orientaciones, métodos y técnicas diversas que como un conjunto sistemático y ordenado de propuestas a los que acudir en función de los problemas propios, los objetivos a alcanzar y las fuerzas de apoyo y resistencia al cambio”. (Ibidem:9).

Una parte medular de la NGP se da por hacer del análisis empírico una fuente de conocimiento de gran valor para tomar decisiones y considerarse dentro de los diseños de las políticas públicas, por lo cual, la etapa de evaluación se convierte en un eje central dentro de su construcción. Frente a las condiciones que exigiría el nuevo paradigma de la gestión pública, se encontraría como una vertiente ventajosa recuperar la dimensión política en tanto que “la vinculación con el medio externo” que la rige, demanda la “interacción” con actores e instancias externas.

Para Garnier, crítico de la NGP, la respuesta a los Estados inoperantes que parecen tener su solución en la implementación de la nueva gestión pública, se encuentra más en cuestionarse sobre su recomendable despolitización como condición para su

implementación. Esta medida resalta que el problema, más que referirse a exentar al Estado de sus cualidades políticas naturales, se encontraría más relacionado con un asunto de lo que llama “hacer bien la política”. En el mundo real, de nada sirve el mejor desarrollo, programa y dictamen técnico para resolver un problema si no existen las bases para poder consolidarlo entre los diversos intereses sociales representados. Esto nos lleva, por otra parte, a entender que es justamente en la dimensión política donde pueden fracasar planeaciones estratégicas de alto costo y oportunidad.

1.1.5 Paradigmas dominante y emergente dentro de la política social

Uno de los marcos teóricos en el que se apoyará el desarrollo metodológico de la investigación, gira en torno a observar los cambios en los paradigmas de las políticas sociales denominados como “dominante”¹⁶ o “emergente”¹⁷. Estos enfoques que discrepan entre sí en el diseño, gestión y alternativas de las políticas públicas, se presentan hoy como dos modelos predominantes en la región latinoamericana, los cuales, con base en un análisis de Franco y Queirolo, encuentran con mayor claridad sus oposiciones a la luz de diversos puntos. (CUADRO II)

PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL (CUADRO II)

| | DOMINANTE | EMERGENTE |
|------------------------------|---|---|
| INSTITUCIONALIDAD (I) | MONOPOLIO ESTATAL -Financia -Diseña -Implementa -Controla Funciones unificadas | PLURALIDAD DE SUBSECTORES Estatal, Privado (comercial), Filantrópico (ong), e Informal (familia) Funciones separadas |
| INSTITUCIONALIDAD (II) | CENTRALISMO | DESCENTRALIZACIÓN |
| LÓGICA DE TOMA DE DECISIONES | BUROCRÁTICA -Estrategias macro -“El Estado sabe” | DE PROYECTOS Asignación competitiva. Licitaciones |

¹⁶ Dentro de este enfoque se concibe que “la política social tradicional es una actividad del Estado, que realiza la totalidad de las funciones: actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador. Vale decir, que todas las funciones están unificadas en un mismo sujeto. (Franco y Queirolo, 2007:

¹⁷ El paradigma emergente plantea el agotamiento de esta concentración de responsabilidades y postula que el Estado ya no debe hacer las mismas cosas que en el pasado, ni de la misma manera. Considera importante que se reconozca que hay, además del Estado, varios actores de la política social: el filantrópico o voluntario, el comercial y el informal...”, .

| | | |
|--|--|--|
| | -Asigna recursos vía administrativa -Usuario sin elección | Usuario propone “Capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse” (Fondos de inversión social) |
| FINANCIAMIENTO (I) FUENTES DE RECURSOS | ESTATAL | COFINANCIACIÓN “Lo que no cuesta, no vale” Recuperación de costos: “el que puede, debe pagar” [riesgo: marginar pobres] |
| FINANCIAMIENTO (II) ASIGNACIÓN DE RECURSOS | DE LA OFERTA Falta de competencia | SUBSIDIO A LA DEMANDA (creación de cuasimercados) Competencia Libertad de elegir [¿consumidor tiene información suficiente?] |
| OBJETIVO BUSCADO | UNIVERSALISMO DE LA OFERTA (alto costo, bajo impacto) Oferta homogénea disponible favorece a los informados, y organizados | UNIVERSALIDAD DE LA SATISFACCIÓN “tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente” |
| CRITERIOS DE PRIORIDAD Y EXPANSIÓN DEL SISTEMA | AMPLIACIÓN PROGRESIVA DE ARRIBA HACIA ABAJO (Acceso segmentado) Ergo: “a menor gasto social, menos equidad” | PRIMERO, LOS MAS NECESITADOS (Instrumento: FOCALIZACIÓN) |
| POBLACIÓN OBJETIVO | CLASE MEDIA GRUPOS ORGANIZADOS | POBRES |
| ENFOQUE | EN LOS MEDIOS -infraestructura social -gasto corriente | EN LOS FINES IMPACTO: magnitud del beneficio que recibe P.O., según objetivos buscados |
| INDICADOR UTILIZADO | GASTO PÚBLICO SOCIAL | RELACIÓN COSTO-IMPACTO |

FUENTE: Franco (1996)

Cabe aclarar que retomo este modelo explicativo porque, de acuerdo a la hipótesis que guía este trabajo, una de las características de la política cinematográfica es que se ha enmarcado dentro de un cambio de paradigma entre el *dominante* respecto al *emergente*, especialmente frente a un adelgazamiento Estatal del sector. En este sentido, como se observará en el Capítulo III, parte del análisis está en función de analizar cuáles han sido los ámbitos que han cambiado o prevalecido en el diseño e implementación de la política, que, a su vez, genere la reflexión sobre las posibles vías por las que puede transitar la política en el corto, mediano y largo plazos respecto a este esquema.

1.2 LA NATURALEZA ECONÓMICA DE LA ACTIVIDAD CINEMATOGRÁFICA Y SUS ATRIBUTOS PÚBLICOS

¿Se podría decir que, de cualquier modo, el mercado siempre ha estado ahí, y siempre ha incidido en el desarrollo de las artes?

-No, no siempre, ni del mismo modo. Al menos en lo que al cine se refiere. Lo que sí estuvo presente, desde que las películas fueron consideradas un negocio, fue el comercio. Y existe una diferencia sustantiva entre comercio y mercado. En los primeros tiempos del cinematógrafo, la creación -entre los cineastas primitivos abundaban los creadores, verdaderos artistas que no tenían conciencia de serlo, y eso era lo bueno- se comercializaba de una forma digamos natural. Para entendernos, la obra nacía como una criatura más o menos libre, como por descuido, y luego se entregaba al mundo. Ahora, sin embargo, la inmensa mayoría de las películas tienen que nacer ya vendidas. El mercado es quien dicta absolutamente la ley, quien decide lo que debe existir y lo que no. La máxima que en su día vocearon los productores norteamericanos - "una buena película es aquella que gana dinero y una mala aquella que lo pierde"- ha sido aceptada prácticamente por el mundo entero, de tal modo que, a propósito de una película que está en cartelera, la cualidad suprema que la publicidad maneja son las entradas vendidas, el dinero recaudado; cifras y más cifras -que, en ocasiones, no corresponden exactamente a la realidad- que se exhiben para hacer que el espectador considere ese producto como algo necesario, de visión obligada. La auténtica sacralidad no está ahora en la bondad de la obra sino en el mercado, en su capacidad para mover dinero.

Entrevista a Víctor Erice (Director de cine español)

1.2.1 El cine: entre el interés público y el mercado

Al parecer, la acción pública está en gran parte fundada en la construcción social del problema. Por tal motivo, en el capítulo II, se hace una mayor argumentación histórica de la participación institucional pública en la actividad cinematográfica del país, así como los sucesos, posturas y razonamientos que han llevado al Estado mexicano a ocuparse del cine. Sin embargo, desarrollaré brevemente una aproximación a algunos de los conceptos teóricos que darían sustento a esta intervención o participación del Estado en la cinematografía nacional.

La concepción del cine como arte -considerado el primero surgido a partir de los avances científicos propiciado por los principios de la fotografía y de toda una serie de implementaciones instrumentales complejas, procesos y pericias técnicas-, ha sido, a la par

que la construcción de sus especificidades, producto de un devenir histórico y de su desarrollo, puesto que ha sido este transcurrir en el tiempo y el enriquecimiento del acervo cinematográfico de la humanidad, lo que ha propiciado el estudio de su fenomenología, otorgándole definiciones como “el nuevo de las bellas artes”, y a partir de ese momento generado una de sus frases definitorias en nuestros días: la que lo califica como el “séptimo arte”.

Para avanzar en nuestro trabajo nos parece importante establecer cuál es para esta investigación esa esencia del cine que ha llevado a concebirlo como una manifestación artística y, que parece, en el fondo, la que por generaciones nos ha invitado a las salas cinematográficas. Desde luego, este argumento va más allá incluso de suponer y aceptar simplemente que el cine es una expresión artística, es también aludir a su esencia para establecer con una mayor claridad, por qué es trascendente su consolidación como una actividad de interés público.

En este sentido, como nos dice Tarkovsky, es fundamental cuestionarse la existencia y el sentido del arte y sobre todo advertir por qué y para qué se necesita en nuestras sociedades. Pregunta esencial, nos dice, no sólo formulada por el artista o el interesado en el tema sino también por “esa expresión común, extraordinariamente sintomática de la relación entre el arte y su público en el siglo XX: el consumidor”. (Tarkovsky, 1993:38). Este último término es utilizado por Tarkovsky despectivamente estableciendo que todo arte, salvo el destinado al consumidor como mera mercancía, persigue “explicar a la gente la razón de su existencia en este planeta o, si no explicarlo, al menos preguntarlo” (Idem).

En este sentido, debemos considerar que la necesidad del arte está justamente en una dimensión de la existencia humana y la experiencia individual que involucra aspectos profundamente espirituales, los cuales, ninguna sociedad puede estar en condiciones de omitir para el desarrollo de su población. Por ello, en palabras de Tarkovsky “la función del arte no es, tan solo -como a veces se asume- la transmisión de las ideas, la difusión de pensamientos, el servir de ejemplo”, es más bien transitar entre una relación entre la obra y el espectador, tras lo cual si este encuentro entre el talento del artista, el trabajo técnico y

artístico que participa en la realización de una película y la sensibilidad del espectador se da en las mejores condiciones se “experimenta un golpe purificador y sublime”.

Esta idea es cardinal para denotar que el arte está intrínsecamente relacionado con valores humanos y sociales irremplazables e irrenunciables en los cuales se desarrolla la sensibilidad humana hacia los otros y hacia el entorno, y por lo tanto, a lo que debería aspirar cualquier sociedad y su Estado, es propiciar y potenciar la sensibilidad de sus ciudadanos que contribuya a generar una ciudadanía responsable en armonía con la preservación y mejora de su entorno social y natural.

En este sentido el devenir de la historia del cine que lo ha llevado a una industrialización compleja ha generado concebirlo con dos acepciones incompatible en muchas ocasiones, considerarlo tanto un bien artístico y cultural como un bien económico (Herranz: 2002). No obstante, en términos económicos, una de las diferencias sustanciales entre arte y cultura -y por lo tanto desde nuestra perspectiva del cine-, como lo establece Towse, radica justamente en que el arte, y por lo tanto el cine, deben ser considerados como una actividad económica, en contraste, la cultura es esencialmente un bien público (Frey: 1997). Para abordar esta definición, debemos empezar por señalar que dentro de la economía se reconocen dos tipos de bienes: los públicos y los privados.

En palabras de Many-Thoenig, una autoridad pública puede definirse como un organismo que concede y administra los bienes colectivos. Un bien colectivo o también denominado “público”—el aire, el agua, la educación, etc- puede ser tanto un bien como un servicio, el cual debe poseer tres particularidades: no es divisible —en el sentido de que si alguien lo consume impide que otro lo consuma-, no puede ser racionado de forma selectiva por los mecanismos del mercado y de los precios y, por último, se encuentra disponible en la medida en que los consumidores pueden acceder a éste por igual. (Many-Thoenig, 1992:91-92).

Herranz, tras establecer que los bienes privados se caracterizan “por ser consumidos por un individuo” cuya especificidad son los de la rivalidad y ser excluibles en la medida en

que el consumo de un producto excluye a los otros igualmente de su consumo, apunta que el cine podría ser considerado como un bien mixto –como se les denomina a los que tienen características tanto de bienes públicos puros y privados–, puesto que el cine como bien cultural no desaparece al ser consumido y tampoco excluye a quien lo consume evitar que otro lo haga. Esta definición nos lleva a retomar lo mencionado ya por Towse, que subraya que un aspecto fundamental para retomar la economía dentro de este ámbito es aclarar que la cultura, en el sentido que le dan las ciencias sociales, es y debe considerarse como bien público, contrariamente el arte o las artes deben considerarse como una actividad económica.

Esta reflexión nos lleva entonces a establecer que si bien el arte contiene y reviste por su naturaleza un atributo inherentemente cultural, éste no debe ser considerado como tal de *ipso facto*, en tanto resulta más operativo para el análisis económico plantear su esencia conceptual y económica disímil. De esta forma, como lo señala Herranz, “la diferencia económica entre las artes y la cultura es que los individuos pueden decidir qué tipo de arte producir y consumir, y la sociedad puede decidir si son provistos pública o privadamente y con o sin apoyo financiero” (Herranz, 2002:78), no obstante, debe considerarse que tal decisión está sujeta también condicionada a la información y formación con la que cuenta el público antes de elegir sobre una u otra opción e incluso, el problema parecer estar precedido justo sobre lo que debemos de entender como cultura. Para abordar estos aspectos nodales en la disertación del trabajo, me parece fundamental traer a cuenta dos respuestas del director español Víctor Erice a este respecto, formuladas sobre las problemáticas que atraviesa el denominado “cine de autor o de arte” frente al mercado cinematográfico que prevalece en la mayor parte de las industrias del mundo.

-¿Son las películas de autor, las de carácter cultural, las que más sufren esa dificultad a la que alude?

-Muy probablemente. Aunque sucede una cosa: la gente ya no sabe muy bien en qué consiste eso de ser autor. Por otra parte, la mayoría de los directores se consideran autores. Y en cuanto al carácter cultural de una película... Depende de cómo se entienda el término cultura. Invocando a la Cultura tampoco logramos evitar una cierta ambigüedad. A la hora de las declaraciones de principios, casi todo el mundo, y particularmente los productores, afirman que todas las películas son cultura. Y es probable que tengan razón, porque el entretenimiento es hoy la única cultura que de verdad cuenta. Basta observar

cómo la Administración recompensa y subvenciona, sobre todo, de la forma más abundante, el éxito en taquilla.

-¿Esa política es la que se resume en la frase "el público siempre tiene la razón"?

-Sí. Es el famoso Veredicto del Público, al que se suele recurrir en nombre de una razón suprema: la Razón del Contribuyente. Lo apuntaba con ironía Rafael Sánchez Ferlosio en un artículo titulado "Cultura, ¿para qué?" Veredicto del Público pero, ¿de qué público? ¿Del que frecuenta día y noche los espacios de televisión de mayor audiencia? ¿Es que acaso el Público no es precisamente una fabricación previa y permanente desde las alturas, una falsificación de lo que hubiera de gente común y corriente en este mundo? La educación, sobre todo bajo el imperio del audiovisual, a la que un niño se halla condenado desde que abre los ojos, fabrica eso que llamamos tan inocentemente Público, sus gustos, sus necesidades y hasta sus emociones. Es evidente que así, con tan uniformador y potente foco de educación, la demanda de banalidades desde abajo, desde el consumidor, cada día se identifica más con la administración de banalidades desde arriba, desde los medios y los órganos de poder, tanto industriales como culturales.

¿Cree entonces que esa clase de tutela por parte de la Administración puede ser también una manera de indicar lo que hay que producir?

-Sí, de una manera indirecta quizá, pero muy persuasiva. Como política general, posee un rasgo diferenciador: pone las cosas en su sitio, claramente. La imagen más expresiva de lo que digo es la del señor secretario de Cultura mostrando a los periodistas, en una reciente comparecencia, como argumento supremo, la gráfica del índice de audiencia del cine español. Ese gesto resume la principal consideración que el cine le merece. (Campaña, Mario. Entrevista con Víctor Erice. Parte I y II) La Jornada Semanal Febrero 6 y 13, 2000)

La intención de las citas anteriores tienen como finalidad exponer de manera sintética lo que me parece debe considerarse como una disertación central, es decir lo que debemos entender como arte y cultura. Para efectos de avanzar en nuestro tema, al margen de que me parece fundamental definir estos conceptos desde diversas disciplinas, retomaré la que ha prevalecido en la planeación y ejecución de las políticas públicas. En este sentido, la cultura, como producto de toda actividad humana, se encuentra en un terreno conceptual fundamentalmente cualitativo. A este respecto, la UNESCO hace una definición que puede servir a nuestro propósito al distinguir arte y cultura desde el punto de vista económico: "La cultura constituye una dimensión fundamental del proceso del desarrollo y contribuye a fortalecer la interdependencia, la soberanía y la identidad de las naciones, el crecimiento se ha concebido frecuentemente en términos cuantitativos, sin tomar en cuenta su necesaria

dimensión cualitativa, es decir, la satisfacción de las aspiraciones espirituales y culturales del hombre” (Mundiacult en UNESCO, 2007¹⁸).

En este sentido, un enfoque operativo de la economía del arte ha sido la que ha incorporado la perspectiva racional, la cual coincide con los fundamentos que retoma también de la economía el análisis de la política pública. Estos planteamientos racionales, parten esencialmente de cuatro diversos supuestos del comportamiento humano¹⁹ En este sentido debemos entender que el arte es un término cambiante puesto que está sujeto a “a preferencias y restricciones individuales” (Frey en Herranz, 2002:78-79-82).

Para concluir este enfoque racional y económico del arte que lo distingue de otras aproximaciones como los de la filosofía y la sociología, se parte que éste, está construido socialmente por las creencias de lo que es o no arte, y por lo tanto, dicho enfoque racional no está tampoco en condiciones de diferenciar entre si las obras derivadas de tal concepto de arte son buenas o malas. Bajo esta perspectiva, el arte está determinado por las “preferencias y restricciones”, y éstas están sujetas también a las transformaciones “con relación a las condiciones institucionales existentes en la demanda y oferta del arte”. Para subrayar estos dichos, Herranz retoma una cita de Frey que enmarca esta postura, al señalar que “en equilibrio, el concepto económico del arte se define como las consecuencias de las preferencias y las restricciones de todos los actores involucrados” (Frey en Herranz, 2002:82). Así también, señala que son las situaciones de desequilibrio entre demanda y oferta, las que posibilitan tener una mayor comprensión sobre “por qué el arte se produce y se demanda” así como la evolución del concepto económico del arte” (Idem).

¹⁸ En Perspectivas de la UNESCO sobre Políticas Educativas, Culturales, de Ciudadanía y de Juventud. “Un nuevo contrato entre cultura y sociedad. Las políticas culturales en el siglo XXI”

¹⁹ Estos son retomados por Herranz de los estudios del economista Frey, y podrían resumirse de la siguiente manera: 1) se debe considerar que las unidades que actúan son individuos interactuando unos con otros, a lo que se le denomina como “individualismo metodológico”; 2) el modo de actuar de los individuos se encuentra sujeto a sus preferencias y sus restricciones en cuanto a sus recursos (ingresos), así como del tiempo y restricciones normativas; 3) “el comportamiento de los individuos se encuentra principalmente en función de sus propios intereses y de los incentivos; 4) éste último supuesto de Frey es definido por Herranz retomando postulados clásicos de la economía en el sentido de que las preferencias no se transforman en el tiempo si no más bien cambian a través de las restricciones, este supuesto, según nos dice Herranz, no se da en el plano real, pero es utilizado por la economía para llevar a cabo sus análisis. (Ibidem)

No obstante a que el término de economía del arte se encuentran más cercano a los propósitos de este trabajo, también se aludirá a lo largo del texto, el concepto de economía de la cultura, que sin considerar las distinciones económicas realizadas por Towse entre arte y cultura, retoman éste último concepto para desarrollar diversas posturas teóricas que permitirán, en su caso llegar a los objetivos trazados.

De manera general, se considera que la economía de la cultura comprende las actividades artísticas, y las de entretenimiento o del espectáculo (Lasuén, García y Zofío, 2005:53), es así que Piedras y Canclini, encuentran dos ciclos o cadenas de valor en las denominadas industrias culturales o también nombradas industrias creativas: la económica y la simbólica.

En este sentido, Piedras argumenta que reconocer a la creatividad como la base de la economía de la cultura, el cual detona toda una cadena de valor, presenta como particularidad que es un recurso renovable a diferencia por ejemplo del petróleo. Para Piedras, este ciclo inicia con la creación de una idea y acto seguido se daría su producción, distribución y comercialización, entrada al mercado o el consumo, o lo que dicho autor denomina como la etapa de “apropiación de bienes y servicios culturales” (Piedras, 2006:88). No obstante, dicho ciclo no necesariamente se cumple de esta manera en todos los casos, sobre el entendido, por ejemplo, de que son muchos los artistas que conservan su obra sin colocarla en el ámbito del mercado.

Por su parte, Canclini señala la existencia paralelamente de un ciclo simbólico de la creación de valor, el cual es menos tangible pero se encuentra siempre presente, en tanto un libro, un cuadro o una película, si bien se presentan como bienes económicos “se espera además que tengan un valor simbólico”, mismo que entra dentro de un fenómeno de apropiación a diversos niveles. Este planteamiento nos llevaría a “superar el aislamiento idealista de ciertos análisis culturales” que toman la creación artística tan sólo y únicamente revestida de un valor simbólico. A este respecto, Canclini señala que “en rigor, no hay desarrollo musical o literario de una sociedad –en el sentido de que el conjunto se apropie de esos bienes- si no hay industria editorial o musical”, lo anterior, considerando

que de no existir los mecanismos que difundan colectivamente dichos bienes culturales es difícil que se favorezca su apropiación a quienes los aprecian y consumen (Canclini, 2006:88-89). Cabe aquí señalar que este terreno donde se da la relación y el intercambio de bienes y servicios entre los individuos *racionales* se le denomina **mercado**.

Para continuar con este planteamiento racional, Herranz focaliza el estudio de lo que se denomina preferencias, y que retomaremos en nuestra disertación a lo largo de este trabajo. A este respecto, al establecerse entonces que la economía del arte se sustenta en las preferencias de los individuos más allá de un juicio estético –que en todo caso realizan los sujetos y no el analista- éstos definen la pertenencia de un producto y su esencia artística. No obviamos señalar que, como ya se ha dicho en palabras de Erice, concebimos que estas preferencias están sujetas irremediabilmente a la formación e información que se le proporciona a la población a través de diversas vías, desde la educativa, cultural y cívica, etc, hasta la que por distintos medios se lleva a cabo para orientar criterios de elección sobre lo que, en su caso, podría o no considerarse como arte. Es por ello que si bien observamos estas preferencias desde un perspectiva individual, la interdependencia que se encuentra entre éstas con los niveles de formación e información para generar espectadores de las diversas artes es determinante, y es por ello también que esta dotación de elementos para formar criterios es igualmente un ámbito de interés público y por tanto que debe atender el Estado.

Frey encuentra dos clases de preferencias en el arte: las que serían denominadas como *preferencias básicas* y las *preferencias reveladas*. Las primeras se caracterizan por ser parte de los deseos humanos más primigenios, como los de aspirar a poseer cosas y/o a gozar servicios, no obstante que estos estén fuera de un alcance real. Las segundas estarían determinadas por las restricciones objetivas que impiden poseer las preferencias básicas en las que no sólo se encuentran lo económico, sino otros factores necesarios para establecer el intercambio, como el tiempo, circunstancias de espacio y distancia, etc . (Frey en Herranz, 2002: 80).

Herranz encuentra dos puntos clave dentro de la economía del cine: por un lado sus preferencias en el cine y por el otro los riesgos del cine. Dentro de las preferencias en el cine, se ha desarrollado por diversos economistas posturas que manejan empíricamente la intervención de diversos elementos para la apreciación del arte, como los realizados por Stigler y Becker. En estos trabajos se incorporan factores como los de “tiempo dedicado a la producción, y consumo del arte y su entrenamiento, la educación y otros tipos de capital humano dedicados a la apreciación” del arte. A su vez, se han realizado estudios aplicando este mismo esquema dentro del cine mexicano como el realizado por Simons en 1999, en el cual se ha generado los mismos resultados, concluyendo, en palabras de Herranz, que “mientras más cine consume un individuo, más fácil le será derivar utilidad de su consumo y más cine de cierto tipo querrá consumir. El individuo va adquiriendo mayor capacidad para analizar, digerir, y apreciar el cine a medida que pasa el tiempo y va asistiendo a un mayor número de funciones (Herranz, 2002: 84).

Por su parte, dentro de los riesgos del cine, es un principio de industria reconocerla en todo el mundo como de alto riesgo, el cual de acuerdo a los diversos entornos nacionales se agudiza. Empíricamente el cine nacional cuenta en la actualidad con una muy baja probabilidad de recuperación de la inversión aplicando las variables de éxito o fracaso en taquilla (Herranz, 2002:88-90). En el siguiente capítulo revisaremos los principales problemas estructurales e ineficiencias del mercado que ha presentado el cine mexicano dentro de nuestro periodo de estudio. No obstante, debemos mencionar que bajo ciertas perspectivas económicas el Estado interviene en el mercado cuando existen una serie de imperfecciones²⁰ (Parkin en Herranz, 2002:91).

Por último, es muy importante resaltar el valor que tiene dentro de la economía del país la industria cultural. A este respecto, Piedras en su estudio “¿Cuánto vale la cultura?”, realizado en 2004, encuentra al analizar las Industrias protegidas por el Derecho de Autor (IPDA), que su aportación a la economía representa el 6.7% del PIB nacional, sólo atrás de la industria maquiladora, la petrolera y parcialmente el turismo.

²⁰ Dicha incursión se da “en la provisión de bienes y servicios, en la generación de externalidades o por la restricción de la producción por la presencia de monopolios o cárteles o cuando hace falta una redistribución de ingreso y riqueza”. (Parkin en Herranz, 2002:91)

El cine contribuye con el 1.5% a este porcentaje del PIB nacional, sólo detrás de la industria musical. Por el volumen de localidades vendidas en las salas cinematográficas, el país se ha encontrado en los últimos años dentro de los cinco con mayor asistencia en el mundo. Sin embargo el país ocupa el cuarto lugar respecto a la transferencia de regalías “por concepto de consumo de materiales audiovisuales estadounidenses” (Piedras, 2004:71, 181).

Este importante papel dentro de la economía nacional, establece que esta actividad cultural deba ser considerada como un elemento con alto potencial para coadyuvar al desarrollo económico. Es como lo señala Piedras, aspirar que al igual que la industria petrolera o maquiladora, se tenga un tratamiento estratégico que fomente su desarrollo y le permita contribuir con mayor eficacia al crecimiento y desarrollo económicos del país. La distinción entre ambos conceptos se encuentra en que el primero remite únicamente a “generar valor económico” y el segundo contempla complementar ese valor económico con bienestar. A este respecto concluye que “al demostrar que la cultura genera ese crecimiento económico intrínsecamente resulta en bienestar por sí misma” (Piedras, 2006:91-92)²¹.

1.2.2 Fallas del mercado y financiamiento público a la cultura

Ante la pregunta ¿debe el gobierno financiar la cultura? Frey responde que esta cuestión es abordada por la economía desde la teoría del bienestar “que trata la cuestión de si el mercado privado asigna mal los recursos en el ámbito de las artes”, con el propósito de conocer por qué la oferta de cultura se vuelve reducida si se le deja al libre juego de sistemas de precios (Frey, 2005:73). Frey distingue estas fallas desde los dos componentes del mercado: la demanda y la oferta. De la demanda, advierte que desde el marco de la teoría del bienestar “se ofrece muy poca cultura si el mercado no refleja todas la preferencias de los individuos por disfrutar de este bien”, estableciendo que los mercados dejan casi totalmente de lado los subsiguientes tipos de demanda: *economías externas en la*

²¹ Piedras ejemplifica este dicho señalando lo siguiente: “cuando la industria petrolera produce y genera un peso, ese peso no se va a quedar allí en las finanzas públicas, tiene que ser convertido en bienestar, llámese educación, salud, infraestructura, vivienda, o cultura misma. Y allí hay un gasto administrativo para pasar ese peso y hay una erosión; ese peso, cuando llegue al bienestar ya no va a llegar en términos de un peso: se pagó un burócrata, una oficina, una construcción, ya llega un fracción de 80 centavos . Mientras que cuando ese peso es generado dentro de la cultura por sí mismo ha generado empleo, inversión y producción, pero a la vez es bienestar en sí mismo. (Piedras, 2006:91-92)

producción y el consumo, demanda sin mercado (non-market demand), y la cultural como bien público.

Frey señala que “no todos los efectos indirectos ocasionados por la provisión de la cultura son fallas del mercado”. A este respecto, apunta que lo anterior se ve reflejado en los efectos multiplicadores que se generan al gastarse en cultura. No obstante, al pronunciarse a favor de la participación del Gobierno en la cultura, explica que los estudios “llamados de impacto” suelen erróneamente justificar el apoyo a este sector observando el “volumen de negocio adicional” (es decir, el incremento a la demanda de diversas actividades económicas como hoteles, restaurantes, sistema de precios, etc.) en vez del “valor añadido”. Para respaldar su argumento establece que entre las razones de eficiencia a favor de la intervención pública en la cultura se encontrarían las siguientes: *bienes de mérito, falta de información, irracionalidad y distribución de la renta.*

Por otra parte, Frey apunta diversas razones por las cuales la oferta puede distanciarse de su estado ideal: *competencia imperfecta, costos decrecientes, retraso en la productividad y distribución de la renta.* Una vez enumeradas estas fallas, tanto de la oferta como la demanda, que argumentarían una participación del Estado en el arte, Frey trae a cuenta los contra argumentos generales a estos postulados, señalando que pueden darse también en cualquier otra área de la economía. No obstante, opina que con estudios tanto teóricos como empíricos, los economistas de la cultura han demostrado que en “las actividades culturales se producen más externalidades positivas, y más importantes que en otros ámbitos”. (Idem)

Uno de los argumentos a los que alude es al que se refiere a los aspectos distributivos, a este respecto señala que si bien se ha demostrado empíricamente que el apoyo del Estado a las artes suscita en ocasiones efectos contrarios a los perseguidos” al ser los receptores de rentas altas los que consumen en su mayoría los servicios culturales, esto no es necesariamente cierto, en todo caso, explica, serían los sectores de renta media los principales (primeros) beneficiarios.

Otro punto sobre el que reflexiona se refiere a los efectos distributivos no deseados, dado que se argumenta que la participación del Estado tiende a favorecer a los agentes más “exitosos”, y por lo tanto, con mejor condición económica. Ante ello; expone el ejemplo de las compañías de ópera, donde el apoyo federal parece sólo contribuir a mayores ingresos a los cantantes y maestros. Este argumento también se ha expuesto para el caso del cine en México, aludiendo que la participación del Estado sólo favorece una mayor renta a artistas con “éxito” llámese actores, directores, etc.. Este argumento, nos dice Frey, no es necesariamente cierto para todos los casos, ya que bajo su óptica “gran parte de la ayuda pública va a parar a artistas con un nivel de renta bajo, incluso muy bajo, en su ciclo vital” por lo que la participación del Estado estaría actuando en la dirección deseada (Frey, 2005:79).

En alusión a los costos decrecientes y el retraso en la productividad, Frey cita algunos ejemplos para argumentar que estos pueden ser superados con medidas adecuadas, al señalar que “los ingresos aumentarían introduciendo unos precios que capten las rentas a favor de los consumidores generados por la actividad cultural” De esta forma, nos dice, “la discriminación de precios permite establecer tarifas más elevadas para los consumidores culturales inframarginales, que tienen un mayor nivel de renta, mientras que se mantiene un precio igual al costo para los consumidores marginales” (Idem)

Señala que si bien es muy complicado establecer patrones de productividad a ciertas actividades artísticas –como la artes escénicas- otras tienen por su naturaleza la posibilidad de acceder a más consumidores, el cual es el caso del cine. Aludiendo a lo anterior, señala que “todas estas formas permiten un gran crecimiento de la productividad, puesto que con un costo cero o muy bajo, puede hacerse llegar una representación en vivo a grandes audiencias, incluso en ocasiones transmitirse a millones de personas”.

Para Frey, son estas fallas en el mercado las que justifican la participación del Estado en el arte y la cultura. Sin embargo, debe considerarse, en su opinión, que existen otros tipos de fallas que también deben reconocerse, por ejemplo la participación del gobierno. La teoría de la elección pública da cuenta, nos dice, de cómo las decisiones que

se toman con criterios políticos pueden desviarse sistemáticamente de las preferencias de la población. Otra de las fallas que debe considerarse es el de las burocracias públicas, las cuales, junto con los políticos, se encuentran sujetas a los “grupos de presión”. De esta forma los funcionarios y los políticos tienden a “favorecer a aquellos productores culturales que están bien organizados” lo que genera una concentración de los recursos en sólo unos cuantos dando como resultado que los “productores nuevos o experimentales” presenten mayores dificultades para obtener alguna ayuda pública.

Para continuar con su exposición, Frey aborda las cuestiones constitucionales que se encontrarían a favor o en contra del apoyo público a la cultura. Parte en principio por reconocer que como toda actividad humana, tanto el mercado como el aspecto político dentro de las sociedades está sujeta a fallas. Por lo tanto, nos dice, la cuestión un tanto objetiva podría centrarse, por un lado, en comparar la intervención del Estado en un sector respecto a otro, donde se encontrará que dicha participación es menor en la cultura respecto a otras actividades de la economía (agricultura, defensa, etc.); y por el otro, responder si el apoyo a la cultura beneficia a la mayoría de la población. Sobre esta cuestión apunta que no se tiene respuesta directa “al menos si estamos de acuerdo en que no existe una función colectiva de bienestar social que nos permita evaluar y comparar el comportamiento de varios sectores”. Ante esta limitante empírica, Frey resuelve el cuestionamiento a partir de su nivel constitucional. Alude entonces a que el apoyo público a cualquier actividad de la economía debe quedar sujeta a la aprobación de los ciudadanos, los cuales se encuentran representados en un estado democrático *representativo* en el parlamento y en el gobierno. Por lo tanto, las decisiones de estas instancias se consideran legítimas, y con ello, si la población considera que este ámbito debe ser o no respaldado. Otro paso subsecuente y que se desprende del tema constitucional, es analizar si el apoyo público se da de manera centralizada o descentralizada, lo que permitirá, nos dice, diversificar las posibilidades de apoyo de los productores culturales y someter sus proyectos a diversos criterios sobre lo que debe considerarse como “cultural”, asumiendo que este concepto es redefinido inevitablemente por quien detenta la administración y el poder.

CAPÍTULO II

2.1 CADENA DE LA INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA

Para poder comprender el breve devenir histórico de la industria cinematográfica y su estructura en la actualidad, es importante establecer una serie de conceptos que considero claves para el desarrollo de la investigación, particularmente para los lectores que no están familiarizados con este tema. Por ello, describiré como un primer punto de este capítulo y de manera breve, los sectores que conforman, de manera general, la cadena industria cinematográfica.

La actividad cinematográfica ya sea considerada como arte o industria, está compuesta por un gran entramado de empresas y personas que ofrecen una alta variedad de servicios especializados, generando una importante derrama económica en el largo proceso de elaboración de un proyecto cinematográfico. Dicho proceso se encuentra, de manera general dividido en tres subsectores de la industria: producción, distribución y exhibición. Este esquema, ha venido transformándose con el desarrollo tecnológico generando nuevas ventanas de exhibición, las cuales representan sectores emergentes que inciden en toda la cadena productiva. A continuación describiremos estos sectores de manera general, con la finalidad de establecer un marco de definición sobre la importancia que han venido ocupando cada uno de los sectores, lo que se ha proyectado en el poder fáctico que han representado a la hora de diseñar políticas públicas a favor de la industria.

2.1.1 Producción

Los costos de producción están directamente relacionados con la especialización técnica y artística de los que participan en ella y de los servicios propios que requiere la producción del proyecto. En ese sentido, la variación de los costos entre una y otra película siempre tendrá que ser considerada, pues más de un rubro puede cambiar drásticamente entre ambos, obedeciendo a dichas peculiaridades. Por otro lado, hay que considerar que los costos cinematográficos tienden a crecer en mayor proporción que las tasas de inflación por

intrínsecos motivos técnicos, esto es de carácter internacional y suele conocerse como ley de Baumol (Redondo, 2000)

Visto desde un esquema tradicional, el primero en aparecer en el proceso es el escritor de un guión, autor de una idea propia o de una adaptación de otra obra ya existente (en tal caso, los derechos del autor original de la misma participan también de forma indirecta). En México, una película de presupuesto medio como las que produce el Estado, representa por lo general entre el 1% y 2% del costo total de la producción general, y en un proyecto industrial, puede en ocasiones alcanzar hasta un 3%. En el caso de derechos de autor, se puede llegar a destinar en este rubro hasta un 10% del costo total de la producción cuando la obra o el autor cuentan ya con un reconocido prestigio que representa una garantía y expectación comercial.

Posteriormente por lo general, el productor reúne los recursos financieros necesarios para la filmación del proyecto. En varios países como en México, se reconoce a esta etapa como desarrollo de proyecto, y suele ser financiado por instituciones gubernamentales o públicas y empresas productoras en forma compartida. Este punto del proceso consiste en agrupar los elementos necesarios para afinar detalles importantes del proyecto que den como resultado materiales consistentes, con la finalidad de conseguir financiamiento y demás recursos para llevar a cabo la realización de la película con la participación de otras productoras y organismos que apoyen la producción. En México, éste rubro es sumamente variable, pero generalmente representa entre el 1% y el 3 % del costo de la producción.

El rubro correspondiente a la música ocupa igualmente entre el 1% y 3% del costo de los proyectos, éste varía dependiendo de la factura industrial o cultural de la película, así como las pretensiones de comercialización que se tenga con la banda sonora, que cada vez más ha significado otro mercado con posibilidades de comercialización. Generalmente este proceso puede darse desde en una etapa inicial, es decir, desde la concepción del proyecto pero igualmente puede iniciarse una vez concluido el rodaje de la película o dentro de la etapa conocida como post-producción.

El segundo paso en la producción de una película consta de tres etapas: la primera se conoce como preparación del rodaje, en la que se organizan los recursos humanos, técnicos y tecnológicos necesarios para llevar a cabo la siguiente etapa: el rodaje o filmación. En esta fase se realiza todo el despliegue del personal técnico y artístico, escenografías, equipo y maquinaria de rodaje, estudios, película virgen, alimentación y demás, como viajes, seguros e impuestos, incluyendo la derrama económica que se genera cuando se trasladan unidades de rodaje a exteriores.

En el rubro de personal artístico se incluyen las remuneraciones de actores estelares, de reparto, extras y en tal caso, de doblaje. Este ámbito es muy variable en los proyectos, pues la trayectoria consolidada del personal interpretativo de una película es una garantía comercial y de mayor cotización. Aunque hay que señalar que en el medio cinematográfica mexicano de los años recientes, actores de reconocido prestigio, suelen con frecuencia participar en proyectos de jóvenes productores y directores, concientes de la importancia que tiene apoyarlos.

En el rubro de equipo técnico se integran gastos referidos al trabajo de productores, directores, fotógrafos, editores, decoradores, efectos especiales, sonido, y demás recursos humanos que laboran en esta fase también conocida como *staff de producción*. Al igual que en el rubro anterior, es un factor determinante la trayectoria del personal técnico-artístico, como los directores, fotógrafos, editores, por lo que un proyecto de ópera prima¹ o de un director con una trayectoria aún poco reconocida reduce los costos. En los casos de óperas primas, varios integrantes del personal técnico-artístico reducen sus honorarios, lo que disminuye considerablemente los costos en este rubro.

Los gastos de escenografía comprenden todos los decorados, vestuarios y elementos de ambientación necesarios para la recreación del guión. En este rubro, suele haber diferencias en cuanto a las necesidades de producción de cada proyecto, pues una película de “época” requiere de una mayor inversión. En nuestro país, son pocas las películas que

¹ Se le denomina a ópera prima a la primer película de largometraje (de duración de mayor a 60 minutos) que realizar un director.

invierten fuertes cantidades en ello, pues es un elemento a considerar por parte de las productoras para apoyar las producciones, a diferencia de las grandes superproducciones norteamericanas que suelen destinar fuertes cantidades de recursos para hacer sus proyectos visualmente más atractivos. Por lo general, en dicho rubro, suelen destinarse recursos equivalentes del 5% al 10% del costo de la producción.

Otro de los aspectos es el destinado al alquiler de estudios cinematográficos y gastos en locaciones, y que está directamente relacionado con los servicios que los estudios proporcionan. Se incluyen también los gastos que se generan cuando las unidades de rodaje salen de los sets o foros, es decir, transportes, hospedaje, viáticos etc. Comúnmente en este rubro se emplea de un 10% a un 18% del porcentaje total del costo del proyecto.

En el equipo de filmación se incluyen cámaras y demás accesorios necesarios para el rodaje como la iluminación, grúas, así como equipo de sonido. En este rubro se maneja entre un 5% y un 10% del presupuesto de la película.

La película virgen o demás soporte, es la materia prima imprescindible para el rodaje de la película. Con el surgimiento de nuevas tecnologías, el costo en este rubro crea nuevas posibilidades para economizar recursos, particularmente por medio del video digital.

El tercer momento de la producción es la fase de post-producción, en la que intervienen los procesos de laboratorio para el revelado y diversos tratamientos de la película. Además de contratarse servicios especiales para la realización de la edición y procesos de sonido para concluir con la primera copia de la película. Este concepto suele llevarse entre un 10% y un 20% del presupuesto para la producción.

El pago de impuestos es otro de los rubros que se contemplan dentro de los gastos de la producción y que cada una de las personas y empresas que son contratadas en cualquier fase de la producción de la película generan en conceptos de I.V.A. e I.S.R.

2.1.2 Distribución

Una vez concluido el largometraje, se incorpora al proceso el intermediario comercial conocido como distribuidor cinematográfico, cuya tarea es la de servir de conexión entre los productores y las cadenas de exhibición. Las empresas distribuidoras adquieren los derechos de explotación de una película para su difusión en ciertas áreas geográficas y formatos, y durante tiempos definidos por convenio. En la rama de la distribución, durante la década de los años noventas, el proceso ha tenido como característica una fuerte transnacionalización, pues el grueso de la actividad se ha venido concentrando en unas pocas empresas norteamericanas también conocidas como *majors*. En este sentido, estas empresas suelen controlar la mayor parte del proceso: financiación, producción, promoción, distribución y exhibición, con ello aseguran y condicionan el mercado para sus productos.

En esta etapa, se contratan los servicios de empresas especializadas en elaborar el material publicitario para promocionar la película, así como de laboratorios cinematográficos que realizan el copiado de la misma para su exhibición en las salas cinematográficas. La estrategia publicitaria se compone de varios elementos que requieren de empresas y personas de diferentes sectores especializados y productivos.

El costo destinado a cubrir este rubro es muy variable, pues las proporciones de recursos económicos invertidos para el lanzamiento de un proyecto comercial suele ser mucho mayor al que se destina para la promoción de películas realizadas por el Estado. Las condiciones del libre mercado hacen necesarias estrategias financieras y de mercadotecnia cada vez más complejas, que requieren de considerables sumas de dinero para poder competir con las películas de los corporativos que dominan el mercado, por lo que no solamente se pretende atrapar el interés de los posibles espectadores, sino de los representantes de las cadenas de televisión y demás prospectos de compra para la comercialización de la película por los medios de reproducción existentes en mercados nacionales e internacionales, ya que uno de los factores para valorar la película para su venta en otras ventanas como T.V. libre y de paga, dvd, etc, está en función de su recepción en las salas cinematográficas. Generalmente, los materiales de promoción suelen ser comúnmente postales, reproducciones de fotografías, cd press, playeras y gorras, spots de

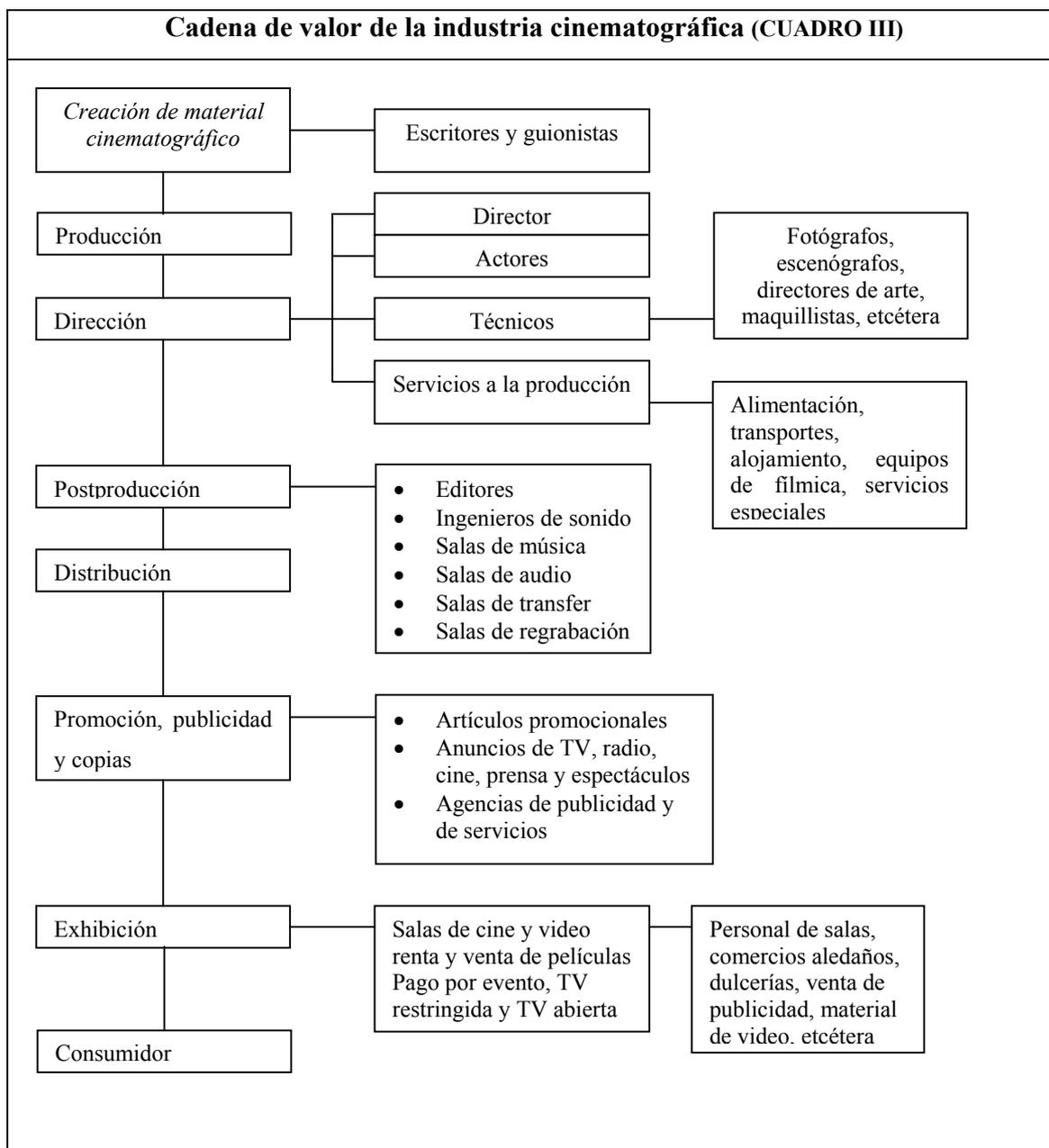
radio y t.v., trailers o cortos de la película, inserciones en prensa; para los mercados de comercialización y de prensa se precisan banners, posters, dossiers, etc.

Los sectores beneficiados en este proceso son todos aquellos que están dentro del proceso de diseño, producción y de campaña del lanzamiento.

2.1.3 Exhibición

La exhibición es una rama del proceso cinematográfico que se realiza por medio de una empresa que gestiona, en ocasiones como propietaria, uno o varios locales para la proyección de la película. Actualmente, en México, se agrupan generalmente en circuitos o cadenas que suelen contratar un sinnúmero de bienes y servicios, así como recursos humanos para atender el mercado, no sólo de la exhibición, sino también de negocios inherentes, como las dulcerías y la comercialización de espacios tanto previos a la proyección de una película como dentro de los locales. Más adelante se retomará con mayor detalle las condiciones actuales del mercado en cada uno de estos sectores en México.

Para considerar en su amplia dimensión la derrama económica que genera la industria cinematográfica, habría que observar todos los sectores que se ven beneficiados y que se encuentran relacionados con los procesos cinematográficos anteriormente señalados. En este sentido, se muestra el siguiente esquema de *Cadena de valor de la industria cinematográfica* (CUADRO III).



Fuente: Tomado de "El valor de Cultura" Elaborado por The Competitive Intelligence Unit.

2.2 POLÍTICA Y FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA CINEMATOGRAFÍA

2.2.1 Política y financiamiento público a la cinematografía

La participación del Estado en la cinematografía a través de fondos, estímulos e instituciones en distintos países y temporalidades ha tenido disímiles características y funcionamientos que van, desde las de un Estado empresario o banquero cinematográfico, hasta otro productor, pasando por un Estado mecenas, promotor cinematográfico o hasta recaudador, regulador y protector de su cine nacional, entre otros (Harvey, 2005:13).

Como es de esperarse, dichas particularidades no se excluyen unas de las otras, por el contrario, son al parecer sus combinaciones las que dejan ver en su definición las pautas que guían los respectivos modelos o enfoques de la relación Estado-actividad cinematográfica, que tiene cada nación de acuerdo a su contexto social, económico y político.

Los ejemplos más representativos son las de añejas experiencias que han existido en países como Francia e Inglaterra, las cuales se remiten a los años veintes del siglo pasado. Ambas perspectivas, se construyeron considerando la naturaleza económica de la industria cinematográfica, aunque la francesa se caracteriza por su visión más amplia al privilegiar el aspecto cultural y artístico que es inherente a la actividad cinematográfica. Por su parte, la experiencia inglesa reviste mayor énfasis en la relación económico fiscal y al interés de fortalecer la infraestructura industrial (Harvey, 2005:12).

En opinión de Harvey, ambos casos, revisten en su naturaleza “modelos” que han guiado la relación institucional Estado-actividad cinematográfica, que se ha dado posteriormente en otros países. En el caso iberoamericano, España podría presentarse como el caso paradigmático, que con un proceso de consolidación del Franquismo hasta la Transición, ha influido en las políticas cinematográficas en Latinoamérica ² (Ibíd.:14) .

² En su estudio Harvey encuentra 13 países latinoamericanos donde existen diversas políticas cinematográficas, la gran parte de éstas empezaron a gestarse en los años cuarentas y cincuentas del siglo pasado. Esto sin considerar los países que sin tener instituciones encaminadas a fomentar la cinematografía

Estas posturas si bien revisten rumbos o experiencias que han dictado corrientes, la realidad de la conformación del apoyo a las industrias cinematográficas en Latinoamérica y particularmente en México, estaría también influenciada por otros aspectos. En este sentido, sería importante establecer, o al menos no perder de vista, determinantes tales como las funciones de la conformación de la política social, y más aún, en la explicación del intervencionismo estatal en cada nación. Por ello, debe de sugerirse en todo caso, revisar el transcurso de estas transformaciones, las cuales se han implementado paralelamente, o mejor dicho, a consecuencia de los modelos de desarrollo.

Un caso tal vez poco frecuente, lo representa el modelo francés, que incluso cuando se ha intentado comparar sus políticas culturales respecto a otros países, se trae a cuenta sus precedentes “jacobinos”, estableciendo que estas condiciones obedecen en gran medida “a una estructura de las relaciones entre poder y sociedad” la cual estaría determinada por diversos factores, entre ellos, el que recuerda que en Francia la construcción del “Estado” precedió al de “nación” (Négrier, 2003:3).

En este sentido, la influencia de la política “keynesiana”, en países latinoamericanos en la que se sustentó en gran medida su desarrollo prácticamente durante 40 años 1930-1970 (Filgueira, 1998:79), aunado a la práctica de la legitimidad política mediante la economía en gran parte de estos gobiernos, entre ellos por su puesto México, ha determinado también la configuración entre Estado y cinematografía en la región.

Es por ello que para entender el viraje que se desarrolla en el siguiente punto, en el cual se intenta de manera breve establecer el desarrollo institucional del apoyo cinematográfico en México de 1942 a 1997, es importante observar el “giro desde el modelo estadocéntrico hacia uno mercadocéntrico” (Ibidem: 76), sin dejar por completo de lado que existen elementos que han sido inspirados también por otros países³. En este

local, contemplan diversas acciones dentro de la estructura de su gobierno con la finalidad de cubrir ciertos aspectos relacionados al ámbito cinematográfico, así como para dar servicios administrativos, tales como la clasificación de películas para su proyección pública como en los casos de Guatemala, Honduras y El Salvador, entre otros.

³ Si bien, es posible que no necesariamente los principios que han guiado la intervención del Estado mexicano en la cinematografía en diversas temporalidades hayan obedecido a los mismos parámetros que inspiraron la

sentido, cabe advertir que la revisión que se realiza en el siguiente capítulo pretende establecer puntos y referencias generales, más que una visión a detalle y profunda sobre los sucesos que se han generado en la participación institucional del Estado mexicano dentro de la industria cinematográfica. Así mismo, es importante considerar la transición de la política social que transita del modelo “dominante” al “emergente”, misma que hemos elegido para observar los cambios dentro de la política cinematográfica en México en los últimos 10 años.

Más allá de los problemas coyunturales a los que ha respondido la política cinematográfica en México, a la par que otras políticas en el país, ha sido determinada por una ausencia de participación ciudadana no sólo en su diseño, sino en su orientación y evaluación. Esto resulta revelador y más aún, esencial, para reconocer que su transformación se ha orientado más a establecer mecanismos que alivien crisis provenientes entre la relación de los mismo sectores que conforman la industria -o incluso frente a los problemas que ha experimentado en bloque toda ésta- que en establecerse bajo un enfoque que la promueva dentro de una dirección y paradigma de desarrollo educativo, cultural, social y económico que los englobe.

Esto trae consigo, para el caso mexicano, reflexionar también sobre la política no sólo cinematográfica sino cultural e incluso, en primer término, acerca de la política educativa, que al parecer, sólo se encuentra vinculada a la cultural por afinidad temática más que por un proyecto que considere no sólo el papel del Estado como promotor de la cultura, sino como Estado facilitador y formador de su amplia sinergias⁴- así como en una política de fomento industrial, en especial la que se refiere al desarrollo de las pequeñas y

participación del Estado Francés en su cinematografía, no debe pasarse por alto que ambos casos pueden compartir lo señalado por Négrier en el caso francés, en el sentido de mencionar que las motivaciones del Estado de participar en la cinematografía, están en función de dos puntos medulares: ampliar el Estado de bienestar a la oferta de bienes y servicios culturales, así como la voluntad del régimen de “controlar un nuevo sector de la vida social”. (Négrier, 2003:5)

4 Al respecto, Carlos Monsiváis menciona “*En los debates sobre cultura un tema por lo común ausente es el vínculo entre el proceso de la educación (especialmente la educación pública), y las artes, las humanidades y la divulgación de la ciencia. Todo suele concentrarse en las variantes de la difusión cultural, algo primordial desde luego, pero no se indaga a fondo en el gran espacio formativo: la educación elemental y la educación media. Al hacerlo, al volver “autónoma” a la cultura, nada más se ratifica, en el plano pedagógico, la separación histórica entre educación y cultura*” (Monsiváis:2007) *Cultura y Educación Pública: La separación histórica* <http://www.eluniversal.com.mx/graficos/confabulario/noviembre-03-07.htm>.

medianas empresas que, como se ha observado, conforman gran parte de los sectores de la industria cinematográfica en el país.

No obstante, como no es materia de esta investigación profundizar sobre estos tópicos, me permitiré, en los casos que resulten pertinentes, señalar las reflexiones y hallazgos al respecto que han realizado distintos investigadores que los han abordado. Vale también apuntar que los criterios y fundamentos teóricos en los que se basa el interés público de la actividad cinematográfica nacional, han sido establecidos en el primer capítulo de este trabajo, por lo que partiremos de que el Estado mexicano, ha determinado dicho interés a partir de percibir que la problemática que reviste al ámbito cinematográfico nacional, encarna una serie de problemáticas que concibe como de interés público.

A continuación se establece de manea sintética los elementos, contextos y consecuencias en las que se ha dado la intervención institucionalizada del Estado dentro de la actividad cinematográfica en el país. Este breve recuento se torna necesario para poder establecer una perspectiva histórica y observar su devenir, lo que permitirá establecer vínculos y analogías para una mayor comprensión de los puntos y capítulos sucesivos.

2.3 POLÍTICA Y FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA CINEMATOGRAFÍA EN MÉXICO (1942-1997)

2.3.1 Antecedentes de las instituciones en materia cinematográfica en México

Se ha señalado que si bien la participación del Estado ha existido en México prácticamente desde sus orígenes⁵, fue en 1942, bajo la administración del Lic. Ávila Camacho, dentro de la llamada “época de oro”, en la que el Estado intervino en la industria cinematográfica de manera institucional –la cual se encontraba dentro de las 10 industrias

⁵ Desde las producciones de las “vistas” –como se le denominaba a las primeras “películas” que sin tener una trama dramática se centran en proyectar episodios cotidianos- hasta la regulación de su exhibición.

más importantes del país⁶- creando el Banco Cinematográfico, con una minoritaria participación estatal.

2.3.2 Banco Cinematográfico (1942)

México fue uno de los primeros países en Latinoamérica en los que el Estado participó en su industria cinematográfica con la creación del Banco Cinematográfico en abril de 1942, apoyado por el Banco de México –fundado en reemplazo de la denominada Financiera de Películas, adscrita en su momento al Banco de México- y el poder Ejecutivo, al ser considerada como una industria de importancia estratégica por los ingresos y empleos que originaba. Sin embargo, esta participación del Estado fue producto de una primer demanda de los sectores de la industria cinematográfica para su intervención ante una disminución en la producción de películas.

Esta participación se dio como un hecho sin precedentes, ya que por primera vez, existía una institución financiera a escala latinoamericana dedicada exclusivamente a fomentar la industria cinematográfica. No obstante, puede decirse que esta primer intervención estatal fue sólo parcial ya que el Estado sólo participaba con el 10% de las acciones del banco y por lo tanto, éste no presentaba un carácter mayoritariamente federal.

En esta etapa, el sector de la producción generó un promedio de 100 producciones entre 1941-1946 y permitió que varias generaciones en todos los cuadros de la industria debutaran y se consolidaran: Emilio Fernández, Roberto Gavaldón, Alejandro Galindo en la dirección, Gabriel Figueroa en la fotografía, Mauricio Magdaleno en el guión, Pedro Armendáriz y María Félix en la actuación, son tan sólo algunos de los nombres que surgieron y se consolidaron en los proyectos que dieron lugar al reconocimiento de la industria cinematográfica nacional en México y en el extranjero

⁶ Este posicionamiento de la industria cinematográfica del país estaba precedido por un desarrollo del cine mexicano producto de su impacto favorable, tanto en el mercado local como el éxito de las películas mexicanas en Iberoamérica, King, al respecto señala *“En 1938 la industria de cine era la más grandes después de la industria petrolera; la comedia ranchera sitió a México como el mayor exportador de películas entre los países latinoamericanos, y sus cintas también fueron bien recibidas por la España de Franco”* (King, 1994:77). Para mayores referencias sobre el desarrollo industrial del cine mexicano en sus años formativos y en los inicios de su época sonora ver Emilio García Riera, Aurelio de los Reyes, King, etc.

La participación estatal que apoyaba la creación de nuevas productoras, además de financiar las producciones sustituyendo los modelos anteriores, dónde las películas vendían territorios de exhibición por adelantado -propiciando especulaciones y fraudes- permitió que los talentos existentes pudieran desarrollarse.

Bajo este esquema, los productores establecieron nuevas fórmulas de financiamiento, creándose productoras cinematográficas nacionales con alta rentabilidad y presencia en el extranjero, favorecidos por la implementación de modelos financieros muy rentables, pues se realizaban ventas de distribución en territorios extranjeros a la par de que contaban con préstamos del Banco con baja tasa de interés⁷ (García Riera, 1971:161).

Este periodo que cristalizó un auge de la cinematografía nacional⁸, fue producto también de un abierto apoyo de la industria cinematográfica de Hollywood, cuya nación se encontraba concentrada en la Segunda Guerra Mundial, la cual brindó privilegios y acceso a insumos a los productores mexicanos como no los contaron otras industrias cinematográficas en Latinoamérica. No obstante, esta ayuda sería recogida años más tarde por medio de una amplia ingerencia de las ya por ese entonces fuertes empresas cinematográfica estadounidenses dentro del mercado local⁹.

2.3.3 Banco Nacional Cinematográfico (1947-1979)

Una segunda intervención estatal fue necesaria ante la presencia de la industria cinematográfica norteamericana al finalizar la segunda guerra mundial. La producción decayó de 70 películas en 1946 a 57 en 1947. La estatización total del, hasta ese momento Banco Cinematográfico convirtiéndose entonces en Banco Nacional Cinematográfico se gestó en la administración del Lic. Miguel Alemán, cuando la crisis económica de la posguerra llevó a la industria del cine nacional a tener que abaratar sus costos de producción para mantener vivos los sectores artísticos y técnicos que trabajaban en ella.

⁶ García Riera, Emilio, Historia del cine mexicano, México, Era, Tomo III,

⁸ Algunos de los historiadores señalan este periodo como el de la llamada “Época de Oro” del cine nacional.

⁹ Se ha señalado la influyente participación que tuvieron empresas como Columbia dentro de la producción y distribución dentro del mercado mexicano.

La diferencia en la proporción del apoyo que brindaron uno y otro organismo es considerable, pues las condiciones de la industria en uno y otro periodo no requerían de la misma “protección”. Los principios rectores que guiaron una mayor participación del Estado dentro de la cinematografía nacional fueron los de brindar “créditos a la producción de películas mexicanas de alta calidad en interés del esparcimiento cultural de la población” (Martínez en Harvey, 1977:53)¹⁰. Sin embargo, las atribuciones del Banco durante su existencia (1947-1979) fueron mucho más allá, atendiendo no solamente el ámbito financiero a la producción, sino también a las actividades de los sectores de la distribución y exhibición, contemplando a su vez otros aspectos de dichas ramas como la publicidad y la difusión, así como el de capacitación.

Ante éste nuevo apoyo los resultados a nivel de producción fueron inmediatos, al siguiente año, ascendió a 81 películas hasta llegar a producirse en 1950, la cantidad de 123 películas, cifra hasta ahora nunca más vuelta a superar.

Frente a un evidente auge industrial del cine mexicano pero frente a una competencia franca con el cine estadounidense, se encontraba en México un cine de calidad poco procurado e incentivado. El bajo costo de las cintas y la falta de productores de cine de calidad que apoyaran proyectos, desencadenó la consecuente pérdida de público que comenzaba a entretenerse además, con el recién inventado televisor.

Uno de los efectos de esta primer intervención estatal fue que al reducirse el tiempo de rodaje, la calidad alcanzada en las películas se deterioró. No obstante, las películas contaban con un mercado que permitía a la industria subsistir, ayudada en gran medida por las distribuidoras Películas Nacionales -que operaba en México-, así como Películas Mexicanas -que se encargaba de distribuir cine nacional en Latinoamérica y el Caribe- y Compañía Continental de Películas, creadas también en 1947 con participación privada, dependientes del propio Banco Nacional Cinematográfico. La primera con el objetivo de explotar películas del país a naciones de habla castellana, y la segunda para distribuir películas nacionales y extranjeras a las diferentes compañías de exhibición en México.

¹⁰ Martínez, Eduardo, *La política cultural de México, 1977*, París, UNESCO.

En 1949 se promulga la Ley de la Industria Cinematográfica –que se analizará más adelante- mediante la cual el Gobierno de la República planeaba impulsar la producción de películas de calidad, así como su participación en la industria. Una de sus prioridades, fue evitar los monopolios en las actividades básicas: producción, distribución y exhibición, que se había venido generando por un marcado control en la exhibición en manos de COTSA, Compañía Operadora de Teatros, creada en 1943 por un grupo de exhibidores mexicanos que comenzaron a organizarse en pequeñas cadenas locales y regionales hasta llegar a acaparar, en 1949, el 80% del mercado nacional, ejerciendo además, presión en los productores. No obstante estas acciones, el Estado consiguió obstaculizar un poco el monopolio más no eliminarlo.

En 1952, con la administración del Lic. Ruíz Cortines, ante la reiterada presencia de los monopolios en la exhibición y la competencia cada vez mayor de la televisión, se crea por el entonces nuevo director del Banco Nacional Cinematográfico, Ernesto Garduño, un plan que declaró a la industria cinematográfica "de interés público" como lo hacía la Ley. Con esta medida, el Estado afianzaba su capacidad de participación en la industria, a su vez que se creaba nuevos mecanismos que pretendían disolver actividades monopólicas, promoviendo uniones entre los productores y distribuidores con el propósito de aminorar la fuerte influencia de la exhibición en la producción y distribución. De este modo, los productores pasaron a ser accionistas mayoritarios de las distribuidoras antes en manos del Estado. No obstante, al efectuarse los préstamos a través de las distribuidoras, los productores se autorizaban créditos a si mismos, aunado a que los nuevos socios de las distribuidoras mantenían fuertes vínculos con las exhibidoras.

Previamente al Plan Garduño, los anticipos que realizaba el Banco Cinematográfico eran de alrededor del 10%, pero a raíz de dicho Plan, los mecanismos de financiamiento también se modificaron brindando, contrariamente al espíritu de su gestación, diversos espacios de maniobra para generar círculos de distorsión y contubernio entre los sectores,

sin considerar que los presupuestos de proyectos que presentaban los productores eran de sumas mayores al costo real de la película¹¹.

Con la devaluación del peso en 1954, de 8.65 pesos a 12.50 pesos por dólar, los costos por película se incrementaron en un promedio del 30% hasta alcanzar un 40% en 1959. De 70,000 dólares que costaba por lo general una película en 1951, su costo se llegó a incrementar hasta los 100,000 dólares en 1959 (García Riera: 1998). Con un cine marcadamente comercial, se consiguió mantener un promedio cercano a las 100 películas por año entre 1950 y 1960.

En 1960, el Estado adquiere las empresas Estudios Churubusco Azteca –que se detallan más adelante- creados desde 1944 como Productores Asociados Mexicanos y las salas cinematográficas propiedad de Compañía Operadora de Teatros, COTSA y de Cadena Oro, incluyendo la compañía distribuidora Continental de Películas, la cual pasó a ser filial de COTSA ese mismo año¹². Con estas acciones prácticamente el Estado participa en todo el proceso cinematográfico.

Ya para 1968, tanto COTSA como Cadena Oro, pasan del Banco Nacional Hipotecario de Servicios y Obras Públicas a formar parte del Banco Nacional Cinematográfico. Por esas fechas surge una nueva empresa dedicada a la promoción publicitaria del cine nacional en todo el mundo PROCINEMEX¹³.

Ante el control de la exhibición estatal, los productores dejaron de producir a su ritmo acostumbrado como signo de desconfianza. A su vez, a lo largo de la década de los años sesentas, la producción cinematográfica de calidad disminuyó sensiblemente, en virtud de que los productores privados sacrificaron películas de alta calidad por otras de baja

¹¹ Se crearon 3 diversas modalidades de apoyo, que brindaba anticipos que iban desde el 60% hasta el 85% de acuerdo a la garantía local y mundial de recaudación de anticipo con que contaran los proyectos así como por su calidad artística y comercial. (Ibidem)

¹² Señala García Riera que el monopolio de la exhibición controlado por COTSA y Cadena Oro cuando pertenecían a capital privado no se opuso a la estatización del sector en gran parte porque la proyección de cine en salas cinematográficas había dejado de ser el buen negocio que fue en otros momentos. García Riera, 1998:185).

¹³ Harvey, 2005:100

factura que les generaban rendimientos, lo que aunado a la efervescencia de la televisión, produjo una situación de crisis en la industria cinematográfica. Por otra parte, los candados sindicales que aseguraban su continuidad laboral se vieron afectados y el número de producciones descendió en promedio a 90 largometrajes entre 1961 y 1970.

Durante la primera administración de la década de los setentas, el Estado hizo serios intentos para contrarrestar dicha situación, por ello, se suspendieron los créditos oficiales a los empresarios y se crearon las entidades productoras estatales, las cuales buscaban emplear a los sindicatos y producir cine de calidad.

En este lapso se crearon tres productoras estatales: CONACINE, CONACITE I y CONACITE II. En ese mismo periodo, y con el fin de explotar comercialmente en el extranjero las películas mexicanas de alta calidad, e incrementar la prestación de servicios a las recién creadas productoras, el Estado adquiere las empresas Películas Mexicanas y los Estudios América. Con éstas decisiones, el Estado controlaba prácticamente todas las fases del proceso, producción, distribución y exhibición, excepto Películas Nacionales, distribuidora que continuaba siendo mayoritariamente de capital privado.

En 1975, para formar profesionales que se incorporaran a la industria estatal, se constituye el Centro de Capacitación Cinematográfica, que vendría a ser la segunda escuela de cine oficial en el país en funciones junto con el CUEC, Centro Universitario de Estudios Cinematográficos, fundado en 1963, perteneciente a la UNAM.

Durante la primera mitad de los años setentas se hace un buen número de películas, cuya calidad inicia la recuperación de un público estudiantil y de clase media, además de ganarse espacios en los festivales internacionales. Entre estas películas se encuentran “Canoa” y “Los albañiles”, que obtuvieron premios internacionales de prestigio.

Debutaron también en este periodo, cineastas jóvenes recién egresados de las escuelas de cine nacionales y extranjeras, a la vez de que se experimentó con todas las fórmulas de producción posibles, para lo cual fue la participación y debut de nuevos

cuadros de cineastas. Sin embargo, se considera que la tardía actuación de la administración en la industria cinematográfica -ésta se dio muy avanzado el sexenio- impidió que los avances logrados en el sector de la producción, se realizaran también en el terreno de la distribución, exhibición y el marco ideal para su continuidad. En relación a este periodo, los efectos del Banco habían tenido resultados y un impacto positivos en la industria cinematográfica nacional¹⁴.

A finales de los años setentas, con otra administración al frente del gobierno federal (1976-1982), ante la poca participación de los productores privados, sobrevino la idea de liquidar aquellas empresas que no cumplieran sus objetivos inicialmente planteados. La fuerte crisis económica de 1982 y los compromisos adquiridos con el Fondo Monetario Internacional, impedían seguir con el ritmo de producción estatal alcanzado. De este modo, en 1977, se liquidó la productora estatal CONACITE I y años más tarde se llegó al acuerdo de liquidar al Banco Nacional Cinematográfico.

La entonces nueva administración federal invitó a los productores privados y generó los marcos propicios para que estos regresaran pero sin mantener ningún control sobre las películas producidas, salvo el de la censura, lo que degeneró en una producción industrial de cintas en serie y de nula calidad. El resultado fue una decreciente producción de películas estatales, de 37 largometrajes producidos en 1978, descendió paulatinamente hasta llegar a 8 en 1982. En el sector privado sucedía el fenómeno contrario: 66 filmes en 1978 a 80 en 1982, incluyendo las cintas independientes, que si bien gozaban de cierta inercia en cuanto a la dinámica en la producción, al no tener garantizada su exhibición, fueron desapareciendo paulatinamente a lo largo de la década.

¹⁴ Para dimensionar el papel fundamental que ocupó el Banco en este periodo, Eduardo Martínez en 1977, en un documento sobre la política cultural en México, editado por la UNESCO escribía *“La centralización y unificación de la oferta de crédito ha permitido abatir el monto de gastos que implicaba la gestión independiente de los productores de cine; con el tiempo, el Banco ha llegado a ser prácticamente la corporación que rige la economía de las empresas cinematográficas, interviniendo como accionista en varias de ellas, u ocupando la presidencia de los consejos de las distribuidoras y estudios y otorgando casi el 90% de los créditos con los que se ha financiado la cinematografía nacional entre 1970 -1976, el Banco financió la producción de 318 -45 películas por año en promedio-, con créditos que ascendieron a 636 millones de pesos (de los que se habían recuperado 401 millones al final de ese lapso) (Martínez en Harvey Ibid: 1977).*

2.3.4 Estudios Churubusco Azteca

La creación de los Estudios Churubusco Azteca data de 1945 completamente con capital privado. En 1956, los estudios pasarían a ser parte del Banco Nacional Cinematográfico, el cual los administraría prácticamente desde dicho año hasta la liquidación del Banco en 1979. En este periodo los Estudios pasaron a formar parte de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) de la Secretaría de Gobernación.

Al crearse el Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE) en 1983 –que retomaremos más adelante- los Estudios pasaron a formar parte de los organismos que concentró el Instituto. Posteriormente a la liquidación de las empresas del subsector cinematográfico a finales de los años ochentas, los Estudios Churubusco fueron de las pocas instancias que prevalecieron concebidos como una empresa de participación estatal mayoritaria. En 1988, con la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), los Estudios pasaron a formar parte de CONACULTA bajo la adscripción del IMCINE.

2.3.5 Instituto Mexicano de Cinematografía. IMCINE (1983-)

La administración del gobierno federal (1982-1988), en una acción del Ejecutivo Federal, Miguel de la Madrid, crea en 1983 el Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), bajo la subordinación de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) –creada dentro de la Secretaría de Gobernación en el sexenio del presidente López Portillo, y que a partir de ese momento, se encargó de lo vinculado con diversos aspectos de la cinematografía-, encaminado a establecer un centro de convergencia y de decisiones, sobre todo lo referente a la industria cinematográfica estatal, articulando para ello a todas las empresas del subsector cinematográfico, integrándolas dentro de un mismo órgano para dirigir las en función de un mismo objetivo.

Al crearse el Instituto Mexicano de Cinematografía, el Estado manifestaba su interés en mantener un organismo que permitiera, a través de las empresas del subsector, fomentar y desarrollar un cine de calidad que había sido descuidado por los productores privados. La administración anterior a cargo del cine, había dejado en franca desventaja al cine estatal, propiciando una efervescencia de un cine privado cuyos productos tenían muy poco que aportar a los fundamentos artísticos y sociales para los cuales el Estado había financiado la industria.

La fuerte crisis económica de 1982 influyó en la baja producción cinematográfica, las empresas propiedad del gobierno se encontraban en serios problemas de financiamiento y administración, acompañados de una drástica reducción de los recursos¹⁵, sin considerar una absorción de pasivos que aportó el gobierno federal al Banco Nacional Cinematográfico en 1981.

Por otro lado, como ya se mencionó, los sindicatos se mantenían cerrados para las nuevas generaciones. Al ser muy complicado poder ingresar a los sindicatos, y en consecuencia, debutar profesionalmente, la primera labor del Instituto fue convocar en 1984 al III Concurso de Cine Experimental¹⁶, que permitió el debut de una nueva generación de cineastas que se habían mantenido al margen de la industria, lo que fructificó en 10 producciones concursantes apoyadas con materiales y procesos de laboratorio, garantizando a los primeros lugares la exhibición comercial de los largometrajes.

En 1989, IMCINE deja de pertenecer a RTC para formar parte del recién creado CONACULTA, dependiente a su vez de la Secretaría de Educación Pública. A raíz de dichas decisiones, el IMCINE tomó las funciones de productora y distribuidora, que la llevaron en un principio a una labor de gestión y apoyo entre diversas productoras independientes, lo que generó nuevos mecanismos de producción, en los cuales, incluso intervinieron por primera vez los Gobiernos de los Estados.

¹⁵ El presupuesto pasó de 325 millones de pesos en 1981 a cero en 1983.

¹⁶ Los dos concursos anteriores fueron organizados por los Sindicatos.

Ante el adelgazamiento del subsector cinematográfico y al pasar la producción y distribución a cargo del IMCINE, sus funciones pasaron a ser las fomentar la producción de cortometrajes, documentales y largometrajes, y distribuir –con un presupuesto limitado– tanto los materiales producidos como los que forman parte de su acervo; además de alentar la investigación y la difusión de todos los ámbitos referentes al cine mexicano, en particular los de su promoción a nivel nacional e internacional.

En este periodo, IMCINE participó en una nueva fórmula de producción alentando la coproducción con fondos de financiamiento, capitales privados y cooperativas, estas últimas conformadas por los mismos cineastas como respuesta a la crisis económica que había vivido el país. Como resultado, se propició de manera general la realización de un cine con un buen nivel de contenido y acabado técnico situándolo en un lugar competitivo.

2.3.6 Fondo de Fomento a la Calidad Cinematográfica. F.F.C.C. (1986)

En 1986, en un plano de renovación de RTC, se crea el Fondo de Fomento a la Calidad Cinematográfica (FFCC), con la participación económica de las exhibidoras favorecidas por un aumento en el precio de las entradas. El Fondo funcionaba como complemento del apoyo que brindaba IMCINE con recursos propios. Significaba un crédito a fondo perdido y a bajo interés, que sólo era cobrado cuando la película percibía ingresos. Su labor era apoyar proyectos dentro de los esquemas de cine de calidad. Con éste fondo, se coprodujeron una serie de largometrajes que incorporaron tanto nuevas temáticas como búsquedas formales y que tuvieron un buen trato en taquilla, además del reconocimiento de los circuitos especializados. Dentro de las películas producidas bajo este esquema se encuentran “La mujer de Benjamín” (1991), “Como agua para chocolate”(1991) “ Sólo con tu pareja”(1991) y “El Callejón de los milagros” (1994), que ganó en 1995 el Premio Especial del Jurado por Mejor Película, en el Festival Internacional de Cine de Berlín.

El apoyo permitió que durante el primer lustro de la década se lograran realizar aproximadamente 50 películas. Además de que dicha plataforma permitió el debut de

nuevos cuadros en todas las áreas creativas y técnicas, en su mayoría egresados de las escuelas de cine.

En sus últimos años de actuación predominante, la comunidad cinematográfica señaló que el FFCC, originalmente creado como un fondo de la industria, se había convertido en un mecanismo de financiamiento de la producción estatal. Actualmente el fondo aún no ha sido liquidado pero su operación es más que mínima, por lo se que estaría considerando su liquidación.

2.3.7 (1990-1997)

Con la siguiente administración (1988-1994), la liberalización del sector paraestatal a principios de los noventa, incluyó la venta de las compañías con las que contaba el Estado dentro del proceso cinematográfico, cuyas funciones fueron trasladadas al IMCINE, exceptuando la exhibición, que fue vendida con salas cinematográficas en muy malas condiciones. Al quebrar la compañía distribuidora Películas Nacionales de inversión mayoritariamente privada, COTSA dejó de tener proveedor para sus pantallas.

Tras las nuevas políticas de producción, el IMCINE requería de un socio productor que compartiera riesgos y beneficios. A esta figura de producción se le conoce como “Asociación en participación”. Con ésta fórmula de producción, se realizó gran parte de las películas del Estado durante la tercera parte de la década, apoyada además de los fondos y fideicomisos creados por el Estado que analizaremos con detalle más adelante.

En 1992, la liberalización de la industria cinematográfica generó una formalización legal con la Ley Federal Cinematográfica que liberó el precio del boleto en taquilla antes controlado por el gobierno¹⁷, así como los tiempos de pantalla para las películas nacionales en las salas cinematográficas, al pasar, del 50% legislado anteriormente, a una disminución paulatina del 20% hasta reducirlo al 10% en 1997. Esto dejó al cine nacional sin protección e inmerso de lleno en las leyes del mercado.

¹⁷ El precio de entrada a los cines se encontraban dentro de la “canasta básica”.

Al desaparecer la distribuidora (PelNal) y la exhibidora (COTSA), que aseguraban la proyección de películas nacionales de baja calidad producidas por los productores privados, la producción disminuyó de 90 a 32 largometrajes entre 1991 y 1994, de los cuales, 10 en promedio fueron producidas por el Estado.

El apoyo estatal (IMCINE, F.F.C.C.) generó que en la década de los noventa surgiera una nueva manera de producción que dio como resultado películas mexicanas que despertaron interés y atrajeron al público a las salas cinematográficas. “Como agua para chocolate” (1991) se estrenó aún con las viejas salas en mal estado y obtuvo buena respuesta en taquilla. La renovación de temáticas y nuevos recursos formales aportados por cineastas debutantes y por los ya maduros que pudieron volver a realizar, propiciaron en gran medida el interés de los sectores industriales alejados del cine pero que vieron en el un interés comercial.

Es de resaltar que las nuevas fórmulas de producción que se articularon, si bien generaron un rescate de productores no alejados de los intereses económicos pero que argumentaban mantener una acción consecuente con los atributos artísticos y culturales del cine, buena parte de los productores comerciales tuvieron que abandonar la actividad, afectando con ello el entramado industrial de pequeñas y medianas empresas que desaparecieron producto des esta nueva política de apoyo a la industria.

2.4 PRINCIPALES ACTORES POLÍTICOS Y ACTUALES PROBLEMAS ESTRUCTURALES

2.4.1 Gestación y conformación sindical (STIC y STPC)

Paralelamente a la construcción institucional cinematográfica, se debe considerar el movimiento sindical de trabajadores de la industria del cine nacional como un elemento relevante a observar en el desarrollo dentro del andamiaje institucional cinematográfico en el país, en particular, para entender su conformación y su participación como un actor estratégico a la hora de definir la política cinematográfica en diversos periodos.

Al respecto, puede decirse que este movimiento se gesta desde los años cuarentas y enfrentó una primera escisión en 1945, cuando el Sindicato de Trabajadores de la Industria Cinematográfica (STIC) que en ese entonces agremiaba a trabajadores de la producción, distribución y exhibición cinematográficas, tuvo una ruptura de los trabajadores de la producción, dando surgimiento al Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica de la República Mexicana (STPC), el cual en el devenir de los años ha sido influyente dentro de la relación institucional cinematográfica en el país.

En un laudo dentro del periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho, se le confinó al STIC participar en el ámbito de la producción solamente en la realización de cortometrajes y dentro de la distribución y exhibición cinematográfica. Por su parte, al STPC se le delimitó a actuar solamente dentro de las producción de largometrajes de ficción, ya fueran realizados dentro de los estudios o en exteriores. Dicho sindicato agremia desde entonces, entre otros grupos, a directores, guionistas, actores, así como al persona técnico, lo que le daba un peso político mayor, pues estaban representados personas públicas que llamaban la atención de los reflectores de la prensa y opinión pública, y por lo tanto, de gran incidencia en la sociedad civil¹⁸.

Uno de los aspectos que caracterizó la gestación del sindicato fue una implementación de una práctica denominada como de “puertas cerradas”, en principio por una política de control, pero más tarde, aludiendo a la crisis en el sector, el cual impidió la incursión de nuevos cuadros a la producción hasta prácticamente la década de los setentas.

2.4.2 Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica y del Videograma (CANACINE)

Es importante también establecer la conformación de las empresas en la cámara de la industria, la cual, a su vez, ha experimentado una serie de transformaciones de acuerdo a los diversos contextos.

¹⁸ Mario Moreno “Cantinflas” y Jorge Negrete entre otros.

La CANACINE surge hace más de 60 años como una organización que asocia a los sectores productivos y de servicios de la industria cinematográfica. Según la Ley de las Cámaras de Comercio y de la Industria, es obligatorio formar parte de la Cámara tanto a las personas físicas como morales cuya actividad se encuentre inmersa dentro del quehacer cinematográfico. La CANACINE, como cualquier otra cámara, tiene entre sus objetivos los de agrupar, representar y defender política, industrial y económicamente los intereses de sus agremiados.

Esto tiene relevancia, porque la CANACINE, ha venido siendo un actor estratégico clave que ha estado presente e influenciado la orientación de la política cinematográfica en el país. En este sentido, la CANACINE establece dentro de su misión, entre otras acciones la de *“ejerce el derecho de petición, haciendo las presentaciones necesarias ante toda clase de autoridades, ya sean Federales, de los Estados o de los Municipios de la República Mexicana, solicitando de ellas, según el caso, la expedición o modificación de leyes, reglamentos y procedimientos que regulan las acciones que atañen a la industria”*. Y concluye con lo siguiente: *“Es importante que todos los industriales de la cinematografía se mantengan unidos a través de CANACINE, ya que es el foro idóneo para intercambiar opiniones y experiencias para la toma de decisiones sectoriales que presentan y favorecen el interés de la Industria Cinematográfica Mexicana”*¹⁹.

No obstante que esta cámara agremia a todos los sectores de la industria, estas no tienen el mismo peso específico dentro de ella. Todavía a finales de los años ochentas se hablaba particularmente de que el sector productivo mantenía un equilibrado juego de fuerzas entre los miembros, sin embargo, conforme se fue debilitando y fortaleciendo el de la distribución y exhibición –los de mayor peso son los representantes de las empresas transnacionales en el país-, es éste último el que tiene actualmente mayor incidencia dentro de la cámara, tal es así que sus últimos dos presidentes han sido los directores generales de las empresas exhibidoras que concentran la mayor parte del mercado nacional²⁰.

¹⁹ Funciones Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica y del Videograma (CANACINE)
www.canacine.org

²⁰ Miguel Ángel Dávila (CINEMEX) y Alejandro Ramírez (CINEPOLIS)

2.4.3 Distribución del ingreso en taquilla

La repartición de los ingresos obtenidos por la comercialización de las películas entre los diversos sectores de la industria cinematográfica mexicana (producción, distribución y exhibición) ha sido un tema de discusión recurrente desde hace algunos años, por considerarse como uno de los principales obstáculos que detienen el desarrollo equilibrado entre todos los sectores de la industria. A continuación se explica brevemente en que consiste de manera general. En el esquema tradicional, por cada peso que entra en taquilla durante la explotación de una cinta en salas cinematográficas comerciales, una vez retirado el 15% del I.V.A., el exhibidor retiene el 60% de los ingresos. El distribuidor cobra el restante 40% o 35% respectivamente, hasta recuperar los gastos de lanzamiento (elaboración de copias y *trailers*, campañas publicitarias en prensa, radio y televisión). A partir de esta recuperación, percibe como comisión el 25% sobre el total de los ingresos brutos. De este modo, el productor recibe entre el 10% y el 15% de cada peso que entra en taquilla. Sin embargo, es importante mencionar que estos ingresos se generan después de que el distribuidor recuperó los gastos de lanzamiento. Ahora bien, estos porcentajes entre distribuidor y productor se aplican cuando la distribución se realiza solamente en salas comerciales, ya que existe también la posibilidad de que el distribuidor comercialice la película en todas las ventanas y no solamente en salas cinematográficas.

Cuando un distribuidor realiza la distribución general de la película, tanto en México como en el extranjero, otorga un mínimo de garantía como anticipo. Una vez que lo ha recuperado de los primeros ingresos generados por la explotación de la película, los porcentajes comúnmente establecidos son los siguientes: en theatrical (exhibición en salas cinematográficas): 50% el distribuidor y 50% el productor; en video y DVD en renta y/o en venta: entre el 70% y 85% para el distribuidor y entre el 30% y el 15% para el productor; en televisión de paga y libre: 30% el distribuidor y 70% el productor. Sin embargo, como en el caso anterior, el productor comienza a recibir ingresos después de que el distribuidor recuperó no solamente el mínimo de garantía, como ya se ha señalado, sino también su inversión en los gastos de lanzamiento.

La recuperación en la inversión de una película es un proceso largo y complejo. En las condiciones actuales, el productor, quien es el primero en invertir recursos para crear una película, es el último en obtener beneficios cuando éstos se generan, toda vez que debe cubrir en su totalidad los gastos derivados del lanzamiento comercial de una cinta. Películas de gran éxito en taquilla respaldadas por una amplia campaña publicitaria, han logrado recuperar su inversión. Sin embargo, en los últimos 10 años, alrededor del 85% de las películas mexicanas estrenadas en cartelera no han logrado recuperar su inversión bajo este esquema²¹.

2.4.4 Impacto de indicadores macroeconómicos en la industria y otros datos estadísticos

Como cualquier otra actividad económica, el sector cinematográfico tiene características únicas que intervienen en la valoración de sus costos y en toda su cadena productiva. Desde la adquisición de los insumos cinematográficos -tazados mayoritariamente en dólares-, hasta la pérdida del poder adquisitivo del consumidor habitual de películas, incluyendo la influencia de los tratados internacionales de libre comercio, entre otros, han venido conformando el contexto de la industria cinematográfica actual.

La inflación y las devaluaciones han sido otro factor determinante. En 1992, una película de apoyo estatal cuyo costo hubiera sido de 600 mil dólares costaría 1.85 millones de pesos (Tomando el tipo de cambio a 3.09 pesos, promedio en 1992). Pero la inflación cinematográfica ha sido mayor, en la actualidad una película con un presupuesto medio en la actualidad se encuentra dentro de 1.5 millones de dólares, es decir, alrededor de 20 millones de pesos²².

Tras la fuerte crisis de 1995, la producción sufrió una fuerte contracción que llevó a realizar 7 largometrajes en 1997, su número más bajo desde 1932. Para 1994, el número de productoras audiovisuales afiliadas en la Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica (CANACINE) era de 128, para 1997 el número se redujo a 89²³.

²¹ Informe de Autoevaluación 2006 Instituto Mexicano de Cinematografía.

²² Libro Blanco FOPROCINE 2001-2006. Informes IMCINE

²³ FUENTE CANACINE

Dentro de la actividad de la distribución, el fenómeno no dejó de tener impacto ya que en 1994, se encontraban afiliadas a la CANACINE 122 distribuidoras, pero eran seis las que se mantenían activas y tan sólo tres dominaban el mercado. Entre estas empresas se llevaron el 92% de los ingresos de las películas más taquilleras en 1995. Para 1996, éstas tres empresas facturaban el 89% del total de la industria con el 95% del tiempo total en pantalla²⁴. Para el año 2000, se estimaba que el 70% de las compañías distribuidoras afiliadas hasta 1995 a la CANACINE habían desaparecido.

En 1992, al liberarse el precio del boleto a las salas de cine, junto a otros factores como la facilidad para poder acceder a negocios adyacentes como las dulcerías y un sindicalismo aligerado, inversionistas privados vieron en este rubro una fuente de ganancias. El nuevo concepto de exhibición *multiplex* importado de Estados Unidos, que sigue poblando las urbes del país, está encaminado a recuperar al público de clases media y alta que han venido cambiando sus hábitos con respecto a su asistencia a las salas.

En el rubro de la exhibición, el costo del boleto para finales de los ochenta representaba 1.08²⁵ pesos con un salario mínimo diario de 8 pesos, contra los 40 pesos promedio con que costó en promedio en 2007, con un salario mínimo de 56 pesos. Debido a éste aumento gran parte de la población que no puede adquirir un boleto de cine, además de quedar excluida de las salas, pasa a formar parte de un mercado cautivo para cintas de estreno que difunde la piratería en soporte de video. A la inversa de lo que ocurre ahora, en la década de los ochentas, el gran grueso de la población que consumía cine mexicano eran las clases menos favorecidas. Los productos que solían consumirse eran en su mayoría películas realizadas hasta con 100 mil dólares, es decir, de muy bajo presupuesto y consideradas de baja calidad técnica pero que teniendo asegurada la exhibición en las salas de COTSA eran rápidamente recuperables.

En 1990, con una población de 81 millones de habitantes, se vendieron 194.5 millones de boletos. En 1995 descendió hasta 70 millones en una población de 91

²⁴ Sánchez Ruiz Enrique.(1998) "Cine y globalización en México" en Comunicación y Sociedad. No. 33.

²⁵ FUENTE Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

millones. Las entidades con mayor número de salas cinematográficas en el 1997 eran el Distrito Federal que contaba, con el 21.8% del total de la salas, seguido de Nuevo León con 9.1%, Tamaulipas con 8.3% y Jalisco 7.4%, el resto de los estados se reparten el restante 53.4%.

Al disolverse COTSA, la exhibidora que garantizaba al cine mexicano tiempo en pantalla de acuerdo a la Ley, México se convertía en 1995, en el onceavo consumidor de películas estadounidenses, lo que representaba, aún y con la fuerte devaluación de la moneda en 1994, 125 millones de dólares²⁶.

Otro de los sectores afectados con el TLC, fue la libre entrada de copias que generalmente hacen las distribuidoras de una película para su exhibición en cada sala cinematográfica. Éstas copias llegan ahora del extranjero a precios que dejan sin posibilidad de competir a los laboratorios nacionales, de los cuales algunos, han venido desapareciendo y los que han subsistido, dependen más que nunca de una actividad constante de la industria cinematográfica nacional. En 1995, se importaron 800 copias cinematográficas, en 1996, 1800 copias, en 1997 más de 4,000 y para noviembre de 1998 ya se registraban 5,000 copias²⁷.

Las desventajas de nuestra manera de hacer cine frente a la de los grandes corporativos, son a su vez la calendarización de los proyectos. Con meses, e incluso años de antelación, las compañías norteamericanas tienen trazados el proceso de sus proyectos, muchas veces desde la escritura de guiones hasta las fechas de exhibición, lo que dificulta la entrada de productos nacionales que tienen que esperar antesala de estreno en las cadenas exhibidoras. Al mismo tiempo, complica las negociaciones pues anteriormente las sucursales de las distribuidoras en México de las denominadas *majors* podrían funcionar con cierta independencia de las matrices en el exterior, negociando incluso la compra y distribución de una película nacional. Ahora, muchas de esas decisiones no son manejadas en México sino desde el extranjero a través de sus corporativos.

²⁶ Sánchez Marien. (1998) "Sombras y pocas luces del cine en México" en Revista Mexicana de Comunicación No. 56.

²⁷ Joskowicz Alfredo (1998) Simposio Internacional " Los que no somos Hollywood" CNA. México D.F. Septiembre 1998.

Al estrenarse una película norteamericana en las mismas fechas que en México, ésta recibe la ola de las fuertes inversiones de publicidad que se generan en los medios estadounidenses, impactando también a los medios nacionales de mayor penetración. Muchas ocasiones las *majors* tienen firmados convenios con los corporativos y exhibidores, siendo una competencia inequitativa con respecto a los recursos que se emplean para una película nacional.

2.5 MARCO LEGAL DE LA ACTIVIDAD CINEMATOGRAFICA EN EL PAÍS

2.5.1 Ley de la Industria Cinematográfica (1949-1992)

El 31 de diciembre de 1949, se crea la primera Ley de la Industria Cinematográfica en México y en agosto de 1951 se publica su Reglamento, en la cual se da muestra de un interés del Estado por incidir dentro de la política cinematográfica del país, al considerar la industria cinematográfica de interés público²⁸. En este documento queda adscrito todo lo vinculado a los aspectos cinematográficos a la Dirección General de Cinematografía de la Secretaría de Gobernación. Cabe agregar que en 1952 se hicieron reformas a la Ley, pero en general se mantuvo como en sus orígenes. Uno de los intereses de la Ley fue establecer nuevas reglas en el mercado que permitiera evitar por un lado conflictos entre los sectores de la industria, y por el otro, establecer los mecanismos mediante los cuales pudiera intervenir el Estado en la actividad cinematográfica. En este sentido, se prohíbe en la Ley que las empresas de un sector pudieran tener injerencia en otros, por ejemplo se prohibió que exhibidoras mantuvieran o intentaran tener intereses en el sector de la distribución y la producción, y así en el caso de los otros sectores.

Otro de los más importantes señalamientos que se hacen dentro de esta Ley, es el que establece la garantía o también llamada “cuota de pantalla”, al asignarle al cine

²⁸ El Artículo 1o de la Ley de la Industria Cinematográfica establece “La Industria Cinematográfica es de interés público y las disposiciones de esta Ley y las de su reglamentos se considerarán de orden público para todos los efectos legales, corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, el estudio y resolución de todos los problemas relativos a la propia Industria a efecto de lograr se elevación moral, artística y económica.

nacional, cuando menos, el 50% del tiempo anual de las salas cinematográficas en el país²⁹. Prácticamente, salvo algunas reformas aisladas esta Ley estuvo vigente hasta 1992, cuando se promulgó una nueva bajo otras circunstancias sociales, económicas y políticas.

2.5.2 Ley Federal de Cinematografía 1992

Producto de la presión y las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se aprobó de manera urgente una nueva Ley en 1992. Los cambios más evidentes dentro de la misma respecto a la anterior eran las de eliminar fracciones proteccionistas y que a criterio de los nuevos socios comerciales no obstruyera la libre competencia.

En cierto sentido la concepción de la participación del Estado en la cinematografía no se transformó sustancialmente, sin embargo es necesario establecerla en función de que será la que impere hasta la actualidad. En este sentido, en el Artículo 4º se señala que la *“industria cinematográfica nacional por su sentido social, es un vehículo de expresión artística y educativa, y constituye una actividad cultural primordial, sin menoscabo del aspecto comercial que le es característico”*.

Entre los cambios más sensibles se dio el del llamado “tiempo en pantalla”, ya que pasó a reducirse progresivamente del 50% al 10%³⁰. Sin embargo, en opinión de los exhibidores, este porcentaje debería también eliminarse, ya que cualquier tipo de protección, bajo su criterio, solamente beneficia y alienta la producción de películas mexicanas de baja calidad inhibiendo la “sana” competencia.

²⁹ A la letra, al mencionar las atribuciones de la Secretaría de Gobernación en el Artículo II, fracción XII se señala “Determinar el número de días de cada año que deberán dedicar los salones cinematográficos establecidos en el país para la exhibición de películas mexicanas de largo y corto metraje. En ningún caso el tiempo de exhibición de películas nacionales será inferior al 50% del tiempo total de pantalla en cada sala cinematográfica”.

³⁰ **Artículo tercero transitorio**

Las salas cinematográficas deberán exhibir películas nacionales en un porcentaje de sus funciones, por pantalla, no menor al siguiente:

I. A partir de la entrada en vigor de esta Ley y hasta el 31 de diciembre de 1993, el 30%;
II. Del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1994, el 25%;
III. Del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1995, el 20%;
IV. Del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1996, el 15%; y
V. Del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1997, el 10%.

Si bien dentro de la Ley se establece como porcentaje mínimo, el 10% del tiempo en pantalla, y se faculta a la Secretaría de Gobernación a través de RTC la sanción del incumplimiento de este artículo estableciendo una sanción para ello, ni en la Ley ni en el Reglamento de la Ley –del que se hablara más adelante- se alude a esta sanción, tampoco a los mecanismos mediante los cuales determinarlo. Es importante señalar que el TLCAN establece que se permite la explotación del material extranjero “hasta en un 70%, -para películas estadounidenses- permitiendo una reserva del 30% para las películas mexicanas, de acuerdo a la potestad del Estado”, no obstante el Gobierno mexicano amplio dicha cuota en la Ley (Fernández 1998: 10)³¹, en este sentido, se maneja que de acuerdo a estos acuerdos, no obstante no esté explícitamente señalado, cualquier reforma que afecte lo convenido originalmente conlleva a realizar una práctica desleal.

Así mismo, otro factor clave que se perseguía transformar era el de la liberalización del precio del boleto en taquilla, que en ese entonces, como ya lo dijimos, se encontraba dentro de la “canasta básica”³². Este factor resultó preponderante para el desarrollo que experimentaría el sector de la exhibición cinematográfica en México en los años posteriores, lo cual se revisará con mayor detalle en el siguiente capítulo.

Los 10 capítulos en los que se divide la Ley establecen, entre otras cosas, diversos artículos encaminados a garantizar la distribución y exhibición cinematográfica de las películas, por un lado para evitar posibles suspicacias que pudieran funcionar como censura, y por el otro, para garantizar las leyes del mercado y la libre competencia. Sin embargo, uno de los capítulos que revisten mayor importancia por su impacto en el desarrollo de la industria cinematográfica, es el VII, que contiene los artículos que van del 31 al 38. Los dos primeros se refieren a diversos incentivos y estímulos a los productores, distribuidores y exhibidores que realicen ciertas actividades de apoyo al cine realizado por

³¹ Fernández V. Marcela Lágrimas y risas: la Ley Federal de Cinematografía de 1992, en Estudios Cinematográficos Num. 14 (Octubre-Diciembre) 1998

³² **Artículo 20**

Los precios por la exhibición pública serán fijados libremente. Su regulación es de carácter federal.

estudiantes de cinematografía, así como por la construcción de nuevas salas cinematográficas, entre otras acciones³³.

Los siguientes artículos se dedican a la creación de un fideicomiso de apoyo a la producción denominado FIDECINE -creado ante la presión de la comunidad en las reformas de la Ley de 1998-, el cual no empezará a funcionar sino hasta 2001 una vez publicado el reglamento de la Ley. Al estar la creación de dicho fondo dentro del periodo de investigación de este trabajo, daremos cuenta de éste en el siguiente capítulo.

Otro de los puntos controvertidos de la Ley se refiere al doblaje. Una parte de los sectores creativos y técnicos se opuso a esta práctica aludiendo que atenta contra el derecho de autor y a la oportunidad del público de apreciar las obras con sonido original. Por el lado contrario, existen grupos que restaron importancia a estas razones contraviniendo dichas posturas, argumentando que el doblaje permite un mayor conocimiento y difusión de las películas a mayores núcleos de población.

Ante una alarmante disminución de la actividad productiva cinematográfica, la comunidad cinematográfica presionó fuertemente para realizar reformas normativas en 1998, sin embargo el Reglamento de dicha Ley, como ya se mencionó, se publicó hasta el 2001. En el siguiente capítulo retomaremos con mayor detalle los elementos que se dieron a partir de 1997.

³³ **Artículo 31**

Las empresas que promuevan la producción, distribución, exhibición y/o comercialización de películas nacionales o cortometrajes realizados por estudiantes de cinematografía, contarán con estímulos e incentivos fiscales que, en su caso, establezca el Ejecutivo Federal. Así mismo, las que promuevan la exhibición en cine clubes y circuitos no comerciales de películas extranjeras con valor educativo, artístico o cultural, o las que realicen el copiado, subtítulaje o doblaje en territorio nacional, contarán con los estímulos e incentivos referidos en el párrafo precedente.

Artículo 32

Los productores que participen, por sí o a través de terceros en festivales cinematográficos internacionales, con una o varias películas, y obtengan premios o reconocimientos, contarán con estímulos que, dentro del marco legal, dicte el Ejecutivo Federal. También podrán obtener estímulos o incentivos fiscales aquellos exhibidores que inviertan en la construcción de nuevas salas cinematográficas o en la rehabilitación de locales que hubiesen dejado de operar como tales, y sean destinadas a la exhibición de cine nacional y que coadyuven a la diversificación de la oferta del material cinematográfico extranjero.

2.6 CONFORMACIÓN DE LA ACTIVIDAD CINEMATOGRÁFICA

2.6.1 Sectores público, privado y social

Una vez realizado un breve recorrido, puede decirse en síntesis que el esquema que constituye la actividad cinematográfica en México está constituida por tres amplias e influyentes secciones: el público, el privado y el social.

La sección pública comprende, de acuerdo a la Ley Federal de Cinematografía tres amplios ámbitos: el normativo, el de fomento y el administrativo. El normativo se refiere a los atributos y perímetros de acción que ejerce la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección de Cinematografía de RTC. El de fomento a través de la Secretaría de Educación Pública por conducto del CONACULTA a través del IMCINE, y el administrativo que, también dependiente de la SEP, se realiza por medio de la Dirección General de Derecho de Autor, el cual se encarga de garantizar y resolver las cuestiones referente a los derechos autorales.

La sección social está comprendida por los Sindicatos, en esta caso el STIC, el STPC y sus secciones agremiadas como la Asociación Nacional de Actores, Asociación Nacional de Intérpretes, Sociedad Cooperativas de Producción. Sociedades autorales que comprende la Sociedad General de Escritores de México, Sociedad de Autores y Compositores de México, Asociación Nacional de Ejecutantes de Música y la Sociedad de Directores y Realizadores de Cine, Radio y T.V. También forman parte de esta sección la Academia Mexicana de Cine y Ciencias Cinematográficas (AMACC), así como nuevas asociaciones de cineastas en los estados, como la Academia Jalisciense de Cinematografía, IMAGINA de Michoacán y de Nuevo León, entre otras.

La sección privada, lo comprende fundamentalmente la Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica y del Videograma (CANACINE), que a su vez, de manera general, agrupa a otros sectores dentro de los productores, distribuidores y exhibidores, así como a videoclubes. A su vez existen otras asociaciones como la Asociación Mexicana de Productores Independientes (AMPI).

Una vez delineado el bosquejo del devenir histórico que ha moldeado la política cinematográfica en el país hasta antes de 1997, el siguiente capítulo tiene como eje central observar paralelamente algunos de los conceptos y líneas de pensamiento que ha desarrollado la teoría de la política pública en función de la política cinematográfica implementada en el periodo 1997-2007, que nos dé pie posteriormente a una reflexión y propuestas generales en un cuarto capítulo.

CAPÍTULO III

La evaluación, más que desembocar en la terminación, desencadena una vuelta a tras: el problema se considera como no resuelto, y se introducen ajustes retroactivos, mediante una nueva formulación del problema inicial o a través de una gestión más satisfactoria en la fase de ejecución del programa. El proceso está abierto a toda clase de efectos de retroacción.

Meny-Thoenig

3.1 CONSIDERACIONES GENERALES DEL CAPÍTULO

Como se ha mencionado, el periodo del presente trabajo sobre la política cinematográfica en México va de 1997-2007. Este lapso temporal, acompañado de los alarmantes indicadores en el sector que llevaron, por diversas cuestiones que veremos a lo largo de este capítulo a aplicar una política determinada, se encuentra dentro de las etapas que experimentaron un cambio sustancial en la relación cultura-sociedad (García Canclini, 2006:9). Esta nueva dinámica de la “industrialización de la producción cultural” se encuentra en la renovada óptica con la que se analizan los procesos culturales, los cuales se observan ahora también desde las inversiones, mercados y consumos¹ (Idem). Este tiempo de un remozado paradigma llamado globalización, se enmarcó en el caso mexicano también dentro de un cambio en su economía regional: la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)². No ahondaremos más sobre estos importantes sucesos en el entorno del estudio que nos ocupa, sólo nos parece sumamente relevante considerarlos y establecerlos como un telón de fondo, al cual aludiremos y traeremos a primer plano cuando se considere indispensable para señalar las inevitables consecuencias, interdependencias y determinantes –en particular en el ámbito cultural- que han propiciado en el devenir de la industria cinematográfica mexicana.

¹ Al respecto García Canclini señala: “La bibliografía sobre cultura, generada desde hace tres décadas casi exclusivamente por las humanidades, la antropología y la sociedad, se ocupaba de identidades, patrimonio histórico y nación. Ahora es habitual que los procesos culturales sean examinados en relación con inversiones, mercados y consumos. Se sitúa la creatividad de artistas y escritores, o la tarea de museos, medios y otras instituciones, en relación con los intercambios internacionales y la globalización” (García Canclini, 2006:9).

² El TLCAN entró en vigor en 1994, pero su efecto en la industria cinematográfica, como en otros tantos sectores de la economía del país, no se pueden explicar sin considerar un antes y un después de su entrada en vigor.

En los capítulos anteriores he intentado establecer, por un lado, el sustento teórico que daría razón a este trabajo, y posteriormente, un breve recorrido histórico acerca de la participación del Estado en la industria cinematográfica en México. En este capítulo me ocuparé de la elaboración empírica de la investigación, lo que implica aplicar los conceptos teóricos en la temporalidad y tema que nos ocupa. Considero también que un trabajo descriptivo y analítico con mayor detalle dentro del ciclo de la política, puede ser útil por un lado, al contrastar la teoría de las políticas públicas en un ámbito determinado, y por el otro, en ampliar su ámbito de concepción al poner a la luz de la teoría hechos suscitados en la política pública cinematográfica en México en los últimos 10 años.

Antes de iniciar, debido a que es recurrente su uso en el capítulo, cabe apuntar que por *comunidad cinematográfica* se entenderá al sector productivo y creativo del país; en términos de organizaciones estaría representado por sindicatos, asociaciones de creadores y productores independientes (STPC, STIC, SOGEM, ANDA, AMACC, etc)³.

3.2 ANÁLISIS DESDE EL CÍCLO DE POLÍTICAS

3.2.1 ETAPA 1: SURGIMIENTO DE LOS PROBLEMAS

Pregunta: ¿Cómo se toma conciencia del problema?

El cine mexicano ha experimentado una serie de crisis en su historia determinadas por diversos factores. Para la realización de nuestro trabajo me centraré en la construcción como problema público de una de estas crisis que nos de pie a analizar la temporalidad de la investigación.

Sin duda, muchas de las problemáticas a las que aludiremos no son nuevas para el cine nacional y muchas de éstas se han venido arrastrando desde décadas atrás, por lo tanto, un buen número de cuestiones que afectan al cine mexicano no han surgido en años recientes, más bien, muchos síntomas se han agudizado generando, no obstante, una nueva manera de enunciarlos y de actores que los expresan.

³ Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica (STPC), Sindicato de Trabajadores de la Industria Cinematográfica (STIC), Sociedad General de Escritores de México (SOGEM), Asociación Nacional de Actores (ANDA), Academia Mexicana de Artes y Ciencias Cinematográficas (AMACC).

Por otra parte, como lo hemos mencionado en otros puntos de este trabajo, el proceso de la política no necesariamente se gesta en temporalidades claramente delimitadas por lo que una etapa del ciclo puede empalmarse fácilmente con otra, o en algunos casos, adelantarse a su predecesora. Por lo tanto, no solamente nos remitiremos a ciertos aspectos generados a partir de 1997, sino que también traeremos a cuenta eventos anteriores que directa o indirectamente atañen a nuestra investigación y que giren alrededor de la etapa estudiada.

Para Kingdom, según nos dice Díaz, una de las formas en las que los funcionarios ponen atención a los problemas se deriva fundamentalmente en tres factores: los indicadores, los factores que centran su atención, así como la información que retroalimentan (Díaz, 2003:28). A continuación, a partir del análisis de Díaz, estableceremos las categorías que desde esta perspectiva pudieron haber originado la política.

3.2.1.1 Indicadores

Tras el adelgazamiento del sector público, que ocupó también al subsector cinematográfico, del que ya hemos dado cuenta en el segundo capítulo, (que consistió, entre otras cosas en dismantelar el sector de la producción, distribución y exhibición paraestatal encabezados por Películas Nacionales y COTSA), el Congreso de la Unión liberó en 1992 el precio del boleto para las salas cinematográficas, retirándolo de la *canasta básica*⁴, haciendo con ello más atractiva la inversión en el sector. Cabe recordar que para justificar la desincorporación de las empresas del subsector cinematográfico, el Estado dejó de mantenerlas e invertir en ellas, lo que una vez iniciada su liquidación, era eminente su deterioro y baja rentabilidad. Esta situación de desolación industrial del sector paraestatal, justificó, a la par, la gestión y aprobación de una nueva Ley de cinematografía en 1992, que respaldó el proceso de liquidación. Producto en gran medida de esta liberación, a partir de 1994, nuevas empresas comenzaron a invertir en el sector instaurando en el país una nueva modalidad de

⁴ Si bien este precio no estaba tan controlado, especialmente los primeros años de la década, en tanto se implementaban diversas argucias para incrementarlo -como el de remodelar las salsa superficialmente y hacerles llamar *Plus* para burlar los pactos económicos que florecían en esa época como un mecanismo del Estado para controlar los índices macroeconómicos-, el incremento generado en el costo del boleto desde éste momento, con la aparición de las nuevas cadenas, resultó ser muy considerable.

exhibición denominado *múltiplex*, que consiste básicamente en ampliar la oferta de películas en un mismo complejo, lo que requiere de varias pantallas equipadas con aparatos de imagen y sonido de alta calidad.

En 1994, ocurre una fuerte crisis económica en el país en el contexto de un reciente cambio de gobierno de manos de Carlos Salinas a Ernesto Zedillo⁵. Este suceso derivó en una alta inflación, así como en un incremento de más del 100% en el tipo de cambio del peso frente al dólar en un par de años⁶. Esta situación se reflejó en todas las actividades económicas, políticas y sociales del país. En el caso del cine, todos los sectores se vieron afectados, pero particularmente el de la producción, ya que el dólar es un referente para el costo de muchos de los insumos y servicios necesarios para la realización de películas. En 1995, se filmaron en el país alrededor de 15 películas, muchas de éstas con esquemas de producción armados en años anteriores, y de las cuales el Estado participó en 5, es decir, el 33%. Sin embargo, en 1997 la situación económica del país se reflejó de tal manera en el sector, que llevó a que se produjeran tan sólo 9 películas, la cifra más baja desde 1932. Igualmente, para dimensionar este dato, habría que decir que apenas en 1989 se habían producido más de 90 películas mexicanas. En el caso de la exhibición cinematográfica, en 1995 se registró la asistencia a las salas más baja en décadas con tan sólo 62 millones de asistentes. (Ver Cuadro IV) Como referencia, apenas en 1985, la CANACINE registró una asistencia de 450 millones de asistentes en alrededor de 2,300 salas en el país. Igualmente, el número de salas cinematográficas que se encontraban recién desmanteladas contabilizaron 1,495, igualmente el número más bajo en varias décadas.

El financiamiento para la producción proveniente del Estado había disminuido sensiblemente ante la desaparición de las empresas productoras paraestatales y el presupuesto del IMCINE para este fin era limitado –toda vez que dada la liquidación recayeron en éste las tareas de producción- aunado a que el nuevo esquema de producción estatal se dio desde inicios de los años noventas bajo la figura de Asociación en

⁵ A este periodo se le denominó en el mundo financiero y más tarde en la opinión pública como el “error de diciembre”.

⁶ Banco de México

**INDICADORES POR SECTOR (ANTES DE LA POLÍTICA)
(1990-1997) (CUADRO IV)
PRODUCCIÓN**

| | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | Total | Promedio Anual |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|-------|----------------|
| LARGOMETRAJES APOYADOS POR EL ESTADO | 10 | 11 | 12 | 10 | 8 | 5 | 7 | 7 | | 17 |
| PRODUCCIÓN 100% PRIVADA | 65 | 51 | 38 | 39 | 20 | 11 | 10 | 2 | | 13 |
| TOTAL DE LARGOMETRAJES MEXICANOS PRODUCIDOS | 75 | 62 | 50 | 49 | 28 | 16 | 17 | 9 | | 30 |

DISTRIBUCIÓN

| | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | Total | Promedio Anual |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|----------------|
| PELÍCULAS ESTRENADAS | 342 | 323 | 311 | 260 | 271 | 290 | 290 | 320 | | |
| TOTAL DE PELÍCULAS MEXICANAS ESTRENADAS | 74 | 88 | 69 | 49 | 54 | 39 | 20 | 16 | | |
| % DEL TOTAL | 22% | 27% | 22% | 19% | 20% | 13% | 7% | 5% | | |
| TOTAL PELÍCULAS ESTADOUNIDENSES | | | | | 158 | 167 | 194 | 219 | | |

EXHIBICIÓN

| | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | TOTAL |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| ASISTENTES TOTALES (millones) | 195 | 170 | 134 | 103 | 82 | 62 | 80 | 95 | |
| ASISTENTES A VER CINE MEXICANO (millones) | | | | | 1.9 | 1.9 | 1.2 | .9 | |
| PANTALLAS CINEMATOGRAFICAS | 1,913 | 1,658 | 1,616 | 1,415 | 1,434 | 1,495 | 1,639 | 1,842 | |
| INGRESOS TOTALES EN TAQUILLA (millones de pesos) | 425 | 647 | 698 | 752 | 779 | 744 | 1,006 | 1,991 | |
| PRECIO PROMEDIO POR BOLETO (en pesos) | 3,5 | 4,7 | 5,2 | 7,7 | 9,8 | 12 | 13 | 21 | |

Elaboración propia con datos de CANACINE e IMCINE

Participación, lo que se traducía en compartir con un productor privado la realización de la película, lo que requería de empresas productoras con cierta solvencia económica, condición muy difícil de encontrar en el contexto económico del país en ese entonces.

A su vez, los productores privados habían migrado a realizar sus películas con un perfil popular en otros formatos como el video, ya que con el cambio de esquema de exhibición, perfilado para el mercado de las clases medias de la población con la proliferación de las salas *multiplex*, el gusto del público que asistía ahora al cine se transformó hacia otro tipo de propuestas. A su vez, los otros empresarios de la producción con la suficiente capacidad financiera como Televisine -a caso la única- para poder continuar en el mercado en estas condiciones, participaba discretamente en la producción ante la incertidumbre que generaba el nuevo panorama. Por su parte, la producción independiente mantenía su actividad bajo un esquema más sustentado en la solidaridad que en lo empresarial, pero a fin de cuentas, a contracorriente, lograban levantar algunos proyectos.

A este último aspecto habría que agregar que se calcula que en la década de los ochentas, tan sólo el 10% de la producción provenía de financiamiento estatal, y el restante 90% de capital privado, lo que significaba que gran parte de la industria productiva se mantenía con capital privado. (Ugalde, 1998:47). Con un desmantelamiento de la industria paraestatal, particularmente ante la disminución del espacio en pantalla al cine nacional reformado en la Ley Federal de Cinematografía, los productores privados se enfrentaron a condiciones sustancialmente menos favorables, y por lo tanto, con mayores riesgos para recuperar la inversión.

Por su parte, la balanza de pagos se desequilibró ampliamente con una baja captación de regalías de películas mexicanas en el extranjero, que en la década de los ochentas representaba hasta el 50% de la recuperación financiera de una película mexicana⁷.

⁷ Informe PELNAL 1983-1984

Cabe mencionar que una de las importantes palancas de financiamiento de las películas mexicanas lo representaban justamente las empresas paraestatales de distribución instaladas en el extranjero, las cuales desaparecieron con el desmantelamiento de la industria.

Aunado a lo anterior, se implementaron nuevas prácticas del mercado para el cine nacional en el mercado de Estados Unidos, como las que ejercían los compradores norteamericanos, quienes condicionaban la adquisición a tener derecho a mayores territorios y a perpetuidad. Por el contrario, el volumen de divisas de películas provenientes de los estudios de Hollywood se amplió gradualmente hasta ir convirtiendo a México, progresivamente a partir de entonces, en un mercado cada vez más importante para los estudios estadounidenses.

Paralelamente, la exhibición cinematográfica en el país era mucho más diversa. En este sentido, en la década de los ochentas se estrenaron como promedio alrededor de 350 películas anuales en las salas cinematográficas, de las cuales, aproximadamente el 20%, es decir 70, eran de origen nacional. Debe decirse que la Ley garantizaba la exhibición del cine mexicano de muy baja calidad que, más que atender a un público popular, estableció dinámicas de producción viciadas que aprovechaban las condiciones de garantía en la exhibición y aseguraban una inversión mínima con poco tiempo de retorno.

Para 1997, este número se había reducido, ya que de los 320 estrenos, 16 eran de origen nacional, es decir el 5%, pero tan sólo el 2% de la asistencia. A su vez, el acomodo de las empresas distribuidoras de los fuertes corporativos norteamericanos frente al desolado panorama de competidores, fueron generando un mayor número de estrenos de películas estadounidenses limitando la oferta a sus producciones (Ver Cuadro IV Distribución). Cabe señalar que ante la desaparición de los distribuidores paraestatales, sólo Corporación Mexicana de Cine (CMC), Mercury Films y Videocine se abocaron a exhibir cine nacional. No obstante, sólo esta última alcanzó a prevalecer y las otras dos se extinguieron. Sin embargo, el volumen de estrenos de cine nacional que distribuía Videocine resultaba ínfimo respecto a épocas pasadas de exhibición para el cine mexicano.

Por su parte, el IMCINE se encargaba de distribuir algunas películas que consideraba entraban dentro del perfil de cine de calidad, pero sus limitados recursos no generaban tampoco las condiciones para que el productor recuperara su inversión.

Es pues que este fenómeno de acaparamiento de mercado en la distribución y exhibición por parte de películas norteamericanas se inició hasta llegar a magnitudes que observaremos en la situación actual de la industria. Sólo para tener un parámetro de medida, Víctor Ugalde señala que en 1996, las empresas distribuidoras norteamericanas de alto potencial comercial estrenaban sus películas de 50 a 60 salas, hecho que se apreciaba como altamente especulador y levantaba las críticas de los productores nacionales, ya que en años anteriores solamente solían proyectarse en alrededor de 30 salas. En contraste, en el verano de 2007, las películas de alta expectativa comercial llegaron a estrenarse hasta con 1,000 copias, ocupando prácticamente el 30% de las salas del país. (Ibid)

La liberalización del precio del boleto en las salas de cine, atrajo la inversión de nuevas empresas que vieron las condiciones para, en algunos casos, incursionar y, en otros, ampliar su presencia en el sector de la exhibición. Como se ha mencionado, el nuevo concepto de la exhibición se encontró desde entonces diseñado para atraer a clases medias y altas a las salas, por lo tanto, el precio de entrada se elevó considerablemente. En promedio el precio del boleto pasó de 70 pesos en 1985, a 770 en 1995⁸.

Respecto al porcentaje de repartición de los ingresos en taquilla, en los momentos en los que COTSA y Organización Ramírez mantenían el 60% del mercado, la empresa paraestatal establecía criterios que favorecían a los productores nacionales al negociar en las primeras semanas un porcentaje de repartición de 50% respectivamente, mismo que podría ir disminuyendo conforme pasaran las semanas. Al desmantelarse el subsector cinematográfico el esquema se mantuvo (Ver el punto **2.4.3 Distribución del ingreso en taquilla**) favoreciendo ahora a los exhibidores privados.

⁸ A valor de 1998 (INPC).

Al liberalizarse la exhibición, las nuevas empresas mantuvieron este esquema de repartición creado desde el “echeverrismo”, el cual se había fundado para brindar atractivas ganancias a los sectores de la industria y evitar que se fugaran divisas con los ingresos de las películas estadounidenses. Si bien esta práctica no convenía del todo a los estudios cinematográficos norteamericanos, preferían sacrificar un poco de sus ganancias pero mantenerse en el mercado nacional y no permitir el crecimiento de otras industrias. Es particularmente importante recordar este esquema de repartición, ya que hasta ahora sigue siendo uno de los argumentos del gremio de la producción para protestar por su trato inequitativo y desigual en comparación con otras industrias.

En el sector de la distribución las cosas no eran distintas. La importante cantidad de empresas distribuidoras que llegaron a girar en alrededor de una centena en 1995, se encontraba igualmente en crisis. El auge de numerosos estrenos registrado en la década de los años setentas - por ejemplo en el año de 1971 se estrenaron en el país más de 581 películas de las cuales menos de 160 eran provenientes de E.U.A.⁹ - se redujo considerablemente en 1995. Esta situación no sólo estaba en detrimento de este sector de la industria, sino en una disminución dentro de la oferta cinematográfica que permitía que el público mexicano pudiera tener más opciones de entretenimiento y contacto con la expresión cinematográfica de otros países.

3.2.1.2 Eventos que llaman la atención (*focusing events*)

Esta categoría está construida en función de resaltar el impacto que reviste algún evento o serie de situaciones que generan con claridad la percepción de un problema. (Díaz, 2003) Para algunos casos se haya como ejemplos desastres naturales, accidentes o una situación de experiencia en algún funcionario que propicie enmarcar el problema dentro de una forma simbólica.

Para nuestro esquema, consideramos que uno de estos sucesos pudo haber ocurrido en el marco de una serie acciones de privatización de la industria cinematográfica durante

⁹ Ma. Luisa Amador, Cartelera cinematográfica 1970-1979, México, Coordinación de Difusión Cultural Cinematográfica.

el sexenio de Carlos Salinas, en el cual el Estado, a través del IMCINE, se encargó de promover una nueva imagen del cine nacional bajo el *slogan* de “nuevo cine mexicano”¹⁰, lo que propició que tanto la comunidad cinematográfica como la opinión pública que se había mantenido al margen del dismantelamiento, se unificara y tomara mayor fuerza al traer a cuenta las problemáticas de fondo a las que se enfrentaba ese llamado “nuevo cine mexicano”.

En síntesis, el nuevo aliento generado al cine mexicano para apaciguar la privatización despertó, al mismo tiempo, la conciencia y atención de la sociedad, especialmente de clases medias que habían vuelto a las salas a ver las renovadas propuestas de un cine nacional. En medio de este suceso, también se encontró la instauración de una nueva Ley de cine en 1992 que sustituyó a la de 1949, cuando aún con la protesta de una parte de la comunidad cinematográfica del país, la mayoría partidista del gobierno en el poder omitió sin negociación de por medio los cuestionamientos e inconformidades de la comunidad cinematográfica. Cabe señalar que los cambios de fondo de esta nueva Ley estaban diseñados para funcionar como antesala para la firma del TLCAN, es decir, establecieron las condiciones para liberar al sector.

He aquí donde entraría otro de los puntos que consideramos puede ser tomado en cuenta como *focusing event*, y se refiere justamente a la entrada en vigor del TLCAN en 1994. En este sentido, ante una fuerte presión de la comunidad cinematográfica nacional se logró reformar en 1998 puntos sustantivos de la Ley Federal de Cinematografía aprobada en 1992, la cual descartaba en gran medida buena parte del apoyo estatal a la industria cinematográfica hasta esos años, aludiendo a que, en su caso, se violarían artículos del TLCAN.

¹⁰ En este contexto se volvió a tener una mayor participación del cine mexicano en el plano internacional. Por ejemplo, el cortometraje *El Héroe*, obtuvo en 1994 una Palma de Oro en el Festival de Cine de Cannes -unos de los de mayor influencia e importancia en el mundo cinematográfico. Así mismo, se gestó una nueva camada de directores y películas que generaron buena expectativa en el público como *Cilantro y Perejil*, *Como Agua para Chocolate*, *Cronos*, *Sólo con tu pareja*, *El callejón de los milagros* y *La primera noche* por citar algunas.

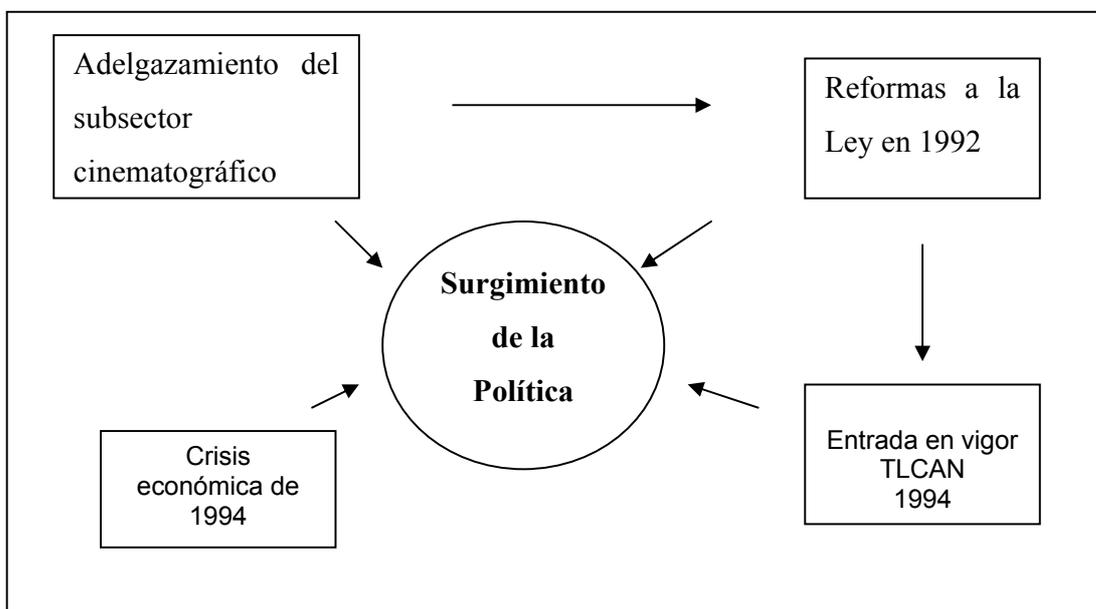
No obstante, la comunidad cinematográfica con legisladores de oposición –hay que recordar que las elecciones intermedias en 1997, generaron por primera vez el partido en el poder no contaba con la mayoría- propusieron reformas a la Ley el 15 de diciembre de 1998, mismas que estuvieron a punto de echarse a bajo por legisladores del PRI, quienes fraguaron el Tratado y quienes argumentaban que los cambios propuestas estarían violando de proceder a su aprobación, a no ser por los congresistas de partidos de oposición que encontraron en palabras de Ugalde “*la clasificación industrial CMAP 941 103, que establece, como marco, que en materia de cine se estaría a lo que se indicara en la Ley de la Industria Cinematográfica y su reglamento, siempre y cuando no se rebasara el treinta por ciento del tiempo anual en pantalla en cada sala y que pudiera ser reservado a las películas producidas por personas mexicanas dentro o fuera del territorio de México si ningún tipo de calendario de reducción.*” (Ugalde, 2005:5).

Más allá de estas posturas, si consideramos que el TLCAN reviste muchas veces un debate más ideológico que económico, que genera la movilización hacia su aprobación o rechazo, y si agregamos además que otro tema al que obligadamente debe hacerse referencia cuando hablamos de la expresión cinematográfica es su atributo cultural nos encontramos a primera vista frente a un debate polarizado: libre comercio vs protección de la cultura.

En tal caso, es importante señalar que no ha habido hasta el momento una postura contraria, *de facto*, que cuestione el apoyo del Estado al cine. En este sentido, ha existido en el discurso oficial este interés por apoyar la industria cinematográfica. Sin embargo, en los hechos, no siempre ha sido así, incluso, pareciera que en varios momentos no sólo el cine, sino la cultura en general se han visto seriamente afectados por políticas tomadas a contrapelo¹¹. En este sentido, como en muchos otros ámbitos en la vida nacional, el debate del gobierno se ha dado en la disyuntiva libre mercado *versus* protección de la cultura, y bajo este cálculo es sobre el que siempre ha operado, para un sentido o el otro.

¹¹ Esto, en el caso del cine, no siempre se ha propiciado por decisiones colaterales; por el contrario, muchas veces el Estado ha sido conciente de su perjuicio a partir de la toma de decisiones basadas en un cálculo respecto a los intereses y medición de fuerzas de los poderes fácticos que se encuentran fuertemente inmersos en la arena de la industria cinematográfica del país.

ELEMENTOS QUE DIERON ORIGEN A LA POLÍTICA (GRÁFICO II)



Para profundizar este punto, podemos aludir a la relación entre agenda pública y agenda de gobierno. En este caso, al margen de la demanda de la comunidad cinematográfica y los efectos de la toma de decisiones y los posibles acuerdos entre los actores (agenda pública), existen objetivos y estrategias elegidas por el gobierno como la firma del TLCAN (agenda de gobierno). Es entonces, en esta contradicción, donde los actores sociales se mueven para llamar la atención y colocar el tema en la agenda. En este sentido, para nadie es desconocido que el cine es una de las materias de mayor cobertura en la prensa escrita y en los medios de comunicación, especialmente en las secciones de cultura y espectáculos. Esto en principio genera una exposición temática que tal vez no tengan otras manifestaciones artísticas y culturales que atraviesan al igual que el cine por sus respectivas crisis, como la música, las artes plásticas, la ópera, etc. Pero, al parecer, los reflectores no necesariamente sirven para colocar los problemas en la agenda, sino también para atraerlos al momento de resolverlos, o al menos, al pronunciarse en su solución. Funcionarios, legisladores y actores estratégicos aprovechan también esta cobertura mediática para establecer el problema, formular soluciones, y en su caso anunciar la implementación de acciones concretas, aludiendo al lugar estratégico que ocupa la

expresión artística para la cohesión social, así como la preservación de nuestra identidad y resaltando la importante tradición y acervo cinematográfico con la que cuenta el país.

Es por ello que el cine, en momentos, de acuerdo a la administración federal en turno, ha llegado a ser considerado como uno de los ámbitos preferidos por funcionarios de alto nivel para hacerse notar ante la ciudadanía, al anunciar medidas para su desarrollo o valerse de sus logros, es “mostrar una de las buenas caras de la administración pública federal”. Del mismo modo, suelen surgir iniciativas de legisladores con poco o nulo conocimiento de causa que intentan “ayudar” al cine nacional, aún y cuando sus propuestas en caso de ser aplicadas redunden en perjuicios y retrocesos.

3.2.1.3 Retroalimentación

Esta categoría, alude al *feedback* o retroalimentación en torno al resultado de las políticas, en particular las consecuencias de la ejecución en ciertos programas o acciones tomadas que no fueron advertidas (Díaz, 2003). En nuestro caso, podemos indicar que la instauración de la crisis económica, la implementación de la nueva Ley, y el desmantelamiento casi total del subsector cinematográfico, acompañado de una falta de mecanismo para financiar a los productores nacionales, generó una desaceleración en la producción paulatina que la llevó, como ya vimos, a que se produjera en 1997, la producción más baja en 65 años. Es posible, en todo caso, que estas circunstancias pudieran haber sido calculadas por los ejecutantes de la política, especialmente al momento de firmar el TLCAN; sin embargo, se requerían medidas para paliar por un lado, la presión del sector y, por el otro, la de la comunidad, no sólo cinematográfica sino cultural, que demandaban se implementara con urgencia mecanismos que alentaran la producción de cine frente al colapso industrial de las empresas cinematográficas nacionales y la disminución alarmante en el número de películas mexicanas producidas, distribuidas y exhibidas.

Otro de los factores que en teoría no fueron previstos como efectos colaterales a la implementación del desmantelamiento de la industria fue que, en manos del sector privado, los esquemas se enfocarían principalmente a clases medias y altas. Esto repercutiría no solamente en el acceso de las clases populares al cine, sino también, en desalentar toda una

cadena de producción que giraba a este público y sus preferencias, y empezaría a alentar con mayor auge prácticas como la *piratería*.

En este contexto, como lo he mencionado, se generó por primera vez, a partir de 1997, un congreso plural, en el que se inició una transición a la democracia¹², marco central y definitivo para que la política se gestara. En este sentido, este suceso estableció ante todo, las condiciones para que fuera posible una retroalimentación.

ANÁLISIS DESDE EL CÍCLO DE POLÍTICAS
ETAPA 1: SURGIMIENTO DE LOS PROBLEMAS
(CUADRO VI)

| Indicadores | Eventos que llaman la atención (<i>focusing events</i>) | Retroalimentación |
|--|--|--|
| <u>Producción</u> : disminución de películas producidas: <u>Distribución</u> : Contracción del mercado interno y de la oferta cultural en cartelera. <u>Exhibición</u> : Instauración de nuevos esquemas de exhibición dirigido a clases medias y altas de las ciudades de más de 50 mil habitantes. | - Alta expectativa ante “Nuevo cine mexicano” (Premios, taquilla, surgimiento de nuevos cuadros de cineastas) sucumbe ante crisis financiera de 1994 y falta de presupuesto federal. -Entrada en vigor del TLCAN en 1994. | Desmantelamiento del subsector cinematográfico Cambio de esquemas de producción, distribución y exhibición de perfil popular a clases medias y altas. Transición a la democracia |

¹² Para Downs, la democracia es un sistema político definido por los siguientes elementos: 1) contienda periódica de dos o más partidos por controlar el aparato gubernamental el cual mantiene hasta la siguiente elección, 2) Existen acuerdos institucionales para que ni el ganador ni el perdedor obstruyan su desarrollo, 3) Existe una población adulta, en la cual cada persona tiene derecho a emitir un solo voto en las elecciones de los partidos. (Downs, Una teoría económica de la acción política en una democracia: 267-268)

3.2.3 2ª FASE INCLUSIÓN EN LA AGENDA .

¿Cuáles son los factores que llevan al Gobierno a actuar ante el problema?

Uno de los procesos claves por formar la agenda¹³ de las problemática que nos ocupa, ha pasado por *enmarcarla*¹⁴ a partir del *discurso de políticas*¹⁵, a través de los cuales los actores han construido sus *marcos y relatos* en función de sus posturas.

Con base en lo expuesto por Moro y Besse dentro de la problemática de la industria cinematográfica, se encuentran involucradas tanto en una esfera que define la *demanda*¹⁶ como la *necesidad*¹⁷ (Moro y Besse, 2007). Consideramos lo anterior, porque fueron las personas que encabezan organismos de autores y trabajadores, cineastas y actores, así como especialistas, académicos e intelectuales, los que emplazaron, a través de sus *marcos y relatos* un mayor apoyo del Estado para intervenir de manera más profunda en resolver las problemáticas que enfrentaba la actividad cinematográfica del país.

En este caso, los directamente afectados no solamente *problematizaron* la situación, es decir, los gremios de productores, trabajadores y profesionales creativos de la realización cinematográfica, sino también los analistas y académicos de la industria audiovisual. En contraparte, el tipo de marco construido por estos actores tuvo un peso específico, como también el de los sectores de la distribución y exhibición cinematográfica quienes a su vez generaron contrapesos. En este contexto y en el fondo de cada postura es importante subrayar que subyacen y se aluden las nociones y acciones demandadas a

¹³ Por formar la agenda nos referimos a un proceso en el cual se destina algún tipo de recurso estatal para atender una problemática determinada. Estos recursos pueden ser de diversa índole (presupuestales, de poder político, etc)

¹⁴ Rein y Schon definen enmarcar como “una manera de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja en tal forma que nos ofrezca puntos de guía para conocer, analizar, convencer y actuar (Rein y Schon, :329)

¹⁵ Por discurso de políticas se entiende las “interacciones de individuos, grupos de interés, movimientos sociales e instituciones por medio de las cuales, situaciones problemáticas se convierten en problemas de políticas, se fijan agendas, se toman decisiones y se emprenden acciones” (Rein y Schon, 328) definen

¹⁶ Se define como demanda, la movilización de un actor que tiene capacidad de hacerse escuchar en la esfera pública.

¹⁷ Las necesidades se definen por los expertos y pueden entenderse como la prioridad o pertinencia para la discusión de un problema público.

realizar por el Estado para, bajo ciertos parámetros, buscar resolver el problema: 1) *el Estado como sistema de poder*, 2) *el Estado como estructura de gestión*, y 3) *el Estado como instancia productora de identidades*. (Villas en Roth Deubel).

En este sentido, se puede considerar que si bien la cuestión ya hubiera pasado en su trayectoria por el reconocimiento, adopción, priorización y mantenimiento del mismo, algunos aspectos que han redefinido el contexto generan, más que la vigencia del tema, sus adecuaciones al nuevo entorno al que se enfrenta.

En este sentido, al enmarcarse el problema se observaba que existía una definición fundamental y que remitía también a una frase construida y al que apelaban los actores sociales: *la crisis del cine mexicano*. Tal construcción reviste la forma en la que cada uno enuncia y establece la problemática bajo su óptica, que permita generar la mayor efectividad y rentabilidad posible para una negociación posterior.

Siguiendo los postulados de Lenoir, que señalan que existen tres momentos o fases de la construcción del problema, podemos observar que existió en primer término la “transformación” en curso y devenir cotidiano de algunos actores, en este caso, la entrada en vigor del TLCAN, con los diversos entornos de dificultades económicas añadidas, dio como resultado “un conflicto”, un cambio en la realidad que vivía la industria cinematográfica de un tiempo a otro. Sin embargo, no basta con que una realidad cambie afectando a un individuo o un grupo particular, sino para que ésta tensión logre trascender es necesario hacerla colectiva y pública. (Ibidem)

En una segunda fase, la defensa de la expresión cultural del cine, su innegable influencia en la construcción y evocación de cosmovisión, debe ser preservada como un acto de soberanía, y apelar a la defensa de la sociedad por contar con obras en las que se reconozcan, permitió llevar el problema de un sector –en este caso la comunidad cinematográfica y el sector de la producción- a un problema público.

Por otra lado, la enunciación pública de la problemática requiere de una capacidad de los actores e interlocutores que es difícil lograr sino se cuenta con los medios para hacerlo adecuadamente, para lo cual, se requiere de medios de comunicación, expertos, académicos, legisladores, etc, no sólo para hacer una interpretación de fácil entendimiento y comprensión para la sociedad, sino también para proponer los caminos posibles a tomar; es decir, las soluciones que se vislumbran desde la perspectiva de cada actor. En este caso, fue muy importante colocar el problema desde el enfoque cultural, ubicando y generando argumentos para situarlo en un determinado ámbito y no en otro, ya que de haberlo colocado, por ejemplo, en el terreno de un sector puramente económico, probablemente hubiera carecido del mismo impacto.

El siguiente paso es el de institucionalización del problema, esto es, el reconocimiento en la participación pública para atender la cuestión. Esto puede ser estableciendo leyes, reglamentos y acciones de orden público. Tal paso es muy importante no solamente para legitimar la solvencia del problema, sino también porque permite a los actores y gestores de las demandas y soluciones promoverse.

Esta serie de pasos incluyen también los que consideran que para suponer que un problema logre posicionarse dentro de una agenda gubernamental debe de convencer que es un asunto público y por tanto de competencia del Estado, el cual dentro de sus órdenes constitucionales está obligado a preservar y proveer de bienes culturales a la población. (Cobb y Elder en Díaz 2003)

Un segundo paso según Cobb y Elder, se halla cuando la condición de “el ser y el deber ser” del Estado se encuentren debidamente subrayados. En nuestro tema, suponemos que esta relación se estableció en función de un orden comparativo. Es decir, los actores, expusieron dentro de su problemática ejemplos que demostraban lo realizado por otros países para resguardar sus ámbitos culturales, particularmente sus “industrias culturales”, especialmente países desarrollados con economías abiertas.

Es así que dentro del discursos de políticas de los actores para establecer el “ser con el deber ser” del Estado mexicano, en el caso de la industria cinematográfica, se argumentaba que en países como Francia y España los gobiernos habían sido consecuentes con su naturaleza y responsabilidad conferidas al mantener “salvaguardadas” -al margen de los acuerdos y tratados comerciales internacionales- sus industrias culturales, conscientes de que no era comparable, por ejemplo, el libre comercio de automóviles con el tránsito de obras audiovisuales. Un ejemplo recurrente utilizado por la comunidad cinematográfica nacional ha sido el de Canadá: socio comercial de México en el TLCAN, país que ubicó sus industrias culturales en el capítulo de exclusiones del Tratado.

El tercer y último paso se refiere a la claridad de la exposición de la problemática sobre el tema que quiere agendarse permitiendo una mejor recepción de la sociedad. En este sentido, creemos que no se debe obviar que la comunidad cinematográfica, especialmente los promotores de la problemática en la agenda (productores, directores, escritores, actores, creadores en general, etc) pertenecen a un sector de la sociedad “formada” e “informada”, en el sentido de que tienen la posibilidad de externar sus demandas usando apropiadamente los canales de comunicación.

Lo anterior se relaciona con la clasificación que brinda Chevallier sobre la distinción entre las diversas clases de “promotores de políticas” o a los también denominados “empresarios políticos”, ya que no todos los grupos tienen acceso a los mismos medios e instrumentos para promover que su problemática entre en la agenda. A esta clase se le consideran como “mediadores” entre el Estado y la sociedad . De manera sintética estos serían los “mediadores políticos” (partidos políticos, grupos de presión), “mediadores sociales” (representantes particulares y personas informadas con legitimidad social sobre el tema, intelectuales, especialistas, etc.) y por último los “intermediarios administrativos” los cuales son funcionarios públicos que exponen demandas. (Chevallier en Roth Deubel: 2006)

Por otra parte, de acuerdo a los cuatro diversos tipos de procesos de inscripción en la agenda que señalan Cobby y Elder de acuerdo a los objetivos que persiguen los

denominados “empresarios políticos”¹⁸, podríamos señalar que dentro del caso que nos ocupa, se encontraría el denominado de “reajuste”, puesto que se intenta corregir un desequilibrio que coloca a un grupo de “empresarios políticos” en desventaja frente a otro. Este tipo se entrelazaría también con el de “reacción a una circunstancia” considerando como tal el evento de entrada en vigor del TLCAN del que hemos venido dando cuenta en diversos aspectos a lo largo del texto.

Considerando todas estas categorías y acciones, se encuentra una variable fundamental para la transición de este proceso y se refiere a los tiempos indicados para llevarlas a cabo. En este sentido, Kingdom establece tres variables que deben de confluir para llevar a adelante un tema a la agenda, estos son: los problemas, las respuestas y la política. Estas tres líneas que pueden tener vidas independientes suelen confluir en tiempos específicos, momentos en que los actores deben de aprovechar sus habilidades y medios para colocar su problemática en la nueva agenda.

Si bien hemos hablado de que el TLCAN fue un factor importante para desencadenar y echar a andar la problemática junto con la aprobación de la nueva Ley Federal de Cinematografía, acontecimientos ocurridos en 1994 y 1992, respectivamente, no fue sino hasta 1998 cuando se materializaron algunas de las alternativas de la política: la creación del FOPROCINE en 1997 y las reformas a la Ley en 1998, la instalación de FIDECINE (2001), el “peso en taquilla” (2003) y EFICINE (2007), todas estas fechas relacionadas con los tiempos de inicio de nuevas administraciones federales, así como gestionadas tras elecciones intermedias.

¹⁸ Los cuatro tipos son: de reajuste, explotación, reacción a una circunstancia y de mejora. (En Roth Deubel, 62)

REFORMAS LEGISLATIVAS Y MECANISMOS DE APOYO EN RELACIÓN AL ENTORNO POLÍTICO EN EL CONGRESO 1997-2007 (CUADRO VII)

| REFORMAS LEGISLATIVAS | MECANISMOS DE APOYO DEL EJECUTIVO* | LEGISLATURA | CONFORMACIÓN CÁMARA SENADORES | CONFORMACIÓN CÁMARA DIPUTADOS | PERIODO | EJECUTIVO |
|---|---|-------------|-------------------------------|-------------------------------|---------|-----------------------|
| | FOPROCINE | LVI | MS (PRI) | MS (PRI) | 94-97 | ERNESTO |
| Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Cinematografía de 1992 | Acreditación fiscal a los exhibidores y traslado del pago de IVA a los espectadores. (SHCP) | LVII | | PLURAL | 97-00 | ZEDILLO (PRI) |
| Publicación del Reglamento (2000) Creación del FIDECINE | | LVIII | PLURAL | PLURAL | 00-03 | VICENTE FOX (PAN) |
| Reformas y adiciones al Artículo 19-C Fracción I y IV Ley Federal de Derechos. (2003) Reformas y Adiciones al Art. 226 LISR | Presupuesto al FOPROCINE desde 1997 (2004) | LIX | PLURAL | PLURAL | 03-06 | |
| Creación del EFICINE | | LX | PLURAL | PLURAL | 06-09 | FELIPE CALDERÓN (PAN) |

Elaboración Propia *No se considera el presupuesto anual del IMCINE

Si esto es cierto, podemos señalar que la democratización o la transición a la democracia, a partir de 1997 en el país, ha favorecido tanto el desarrollo como el surgimiento de la política. Esto permitió que las negociaciones entre los actores se dieran en términos de acuerdos y desacuerdos en relación a las posturas de legisladores y fuerzas políticas. A su vez, las fuerzas políticas, particularmente las que se han encontrado como opositoras, han apoyado las iniciativas de la comunidad, lo que ha permitido no sólo una mayor interlocución con el Congreso, sino establecer mecanismos que ha debido instaurar el mecanismo. Suponemos que esto tiene que ver, por un lado, por los cambios de administración y de legisladores de partido de oposición¹⁹, lo cual generó un entorno

¹⁹ En 1997 el Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría en la Cámara de Diputados y por primera vez en la historia de México un gobierno de izquierda gana unas elecciones estatales (Cuauhtémoc Cárdenas en la Ciudad de México).

político favorable para la formulación del problema dentro de la agenda. Otro factor determinante fue que dos de los principales legisladores que promovieron la política en el Congreso pertenecían a la oposición, uno de ellos fue Javier Corral, diputado federal por el PAN y Maria Rojo, emblemática actriz del llamado “nuevo cine mexicano”, diputada por el PRD.

No obstante lo anterior, debemos de establecer que también el gobierno tiene sus instrumentos para llevar a cabo un aplazamiento para colocar un problema en la agenda. Por ejemplo, las simuladas mesas de negociación o la formación de comisiones que nacen muertas, y sólo sirven para simular un interés sobre un problema sobre el que previamente no está considerado actuar²⁰.

La manera en la que la comunidad cinematográfica, a través de sus “mediadores”, logró que el tema se agendara podría responder a dos tipos de modelos” (Garrud en Roth Deubel, 65)²¹, ambos en un grado moderado, ya que ninguno de estos se ciñe fielmente al caso que nos ocupa. Estos serían por un lado la “movilización” en el sentido de que los actores sociales se organizan y suelen llamar la atención a través de diversos medios para hacer notar la causa o los problemas que se quiera colocar en la agenda. Este modelo apela, según Roth Deubl, a un conflicto entre “autoridad y grupos organizados” respecto a la solución a implementar, y se vale de atrapar la atención de las autoridades y de los medios de comunicación. El segundo modelo que suponemos jugó un importante papel fue el denominado como el de “oferta política”. Este modelo se caracteriza principalmente en que son las organizaciones políticas las que intentan elevar un problema específico a la agenda, y tiene como finalidad obligar a las autoridades a entrar al debate y por lo tanto los medios de comunicación ocupan un lugar importante. Este tipo de modelos, según nos dice Roth Deubel, es usado por lo partidos de oposición para ganar electores. En nuestro caso, si bien

20 Un ejemplo de esto fueron las mesas de negociación instaladas en la Secretaría de Gobernación en 2002, por iniciativa del entonces titular Santiago Creel, denominadas como Mesas de Trabajo para el Fortalecimiento de la Industria Cinematográfica Nacional, donde se debatieron los problemas de la industria y se posicionaron puntos de vista que no se proyectaron en propuestas concretas. Tal vez porque no existía la voluntad política de atacar los problemas estructurales y de fondo. Al parecer, solo sirvió para dar una cierta vitrina política al Secretario de Gobernación que por su cargo, era ya considerado por la opinión pública como candidato natural de su partido a la presidencia del la República para las siguientes elecciones presidenciales.

²¹ De acuerdo a sus características y diversas variables, Garraud construye 5 modelos estos son: el de movilización, oferta política, mediatización, anticipación y acción corporativista silenciosa (*Idem*)

la promoción del problema no surgió de una organización política, si fue un factor importante el tener el respaldo de legisladores de partidos de oposición que elevaran el debate en un plano de mayor ingerencia e influencia para la toma de decisiones. (Roth Deubel, 2006:68)

En otra vía pero igualmente relacionada, se encontraría la manera en la que se nombra el marco del problema y el contexto que lo define, en este sentido, el *reenmarque* de políticas suele surgir en tanto el contexto se modifica, a la vez que éste ayuda también a dicha transformación. En otras palabras, la manera en la que se nombre el terreno problemático convenientemente tendrá que contener y definir la problemática y sugerir el curso de acción que llevaría a sus posibles soluciones. En nuestro tema, observamos cómo ciertos actores estratégicos llevaron consigo esta tarea, construyendo tanto la problemática como la propuesta de solución.

A su vez, se podría advertir de antemano que el discurso de enmarque que se ha establecido dentro del terreno institucional en apoyo a la industria cinematográfica presenta, en principio, una compleja interrelación de los diversos actores que intervienen dentro del discurso. En este sentido, dentro del discurso público que acabo de nombrar, se encontraría fuertemente vinculados los foros de políticas que permiten detectar en la coyuntura los aspectos que corren como argumentaciones por parte de los diversos actores posicionándose respecto al tema, y estableciendo, a su vez, su lugar respecto a otras posturas y actores. Así por ejemplo, el actor o director ganador de un certamen de talla internacional durante la cobertura mediática del suceso señala que el apoyo al cine mexicano, por parte del Estado, tiene que ser más firme por los beneficios que representa para el país y para evitar la “fuga de talentos”.

Por otra parte, aplicando los conceptos de la construcción de la agenda, el apoyo al desarrollo de la industria cinematográfica en el tiempo que nos ocupa, ha pasado ya de la agenda pública a la agenda institucional. Esto se puede proyectar en el hecho mismo de que el Estado ha considerado esta actividad de índole e interés público al tener, por ejemplo, una legislación al respecto, así como un instituto de cinematografía encargado de su

fomento, mismo que se encuentra sectorizado dentro de las instituciones de cultura. Por otra parte, al margen de la legislación y las instituciones para promoverlo, la relevancia que ha tenido el cine mexicano dentro de la vida social del país desde décadas pasadas hacen que su construcción social y su representación simbólica entre la sociedad lo confinen de antemano a la obligación “moral” del Estado de preservarlo y desarrollarlo, por lo que fácilmente ha sido considerado por los actores como un asunto denominado de *valencia*.

Como lo vimos en el capítulo anterior, el reconocimiento gubernamental y acción institucional para intervenir en el desarrollo de la industria cinematográfica estuvo sustentada en un momento sociopolítico del “Estado benefactor”, resaltando su importancia social, pero sin menoscabo de su papel como industria generadora de fuentes de riqueza para el país. Como los señala Nelson, una primer condición para impulsar el problema a un nivel de agenda tiene que ver con una definición concreta y amplia del tema, y fundamentalmente su atributo como asunto de *valencia* en las etapas que conforman su lugar dentro de ella y su posterior mantenimiento en la misma.

Debe subrayarse el evento de la firma y entrada vigor del TLCAN como un factor desencadenante para la movilización de la comunidad cinematográfica, y por lo tanto, como punto de quiebre que dio origen –junto con otros factores- a la política. No sólo por sus atributos económicos, sino por un argumento más importante, por su trascendencia dentro del ámbito cultural.

Este factor y “bandera de batalla”, resultó de gran relevancia para que estos sectores y actores del ámbito cinematográfico, muchos de ellos formados dentro una tradición intelectual y con derecho y sabedores de causa, fueran ganando terreno en el debate público. Así, se realizaron conferencias y foros²², que elevaron el debate a propuestas de ley, y en donde los indicadores y datos estadísticos, fueron un instrumento para contribuir a la presión para la toma de decisiones del gobierno y la configuración hacia donde virar la política.

²²Como el denominado “Los que no somos Hollywood” en 1998, que se detalla más adelante.

En este sentido, el discurso instalado dentro de la arena política formal suele por lo general mantenerse dentro de las corrientes partidistas como percepción favorable y en cuanto a la creación de apariencias públicas sería mal visto no estar a favor u oponerse al desarrollo del cine nacional. No obstante, es importante aclarar también que los roles que suelen cumplir los diversos actores pasa también por el entramado del pensamiento o la postura respecto a la acción. Ante esto, la disputa no estaría en si se agenda o no el problema, sino la manera en la que este se pretende resolver, el cual, a su vez, enfrenta no sólo a los problemas y circunstancias mismas de la coyuntura política, sino a la que atraviesan los mismos patrocinadores del sector cultural, es decir del contexto y del marco mismos. A este respecto, debe señalarse que lo que llamamos comunidad cinematográfica también está compuesta por corrientes encontradas que no siempre compartieron que la negociación legislativa pudiera ser el camino. Sin embargo, fueron las corrientes que creyeron en las reformas legislativas y su cabildeo en el congreso las que a final de cuentas encauzaron el debate por esta vía, lo que también generó separación de ciertos grupos que no compartían esta visión y que a la larga, pudieron haber restado fuerza para una mayor capacidad de negociación a la hora de revisar y plantear las propuestas.

Por otra parte, partiendo de la postura organizacional que propone Nelson en referencia a cuatro etapas “analíticamente distintas” para la elaboración de la agenda, estableceré algunos aspectos referidos al problema expuesto. Considerando que es difícil advertir el punto en que un problema de la agenda deja de serlo para pasar a su deliberación, estableceré algunos elementos relativos al tema enunciado (Nelson, 1993:111). En este sentido, aplicando los criterios de selección de datos respecto a la naturaleza controversial o consensual del problema, se podría establecer que la construcción llamémosle “simbólica” del cine mexicano, participa del consenso de todos los actores respecto a su índole e importancia social. Por ello, los diversos discursos de enmarque relacionados al tema definiéndose en términos de Nelson como “asuntos de valencia”, han afirmado que el cine requiere de políticas públicas que logren articular los esfuerzos artísticos y financieros con la finalidad de generar una industria que se complemente, tanto en sus aspectos industriales como en los artísticos y culturales. En este

sentido, me parece que la cuestión se podría centrar tanto en asuntos técnicos como establecerse dentro del orden de lo social.

El problema que vislumbraría la definición nacional o internacional de la problemática, la darían los factores que determinan la industria cinematográfica nacional en cuanto a su “globalización” y el contexto del enmarque que ha sido modificado, en tanto los tratados comerciales internacionales han intervenido directamente para definir las circunstancias en las que se encuentra la industria. Y más aún, para limitar el campo de maniobra para la formulación de las soluciones, por lo que a nuestro parecer, sería su carácter tanto nacional como internacional lo que en la actualidad lo definiría.

3.2.3 3ª FASE FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DEL PROGRAMA DE LA POLÍTICA

- ¿Cuáles son las soluciones que proponen y aceptan Gobierno y Parlamento?
- ¿Conforme a qué procesos se formulan dichas soluciones?

En este punto intentaremos describir lo más precisa y brevemente posible en qué ha consistido la política pública cinematográfica en los últimos diez años, así como reflexionar sobre sus diversas formulaciones de solución. Como se verá, ésta ha atravesado por diversas etapas y en medio de voluntades sexenales, transformaciones legislativas y presiones de grupos fácticos de todos los sectores, que conforman la arena y protagonistas de nuestra película.

Es importante resaltar que a lo largo de este breve recorrido, intentaré establecer los mecanismos de apoyo a la producción a partir de las causas que les dieron origen, así como las coyunturas que tuvieron que atravesar para poder ejecutarse.

Para realizar este desarrollo, intentaremos llevarlo, más allá de un marco explicativo de las decisiones, a un análisis de la política implementada en el periodo establecido. Por lo tanto, es hacer uso de un marco explicativo que nos permita ubicar cuáles y quienes son los actores, así como su fijación de posturas y gestión de sus propuestas. Para este fin,

habremos de resaltar las concepciones sobre institución²³ y dos perspectivas del esquema denominado neoinstitucionalistas²⁴: el *histórico*²⁵ y el denominado como de *elección racional*²⁶, del que hasta cierto punto hemos venido dando cuenta a lo largo del trabajo. Para intentar comprender de mejor modo el proceso del apartado, habremos de iniciar diciendo que si bien las dos perspectivas a las que se habrá de recurrir para la elaboración del punto comparten en esencia el concepto *institución*, cada una en su conceptualización particular, aporta dos aspectos que nos resultan complementarios para nuestro objetivo.

Por un lado, podemos decir que el enfoque histórico las concibe como estructuras gubernamentales formales (legislaturas), instituciones legales (leyes), instituciones sociales (clases), todas ellas vistas como estructuras dispares que conforman un aparato institucional a través del cual se explican los preceptos del enfoque histórico, es por ello que suelen interesarse por instituciones intermedias entre el Estado y el comportamiento individual.

²³ El enfoque sobre institución que conciben a grandes rasgos las perspectivas neoinstitucionales las definen como las reglas del juego a través de las cuales se dota a los individuos de incentivos o castigos para normar un comportamiento. *Estas reglas pueden ser formales e informales. Perduran en el tiempo. Norman conductas. Se comparten valores. (Ibid)*

²⁴ De acuerdo a Reynoso “un sentido de un neoinstitucionalismo consolidado debería adscribir al menos a las siguientes proposiciones: 1. Los Agentes persiguen sus proyectos en un contexto colectivamente restringido. 2. Esas restricciones toman la forma de instituciones 3. Por más estrictas que sean, las restricciones pueden resultar ventajosas en diversos aspectos para los individuos y los grupos 4. Los factores contextuales que restringen las acciones, también moldean los deseos, preferencias y motivaciones, 5. Estas restricciones tienen raíces históricas, como residuos de las acciones y elecciones pasadas, 6. Las mismas encarnan, preservan y distribuyen recursos de poder diferenciales con respecto a los distintos individuos y grupos; y 7. la acción individual y grupal, por muy restringida que y moldeada que esté, es el motor de la vida social.” (Ibid.:9).

²⁵ Este enfoque propone que los análisis deben de ser realizados desde el origen, considerando que es ahí donde se devienen con una inercia autónoma que sólo es posible cambiar con la presencia de una fuerza más contundente, bajo la argumentación de “dependencia de rumbo”. Desde este enfoque, si las reglas se instauran con una eficacia tal, sólo una fuerza más influyente podrá modificar el comportamiento para establecer otro. Cuando los gobiernos crean su política inicial y toman sus decisiones institucionales, las normas creadas persisten al menos que exista una fuerza que supere la inercia creada. Sin embargo, el enfoque debe entenderse también desde una perspectiva de cambio y evolución de la norma pero observando el rumbo que debe seguirse.

²⁶ Considerando las 4 visiones que conforman esta postura, su perspectiva parte de observar las decisiones individuales que optimizan sus oportunidades, por lo tanto los actores se encuentran definidos en primer plano acompañados de reglamentaciones y normas. El comportamiento de los individuos se determina por los incentivos o sanciones. Bajo este enfoque las instituciones se conforma de reglas que dotan de incentivos (positivos o negativos) un comportamiento a través del cual los sujetos intentan alcanzar sus objetivos.. La racionalidad consiste en que puesto que el sujeto conoce la información y las reglas existentes las considera para poder alcanzar sus objetivos.

Por su parte, el enfoque de elección racional, las define como un conjunto de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida y establecen un espacio político dentro del cual pueden funcionar muchos actores políticos interdependientes. En este supuesto, los actores advierten que las instituciones permiten también regular el comportamiento de sus competidores. De manera precisa Kiser y Ostrom las definen como reglamentaciones que usan los individuos para determinar los elementos y actores que se consideran para la toma de decisiones.

Una vez dadas estas generales definiciones sobre la concepción de institución, habremos de decir que consideraremos ambas significaciones para enmarcar la institucionalidad en la que se ha dado la política cinematográfica dentro de nuestro trabajo, es decir: por un lado la legislación, leyes, instituciones sociales, etc. y por el otro, las reglas e incentivos para la conformación de las políticas. A propósito de lo anterior, resulta muy importante distinguir bajo este enfoque, lo que por lo general se entiende cuando se habla de institución. Para esta perspectiva, lo que comúnmente se denomina como institución tiene que ver fundamentalmente con una organización²⁷. En este sentido, vale traer a cuenta el ejemplo clásico que utiliza Douglas North: La *organización* son los jugadores y las reglas que se utilizan para regular el juego en la cancha son las *instituciones*. (Douglas North en Reynoso: 2007)

Así también, habremos de aplicar la denominada racionalidad limitada, tomada de la Teoría de Elección Pública, la cual establece que el comportamiento de los actores busca la mínima pérdida posible²⁸.

Para llevar a cabo nuestro análisis, dividiremos en dos partes la política: por una parte el trabajo a nivel legislativo y por otro el de los mecanismos que generaron tanto una

²⁷ De acuerdo a Reynoso una organización debe “considerarse como los actores colectivos que poseen una estructura interna, esto es que están sujetos a una institución” (ídem).

²⁸ “La idea de que los individuos en una organización toman decisiones bajo las premisas de una racionalidad limitada, se basa a su vez en la concepción de dos límites relativos a las capacidades decisorias humanas, a saber: 1) la limitación cognoscitiva (en algunos autores aparece bajo el concepto de limitación computacional de los seres humanos) y 2) la ausencia de información completa, o en otros términos, el hecho de que obtener información es costoso” (Zaremborg, 2007:27-28).

mayor asignación presupuestal y de recursos como por la implementación de impuestos y derechos.

3.2.3.1 Acciones legislativas de la política

En principio, debe recordarse que la etapa de *formulación y adopción del programa de la política*, está sujeta a una intensa lucha: los actores establecen presiones y negociaciones a través de diversos medios (cabildo, lobbyng, etc). Los cálculos y análisis se perfilan para defender posturas y encontrar aliados y reconocer a quienes no presentan posiciones a favor. Frente estos aspectos, las diversas propuestas de análisis pasarán necesariamente por dos de sus etapas elementales: la formulación y la legitimación (Ibid: 73).

Antes de iniciar estos apartados, es importante distinguir, a grandes rasgos dos grupos que han mantenido posiciones contrastantes respecto a los temas y problemáticas de la política: por una parte la comunidad cinematográfica que apela a una mayor protección e intervención del Estado en la actividad cinematográfica del país , y por el otro, el sector compuesto a nivel general por los distribuidores y exhibidores, los cuales son representados principalmente por la CANACINE²⁹ y que si bien no están del todo en contra de una participación del Estado en la industria, se oponen a cualquier medida que pueda afectar sus intereses.

Para poder comprender de mejor modo la forma en la que se generó la política, es decir, las negociaciones y cabildos que desarrollaron los actores con las fuerzas políticas para poder colocar sus posturas en la negociación, podremos esbozar brevemente los pasos que guiaron las reformas a la Ley que finalmente se generaron, así como un breve panorama que derivó los puntos y cambios más trascendentes en los diversos aspectos que, hasta ahora, siguen siendo temas controversiales, especialmente respecto al comportamiento de los actores y su resultado (Ver Cuadro VIII).

²⁹ Como se apuntó en el anterior capítulo, si bien los productores cinematográficos están representados en la CANACINE, los que mantienen un mayor peso por su importancia y poder económico y estratégico en la industria son los distribuidores,(particularmente las empresas de los estudios norteamericanos denominadas como *majors*, y las cadenas de exhibición de cine con mayores salas y control del mercado en el país.

Paralelamente a la negociación de los instrumentos del Estado para apoyar la producción cinematográfica –que veremos en el siguiente punto-, se dieron en el entorno de la industria cinematográfica del país una serie gestiones, fricciones y puntos de encuentro y desencuentro para la promoción de una nueva Ley Federal de Cinematografía que sustituyera la promulgada en 1992, la cual fue sumamente cuestionada por la comunidad cinematográfica ante su súbita expedición a espaldas de los sectores de la industria, en particular de los que resultaban principalmente afectados, en este la infraestructura productiva.

Las reformas a la Ley de 1992 -que contaba con 15 artículos y 4 transitorios- proponía diversas modificaciones y una mayor cantidad de artículos -61 artículos, 6 transitorios con XI capítulos- en los que se proponía la modificación de 11 de los 15 artículos contenidos originalmente en la Ley. Esta propuesta había sido realizada por la comunidad cinematográfica con el rechazo de los distribuidores y exhibidores, así como empresas televisoras y de doblaje. En esencia, los puntos medulares de la controversia, se encontraba en tres temas. 1) Prohibición del doblaje, 2) Tiempo en pantalla, y; 3) la creación del FIDECINE. (Escamilla, 2004) (Ver cuadros de Transición de la política por tema).

Transición de la política (Cuadro General) CUADRO VIII

| ANTECEDENTES | | |
|--|---|---|
| Publicación | Fecha | Reformas y notas relevantes |
| Ley Comisión Nacional Cinematográfica | 1947 | |
| Ley de la Industria Cinematográfica (1949) | 31 de diciembre 1949 | El 27 de noviembre de 1952 -Se concibe a la industria cinematográfica “de interés público”, por lo que lo relacionado a la industria se gestionaría a través de la Secretaría de Gobernación. -Se establece que en ningún caso el tiempo en pantalla para el cine nacional será menor al 50%. |
| Reglamento de la Ley de Cinematografía | 6 de agosto de 1951 | Se incluye el factor de días en las salas cinematográficas para determinar el tiempo en pantalla. Sin embargo un amparo otorgado a los distribuidores-exhibidores deja sin efecto el reglamento |
| ETAPA ACTUAL | FECHA | Resultados |
| Ley Federal de Cinematografía 1992 | 29 de diciembre de 1992 | Liberalización del sector y desregulación gradual del tiempo en pantalla. Del 30% en 1993 al 10% de 1997. |
| ACCIÓN LEGISLATIVA | REACCIONES | Distribución y Exhibición |
| Reglamento | 1993) La comunidad cinematográfica presiona para que se publique el reglamento ofreciendo realizar una propuesta de acuerdo a sus demandas. 1993) El sector de la distribución y exhibición representados en CANACINE presionan para la publicación del Reglamento | El Gobierno ante la presión del gremio y conflicto de intereses opta postergar su publicación. Nunca se publicó |
| ACCIÓN LEGISLATIVA | REACCIONES | |
| Propuesta de una nueva Ley | (1994) Sectores inconformes de la comunidad cinematográfica realizan foros y debates para pronunciarse contra la ley | Es la LVI Legislatura con mayoría del PRI, inician cabildeos de la comunidad. |

| | | |
|---|--|---|
| | <p>y sus efectos. Surge una propuesta para una nueva Ley.</p> <p>- (1995) El presidente de la Comisión de Premiación de los Arieles (Alberto Bojorquez), durante la ceremonia de premiación exige a la autoridades replantear la Ley , invitando a la comunidad a unas mesas de debate denominadas “Los cineastas toman la palabra” celebrados en el mes de julio.</p> | <p>(1995) La LVI Legislatura inicia el debate sobre las reformas a la Ley a través de la Comisión Especial de Comunicación Social de la Cámara de Diputados, por medio de la Consulta Pública en Materia de Comunicación.</p> <p>(1996) Es la Comisión de Cultura la que retoma el tema de las problemáticas de la industria cinematográfica.</p> <p>Producto de las mesas no se logra negociar la nueva Ley, se señala que se consigue tan sólo un dictamen para sacar a la Cineteca Nacional de la adscripción de la SEGOB a la SEP.</p> |
| Dictamen | Abril 1996 | Se concreta el cambio de la Cineteca Nacional de la Secretaría de Gobernación a la Secretaria de Educación Pública. |
| Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Cinematografía de 1992 | Ver cuadros Transición de las Reformas a la Ley Federal de Cinematografía (I, II y III) | <p>(1997) LVII Legislatura: En una cámara plural, María Rojo encabeza la Comisión de Cultura y retoma la propuesta de Ley de la comunidad.</p> <p>(1998) En el mes de abril se presenta ante el pleno de la cámara la “Iniciativa de Reformas y adiciones a la Ley Federal de Cinematografía de 1992” Con 478 votos de los mismos asistentes en la sesión la propuesta se aprobó por unanimidad.</p> <p>(1998) Una vez en la Cámara de Senadores, en el mes de diciembre se aprobaron las reformas excepto la del artículo 19, que hacía mención al “tiempo en pantalla” para el cine nacional para el cual se realizó una modificación. La mayoría del partido del PRI argumentó esta modificación como una acción para ser proteger el TLCAN.</p> |

Elaboración propia con información de Escamilla y Román

En cuanto a la prohibición del doblaje, el principal antecedente consistía en que la Ley de 1992, restringía a películas infantiles, documentales y programas y películas de televisión. Las empresas de doblaje, algunas propiedad de televisoras, vieron ante la coyuntura de la negociación de una nueva Ley la oportunidad de liberar la prohibición. Este sector de la industria de importante expansión y peso específico, argumentaba su postura en que al permitirse el doblaje en las salas cinematográficas -como ocurre en otros países- se estaría accediendo a nuevos públicos que no saben, no pueden o no están acostumbrados a leer subtítulos.

A su vez, se aludía a una mayor capacidad para exportar el trabajo de doblaje mexicano que por esas fechas contaba con un importante posición dentro del mercado ante su buena calidad. En contraparte, se encontraban las posturas que defendían preservar y apreciar en su idioma original las películas, aludiendo respetar la obra en su concepción original. En este sentido, era la comunidad cinematográfica, especialmente el gremio creativo³⁰, que se encontraba en contra de permitir mayor doblaje, abogando por proteger la integridad de la obra cinematográfica, lo cual significaba apreciarla tal y como fue concebida.

Respecto al segundo punto, el denominado “tiempo en pantalla”, la Ley de 1992, tras eliminar el 50% del tiempo en las salas cinematográficas para el cine mexicano, establecía una reducción gradual del 25% en 1994 hasta llegar al 10% para 1997. Lo anterior, bajo el argumento de que esta nueva legislación en la materia permitiría aumentar la calidad del cine nacional ante la necesidad de competir por su espacio en el mercado³¹.

Frente a la propuesta de elevar el tiempo en pantalla para el cine nacional, los exhibidores argumentaron que no se contaba con la capacidad industrial para producir el volumen de películas nacionales para llenar los espacios en pantalla. En contraparte, la comunidad cinematográfica y los legisladores que encabezaban la iniciativa (María Rojo y

³⁰ Directores, guionistas, etc.

³¹ Al margen de estas posturas, al iniciar los años noventa, cuando la calidad del cine nacional había descendido a puntos muy bajos, uno de los problemas en los hechos fue, por un lado, que las prácticas y esquemas de mercado se habían transformado, y por el otro, que ante los nuevos escenarios para los productores, el cine nacional financiado con capital privado prácticamente se había extinguido.

Javier Corral), argumentaban la necesidad de reactivar la industria garantizándole tanto al público como a los productores espacios para su exhibición.

En relación a la creación del FIDECINE, podemos señalar que argumentando que los fideicomisos existentes no funcionaban adecuadamente por diversos motivos, el FFCC y el FOPROCINE (problemas administrativos, falta de transparencia, etc.), la nueva Ley proponía la creación de un nuevo fideicomiso manejado por los sectores de la industria y no por el Estado el cual llevaría el nombre de FIDECINE. Este fideicomiso se conformaría con la participación de varios sectores y del Estado: una aportación del Gobierno Federal, el sector de la exhibición con el 5% del costo del boleto en taquilla y los distribuidores con el 5% por el precio de renta o venta de video, así como donativos deducibles de impuestos. Como era de esperarse los exhibidores y distribuidores se opusieron a participar económicamente en dicho fondo. Estos tres puntos fueron debatidos ante la opinión pública utilizando diversas estrategias por los actores para convencer a sectores de la población de sus posturas, y con ello, presionar las decisiones legislativas. A continuación señalamos con base en datos de Escamilla el camino que siguió el debate(Escamilla, 2002).

Como estrategias para debatir el tema frente a la opinión pública, la CANACINE, que encabezaba las posturas en contra de las reformas, realizó diversas medidas, entre ellas desplegadas en diarios nacionales como el denominado “20 Argumentos a favor del cine nacional y en contra de la iniciativa de reformas a la Ley Federal de Cinematografía”, con el antecedente de que esta asociación cabildeaba en la cámara detener la presentación de la propuesta en el Congreso.

Otro de los mecanismos fue una encuesta aplicada a personas que asistieron a las salas cinematográficas en el país -pagada también por la CANACINE- aplicada en las últimas semanas de octubre de 1998. Los resultados de esta encuesta se publicaron en los primeros días del mes de noviembre en el periódico “La Crónica”. La encuesta contenía 3 preguntas con respuestas claramente dirigidas en relación a los tres temas controversiales de la Ley, tales como: si la agente estaría dispuesta a pagar un impuesto del 5% adicional para el financiamiento del cine nacional; en cuanto a la obligación de que cada tres

películas exhibidas una fuera mexicana; y, respecto a la libertad del espectador de elegir entre ver una película subtitulada o doblada.

En todas las respuestas el porcentaje a favor de las posturas de la CANACINE fueron muy favorables, en promedio, más del 70% de los encuestados. En este sentido, como lo menciona Escamilla, habría que valorar que sólo se respondieron alrededor de las 15% boletas entregadas en los cines. En respuesta a los resultados publicados en la encuesta, la comunidad cinematográfica cuestionó en los medios la metodología y la aplicación de la misma, dejando ver lo tendencioso de las preguntas y el lógico resultado de las respuestas a obtener tras su planteamiento. Paralelamente, la comunidad cinematográfica se encargó de difundir volantes en las salas cinematográficas y sitios públicos que contenían sus propuestas con lemas tales como “Si a la Ley de Cine”, “Ni te obliga, ni te limita, ni te discrimina”. A la par, se realizaban movilizaciones en medios y recolección de firmas del público por estudiantes de las escuelas oficiales de cine, las cuales fueron entregadas al Congreso a favor de las reformas a la Ley.

Otro de los puntos controversiales fue, que según el diario La Crónica, Serra Puche, exsecretario de Hacienda, fue contratado por las empresas exhibidores para llevar a cabo la campaña en contra de las reformas a la Ley.

Al iniciar el mes de septiembre de 1998, se publicó en dos diarios de circulación nacional un desplegado a nombre de varios sectores de la industria, entre estos los estudios y laboratorios, titulado “Cine para todos o cine para nadie” en el que se rechazaba las reformas a la Ley dirigido a los diputados y al público “amante de cine”. El desplegado generó escozor en los representantes y directores de estudios y laboratorios cinematográficos, quienes negaron su participación y junto con la comunidad cinematográfica denunciaron que se había violado la Ley de imprenta, al no contener el

DOBLAJE (CUADRO IX)



Reformas legislativas

| Ley Federal de Cinematografía de 1992 | Iniciativa Propuestas de Reformas a la LFC | Postura y estrategias de Distribuidores, exhibidores y empresas de doblaje | Posturas y estrategias Comunidad Cinematográfica | Reformas aprobadas la Ley Federal de Cinematografía |
|--|--|--|--|--|
| <p>Artículo 8. – Las películas serán exhibidas al público en su versión original y, en su caso, subtituladas en español en los términos que establezca el Reglamento. Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas al español.</p> | <p>Art. 37 Sólo las películas infantiles y de dibujos animados, con clasificación AA, así como los documentales educativos , podrán comercializarse en cualquier forma o a través de cualquier medio conocido o por conocer, dobladas al español.</p> <p>Encuestas a la opinión pública. CANACINE. Resultados en este punto. -</p> | <p>Liberar la prohibición del doblaje</p> | <p>Proteger la integridad de la obra.</p> | <p>Sin cambio. Artículo 8.- Las películas serán exhibidas al público en su versión original y, en su caso, subtituladas en español, en los términos que establezca el Reglamento. Las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas al español.</p> |

TIEMPO EN PANTALLA (CUADRO X)

| Ley Federal de Cinematografía de 1992 | Iniciativa Propuestas de Reformas a la LFC | Postura y estrategias de Distribuidores, exhibidores y empresas de doblaje | Posturas y estrategias Comunidad Cinematográfica | Reformas aprobadas la Ley Federal de Cinematografía |
|---|---|---|--|---|
| <p>Las salas cinematográficas deberán exhibir películas nacionales en un porcentaje de sus funciones, por pantalla, no menor al siguiente:</p> <p>I. A partir de la entrada en vigor de esta Ley hasta el 31 de diciembre de 1993, el 30%</p> <p>II. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 1994, el 25%.</p> <p>III. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 1995, el 20%.</p> <p>IV. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 1996, el 15%.</p> <p>V. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 1997, el 10%.</p> | <p>Artículo Sexto Transitorio.- Las salas cinematográficas deberán exhibir películas mexicanas por lo menos en un treinta por ciento de sus funciones por pantalla, como sigue:</p> <p>I. A partir de la entrada en vigor de esta Ley y hasta el 31 de diciembre de 1998, 10%.</p> <p>II.-Del 1 de enero al 31 de diciembre de 1999, el 15%.</p> <p>III.-Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2000, el 20%, y a partir del.</p> <p>IV. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2001, en adelante, cuando menos el 30%.</p> | <p>Desplegado en un diario de circulación nacional “La Jornada” (9 de septiembre de 1998).</p> <p>Argumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Rentabilidad de las inversiones. -Libertad de comercio. -Producción nacional insuficiente para cubrir los tiempos establecidos, además de no apoyarse en criterios de calidad. -Perjudicaría a los pequeños exhibidores con pocas salas. -Se aumentaría el precio del boleto para recuperar inversiones. <p>Encuestas a la opinión pública. CANACINE. Resultados en este punto.</p> <ul style="list-style-type: none"> -65% de los entrevistados en contra. | <p>Generar y asegurar mayores espacios para el cine nacional frente a las condiciones del mercado y de la industria, en las cuales, más del 85% de las películas estrenadas son de origen estadounidense.</p> <p>Foros, mesas redondas, movilización de estudiantes.</p> | <p>Sin cambio</p> <p>El tiempo máximo de reserva se mantuvo en 10%.</p> <p>Artículo 19.- Los exhibidores reservarán el diez por ciento del tiempo total de exhibición, para la proyección de películas nacionales en sus respectivas salas cinematográficas, salvo lo dispuesto en los tratados internacionales en los cuales México no haya hecho reservas de tiempo en pantalla.</p> <p>Toda película nacional se estrenará en salas por un periodo no inferior a una semana, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que sea inscrita en el Registro Público correspondiente, siempre que esté disponible en los términos que establezca el Reglamento.</p> |

CREACIÓN FIDECINE (CUADRO XI)



| | | | | |
|---------------------------------------|---|--|--|---|
| Ley Federal de Cinematografía de 1992 | Iniciativa Propuestas de Reformas a la LFC | Postura y estrategias de Distribuidores, exhibidores y empresas de doblaje | Posturas y estrategias y Comunidad Cinematográfica | Reformas aprobadas la Ley Federal de Cinematografía |
| No se contemplaba. | <p>Artículo 51.- Se crea un fondo de apoyo económico y financiero que garantice el fomento y la promoción permanentes para el cine mexicano. Para administrar los recursos de este fondo, se constituye un Fideicomiso, denominado Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (FIDECINE), que administrará los recursos económicos y su buen uso, con la participación y en beneficio de la industria cinematográfica nacional.</p> <p>Artículo 52.- El FIDECINE se integrará con:</p> <p>a) La aportación de un cinco por ciento del precio del boleto en la exhibición de películas en salas cinematográficas.</p> <p>b) Las aportaciones del tres por ciento de los ingresos que se obtengan por la comercialización de los espacios publicitarios, durante la transmisión de las películas por la televisión.</p> <p>c) Las aportaciones de un cinco por ciento al precio de alquiler o venta de cada unidad de video.</p> <p>d) Las aportaciones que efectúen los sectores público, privado y social.</p> <p>e) Donaciones de personas físicas o morales, mismas que serán deducibles de impuestos.</p> <p>f) Los productos y rendimientos que generen las inversiones que realice el fiduciario del patrimonio fideicomitado.</p> <p>Artículo 53.- Será obligación de los exhibidores, distribuidores o comercializadores, retener y entregar semanalmente al representante del Comité Técnico del Fideicomiso (FIDECINE), las aportaciones a que se refiere el artículo 52 de la presente Ley</p> | <p>Desplegado en un diario de circulación nacional "La Jornada" (9 de septiembre de 1998)</p> <ul style="list-style-type: none"> -Representaba una carga impositiva. -Existencia de otro fondo. -Riesgo de censura con la participación del Estado. -Contraproducente para una industria que salía de una crisis. -Se establecen mecanismos fiscales propios de otras leyes. -Las cargas impositivas podrían desalentar la inversión. <p>Encuestas a la opinión pública. CANACINE. Resultados en este punto.</p> | <p>Foros, mesas redondas, movilización de estudiantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Financiar al cine de las ganancias de otros sectores del cine. -Mecanismos ya implementados y con éxito en países como Francia y Argentina. | <p>Artículo 33</p> <p>Se crea un Fondo de Inversión y Estímulos al Cine, cuyo objeto será el fomento y promoción permanentes de la industria cinematográfica nacional, que permita brindar un sistema de apoyos financieros, de garantía e inversiones en beneficio de los productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores de películas nacionales. Para administrar los recursos de este fondo se constituirá un Fideicomiso denominado: "FONDO DE INVERSIÓN Y ESTIMULOS AL CINE" (FIDECINE).</p> <p>Artículo 34</p> <p>El Fondo se integrará con:</p> <p>I.- La aportación inicial que el Gobierno Federal determine.</p> <p>II.- Los recursos que anualmente señale el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p> <p>III.- Las aportaciones que efectúen los sectores público, privado y social.</p> <p>IV.- Las donaciones de personas físicas o morales, mismas que serán deducibles de impuestos, en términos de Ley.</p> <p>V.- Los productos y rendimientos que generen las inversiones que realice el fiduciario del patrimonio fideicomitado.</p> <p>VI.- El producto de los derechos que se generen por cinematografía conforme a la Ley Federal de Derechos, en su Artículo 19-C, Fracción I, incisos a) y b) y IV:</p> <p>VII.- Las sanciones pecuniarias administrativas que se apliquen con motivo de esta Ley.</p> |

documento un responsable de la publicación. Días después, el diario La Jornada, pidió una disculpa pública a sus lectores ante la omisión y señaló a la empresa exhibidora Cinemex como la contratante del espacio para tal publicación.

Posteriormente, en los sucesivos, se generaron diversos desplegados tanto en contra como a favor de la Ley, como el firmado por la Sociedad General de Escritores de México (SOGEM), publicado en un diario de circulación nacional. El asunto llegó a extremos insospechados cuando un grupo de ciegos asociados en un organismo civil llamado “Libre Acceso” manifestó que estaban a favor de ampliar el doblaje a todas las películas al argumentar que ante la imposibilidad de leer subtítulos era una forma de comprenderlas. En contraposición, como lo señala Escamilla, los sordos podrían haber argumentado, con derecho, lo opuesto. (Ibid)

Al igual que en la prensa escrita, el espacio televisivo fue utilizado por ambas posturas para influir en la opinión pública y los legisladores. Sin embargo, en este caso, las más fuertes cadenas de televisión (Televisa y TV Azteca) se inclinaron a apoyar a los grupos de mayor peso económico: los exhibidores. Esto no era solamente por una afinidad estratégica o ideológica, sino que en ambos casos se encontraban intereses económicos que motivaban el respaldo hacia tal postura. Fue así que en noticiarios de alta audiencia se presentaban cápsulas sobre el tema mostrándose las más de las veces la versión de los exhibidores. (Ibid)

Una de las estrategias para contrarrestar las campañas de radio y televisión en contra de la Ley por parte de la comunidad cinematográfica, fue la realización de conferencias de prensa, congresos y mesas sobre el tema. En el caso de los que se encontraban a favor de las reformas a la Ley se realizó entre otros un foro denominado “Los que no somos hollywood”, el cual contó con la presencia de connotados representantes de la cinematografía nacional y varios de talla internacional. La ceremonia de inauguración fue presenciada por funcionarios, legisladores y políticos de alto nivel³². A lo largo del foro se

³² Entre otros, Guillermo Tovar y de Teresa, presidente en ese entonces del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), Beatriz Paredes, Arturo Nuñez, Javier Corral, María Rojo y Porfirio Muñoz Ledo.

expusieron y analizaron las posturas, en esta caso en menor proporción la de los exhibidores. Cabe agregar que a lo largo de este proceso tanto algunos dirigentes de gremios como legisladores viraron su posición original a favor de las reformas y cambiaron sus opiniones, más que por convicción por cálculo respecto a sus intereses.

Finalmente, tras las negociaciones y cabildos, el 5 de enero de 1999, se decretó en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley de Cinematografía de 1992 quedando en los puntos controversiales como sigue:

-En cuanto al tiempo e pantalla se estableció en un 10%, y se obligó a que toda película, para evitar la censura, se estrenara en cuando menos una semana posterior al semestre en que fuera registrada dentro del Registro Público.

-Respecto a la creación del FIDECINE, contrariamente a la propuesta original que establecía la participación económica de los exhibidores, se limitó su financiamiento a una partida presupuestal federal anual.

-Por último, el doblaje quedó tal y como se había promulgado en la Ley original de 1992, sin reforma alguna. Sin embargo, años más tarde, las distribuidoras promovieron un amparo frente a este artículo resolviéndose a su favor.

Observando el camino que siguieron los puntos controversiales de las reformas a la Ley a la luz del *Teorema de imposibilidad de Arrow*, podríamos decir que ante la participación de tres grupos de actores: el gobierno³³, la comunidad cinematográfica y los grupos influyentes de distribuidores y exhibidores, cada uno con sus fines y preferencias, resultaba, como menciona Reynoso “imposible garantizar que las decisiones de grupo sean

³³ Si bien en esencia el gobierno no debe tener una preferencia, sino más bien, conciliar y elegir entre las mejores opciones para resolver el problema, concebimos que bajo la perspectiva de la elección racional, el gobierno, visto desde las personas e intereses y fines que busca, resulta ser un actor más e influyente de acuerdo a sus preferencias para la toma de decisiones. Como lo menciona Meny-Thoenig “La autoridad gubernamental es el actor central de una política pública. Al mismo tiempo no es el único jugador activo, puesto que se mueve con interdependencia con otros actores ...” (Meny-Thoenig, 1992:103)

estables”³⁴. Sin embargo, la presión a la que se enfrenta el proceso de decisiones está orientado a que las opciones tomadas se den efectiva y eficazmente generando los menores perjuicios a los demás grupos, lo que se denomina como *trade-off*, es decir “un sacrificio entre estos dos tipos de costos acarreados por cualquier proceso de toma de decisión relacionado con problemas públicos o colectivos”³⁵ (Ibid).

3.2.3.2 Creación de fondos, estímulos y derechos de la política

Este punto está conformado, por una parte por un análisis de la política cinematográfica vista de manera general complementado con un anexo en el cual se describen las características y devenir en la última década de estos instrumentos (Fideicomisos, reformas y adiciones, estímulos fiscales, etc) (ANEXO I). Por ello, se sugiere que para mayor comprensión y conocer más detalles acerca de los instrumentos que se mencionan a continuación, se acuda, si se considera necesario, a dicho anexo.

En el caso del diseño de los instrumentos de la política cinematográfica implantadas desde 1997 hasta 2007, a mi juicio, se concibieron tras dos claros criterios y delimitaciones previo al cálculo y definición de los actores: la primera de ellas era concebir la política como únicamente dirigida a la producción (si bien como se observa en el ANEXO I, el FIDECINE se formuló para apoyar a todos los actores de la industria, de facto, hasta ahora,

³⁴ Reynoso establece que “de existir estabilidad, ésta no será producto de las preferencias individuales sino que se deberá a que alguna de las siguientes opciones: a) existe un actor que manipula el proceso de agregación de preferencias (políticas); b) existe un dictador cuya preferencia determina la preferencia social del resto, o c) la decisión es inducida por los mecanismos de agregación de las preferencias, es decir, por las reglas institucionales.

³⁵ Reynoso resume este proceso en la siguiente explicación: “En primer lugar, los costos que genera el proceso de toma de decisión (D), tales como el tiempo para alcanzar el acuerdo, el debate y la deliberación que dilatan la misma decisión hasta el extremo de ponerla en peligro (es decir no tomarla, o tomarla fuera de tiempo); se incrementan en la medida que más actores o participantes se necesitan para tomar una decisión. En segundo lugar, las externalidades o la probabilidad de infringirle costos a quienes no están incluidos en el proceso de toma de decisión (E), disminuyen en la medida que aumenta el número de actores incluidos en la toma de decisión y tienden a ser muy altos cuanto menor es el número de actores decisores (Buchanan y Tullock, 1962: 90-145). Brevemente, cuando un sólo actor toma las decisiones los E alcanzan el máximo, mientras que los D se mantienen en el mínimo; este sería el caso de una dictadura. En el otro extremo, cuando todos son necesarios para la toma de decisión, los E son mínimos. Pero al mismo tiempo, los D se incrementan al máximo debido a la necesidad de unanimidad para poder adoptar una decisión. En términos generales, los costos totales de toda decisión pública son iguales a la suma de los dos tipos de costos: $C = D$ (costos de decisión) + E (costos infringidos a los excluidos)”.

casi la totalidad de los apoyos (95%) se han dado a la producción) y el otro era, en lo posible, no generar medidas proteccionistas en otros sectores de la industria como la propuesta del “tiempo en pantalla”, así como a los problemas estructurales del mercado (repartición de los ingresos en taquilla). Por lo tanto, estos eventos de planeación se enfrentaron a dos factores obstaculizadores: los técnicos y políticos. (Roth Deubel, 2006: 83).

Es por ello que revisando los objetivos, efectos e indicadores de los diversos mecanismos de apoyo implementados para fomentar la producción cinematográfica, éstos se encuentran en función de una sola variable: el número de producciones apoyadas. Esto en sí mismo limita contrastar su efectividad en un entorno más amplio, como es el desarrollo y situación de toda la industria cinematográfica nacional.

Pero deteniéndonos un poco sobre el proceso para tomar una decisión podríamos considerar dos caminos para acercarnos al tema, el primero obedeciendo a un esquema totalmente racional positivista, que nos llevaría a seguir una serie de pasos lógicos para intentar establecer el mecanismo que fue aplicado, que en tal caso serían los siguientes: definición del problema (baja presencia del cine nacional en el mercado local), identificación de valores y objetivos (el cine como bien cultural tiene que ser incentivado en su producción), análisis de alternativas de soluciones (legislativas, mayor presupuesto y apoyos directos a través de fideicomisos y estímulos fiscales), aplicación de y toma de decisión (Meny, Thoenig, en Roth Deubel, 2006:90). Este esquema apela a que siempre puede haber una mejor solución que otra y que el mecanismo para llegar a ella responde a la aplicación de un modelo “científico” (el expuesto anteriormente). Si eso fuera de tal forma, podríamos darnos cuenta claramente que, en nuestro caso, no podríamos llegar muy lejos, considerando que aún habiendo la voluntad de resolver el problema de fondo, no existían las condiciones para operar ante la presencia de factores desfavorables (la coyuntura política, los poderes fácticos, el conflicto de intereses, el total conocimiento de causa, etc.), es decir, de existir la forma ideal de resolver el problema ésta no sería viablemente operativa.

Contrariamente, existe una postura que establece, bajo la concepción de la racionalidad limitada -la cual parte sustancialmente de que por diversas circunstancias la información con la que se cuenta siempre será parcial e incompleta- que la solución que tome el *decisor* será la que se considere satisfactoria, es decir, la que busque encontrarse entre el problema y la urgencia de resolverlo. Como lo señala Roth Deubel, el *decisor* en este plano, no buscará la mejor opción sino en todo caso, la que no represente ser la peor. Lindblom plantea una opinión semejante al argumentar que ante las limitaciones de aplicar el método racional, lo que hace el administrador es aplicar un método “instintivo” de comparaciones entre soluciones empíricas. Frente a este esquema, es entonces común que se considere una solución que haya sido aplicada con anterioridad, que apele a modelos ya conocidos y hasta cierto punto probados, o en términos técnicos lo que se le denomina como *isomorfismo*³⁶.

Esto se da, de acuerdo a Roth Deubel, porque resulta más viable que se encuentren acuerdos sobre cuestiones técnicas que sobre posturas y convicciones de fondo, y por lo tanto, se parte de la experiencia y de la negociación previa. Por ello, no suele ser común bajo esta perspectiva que los cambios puedan darse radicalmente. Un ejemplo que nos da al respecto, es la aprobación del presupuesto, el cual resultaría inviable política y técnicamente revisarlo y negociarlo en su totalidad cada año, por ello, las discusiones suelen darse únicamente sobre ciertos rubros “es el triunfo del pragmatismo y del reformismo de la política de los pequeños pasos como estrategia para lograr acuerdos y arreglos en un universo plural” (Roth Deubel, 2006:93).

Revisando lo anterior, la problemática que se ubicó desde el terreno meramente de la producción se planteó resolverla en un principio a través de la creación de fideicomisos que apoyaran fundamentalmente la realización de películas como se observa en el apartado de fideicomisos del ANEXO I (FOPROCINE y FIDECINE). La pregunta es entonces por qué un fideicomiso. Una posible respuesta desde la perspectiva *neoinstitucional histórica*

³⁶ Se refiere “a que los directivos de las organizaciones (tanto privadas como públicas) escogen cursos de acción que han resultado exitosos en el entorno y por medio de un proceso de imitación y adaptación lo incorporan a sus propias organizaciones” (idem).

sería que ya existía una experiencia previa³⁷ - Otra de ellas, desde la perspectiva de la elección racional, sería que los actores estratégicos, en este caso la comunidad cinematográfica, pretendía hacerse cargo del fideicomiso, es decir, el cálculo estaba orientado a obtener el manejo del mismo para una administración más acorde con lo que se demandaba. Administrativamente una de las ventajas era que podría tener aportaciones presupuestales provenientes de otros ámbitos como el privado.

RECURSOS PARA LA CREACIÓN DE INSTRUMENTOS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN (CUADRO XII)

| FIDEICOMISO | Propuesta original Comunidad cinematográfica | Postura Distribuidores y exhibidores | Conformación de fideicomiso |
|------------------|--|--|--|
| ANTECEDENTES | | | |
| FFCC (1986) | 10% del impuesto pero en el marco de las negociaciones sin embargo al final de la negociación. | el porcentaje disminuyó en 5%. | COTSA, PELNAL (propiedad del Estado) y pocas empresas privadas cumplían con la medida. Se estableció un cálculo a partir del número de butacas, lo cual no representó ni el 2% de los ingresos |
| FOPROCINE (1997) | -Recursos del Estado -Recaudar un porcentaje del costo del precio del boleto en taquilla. | -Ya existía un fideicomiso. -Los sectores de la distribución y exhibición financiarían al de la producción. | -Recursos del Estado |
| FIDECINE (2001) | -Recursos del Estado -Recaudar un porcentaje del costo del precio del boleto en taquilla. | -Ya existía un fideicomiso. -Los sectores de la distribución y exhibición financiarían al de la producción. | -Recursos del Estado |

Como se observa, los mecanismos propuestos por la comunidad para financiar los fideicomisos han sido los mismos, es decir, la aportación del gobierno federal y un impuesto al boleto en taquilla (Ver Cuadro XIII). En este sentido, uno de los argumentos que han expuesto los sectores de la distribución y exhibición, parte de que no se les ha

³⁷El Fondo de Fomento a la Calidad Cinematográfica (FFCC)

considerado en el diseño y beneficios de los fondos y que no deben de ser ellos los que financien a uno de los sectores.

Hasta cierto punto, podemos hacer mención que los incentivos para los exhibidores y distribuidores no ha sido mayormente establecidos, lo que de facto, ha propiciado que se inhiba su aprobación y participación en las medidas. También podemos señalar que las propuestas parten de la experiencia en otros países como Francia o Argentina, sin embargo, las estructuras de estas industrias han tenido un desarrollo diverso y su configuración ha permitido, por diversas circunstancias, implementar estas medidas.

**CUADRO COMPARATIVO DE LA POLÍTICA EN EL SECTOR
PRIMARIO DE LA INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA
1997-2007 (CUADRO XIII)**

| Apoyo a la producción | Apoyo a la Distribución | Apoyo a la Exhibición | Apoyo a la comercialización en otras ventanas (DVD, TV, Internet, etc.) |
|--------------------------------------|---|---|--|
| PROGRAMA DE PRODUCCIÓN IMCINE | Apoyo parcial PROGRAMA DE DISTRIBUCIÓN IMCINE | Aspectos no considerados en la política | Aspectos no considerados en la política |
| FOPROCINE | Aspectos no considerados en la política | Aspectos no considerados en la política | Aspectos no considerados en la política |
| FIDECINE | Apoyo parcial | Apoyo parcial | Aspectos no considerados en la política |
| “PESO EN TAQUILLA” | Aspectos no considerados en la política | Aspectos no considerados en la política | Aspectos no considerados en la política |
| EFICINE | Aspectos no considerados en la política | Aspectos no considerados en la política | Aspectos no considerados en la política |

De esta forma, si concibiéramos a los diversos sectores como un rompecabezas compuesto por una parte, por los ámbitos que conforman la industria (producción, distribución y exhibición) y por otra, por los diversos instrumentos de apoyo que se han creado, se observará con cierta claridad que éstos han sido diseñados y preconcebidos para apoyar mayoritariamente a la producción, y sólo en menor escala en algunos de los casos, a los sectores de la distribución y exhibición, dejándose prácticamente de lado el apoyo a la comercialización en otras ventanas (DVD, TV, Internet, etc. (Ver Cuadro XIV)

3.2.3.3 *Apuntes relevantes de la etapa*

Un aspecto importante en esta etapa es establecer cuales fueron las clases de políticas implementadas en el tema que nos ocupa. En este sentido, retomando los planteamientos clásicos de Lowi y Salisbury a los que trae a cuenta Meny-Thoenig³⁸, los cuales se basan en la naturaleza de la coerción que la política pública aplica entre los individuos y el Estado, podemos establecer que, en apariencia, ésta podría tener afinidad con las cuatro diversas tipologías y por lo tanto con la “coerción pública” que se ejerce directamente, tanto “sobre el comportamiento de los afectados” como sobre “su entorno”.

En principio, podría considerarse como una *política reglamentaria*, en tanto a través de las reformas a la Ley “dictó normas autoritarias que afectaron el comportamiento de los subordinados”, en tanto el Estado “obliga o prohíbe”. (Lowi en Many Thoenig, 1992:99). Sin embargo, si nos remitimos a las propuestas de aumentar el “tiempo en pantalla” para el cine nacional, habremos de advertir que no se modificó de manera sustancial el sentido original de la Ley al quedar en un 10% y que no logró modificarse sustancialmente ante las reformas.

A su vez, podría considerarse como una *política distributiva*, en tanto concedió “excepciones a las reglas”, así como “autorización a casos particulares especialmente designados” frente a los cuales, los productores nacionales y el espectador mexicano se convierten en beneficiarios de una acción pública, lo anterior al garantizar el ya

³⁸ De acuerdo a la tipología de políticas públicas basadas en la coerción de Lowi, toma de Many-Thoenig, pueden darse de acuerdo a su naturaleza las siguientes: Políticas distributivas, constitutivas, reglamentarias y redistributivas (Lowi en Many Thoenig, 1992:99).

mencionado 10% del tiempo en pantalla para el cine nacional. Sin embargo, como lo observamos, esto no se modificó ante estas reformas sino que así se encontraba en su sentido original en la Ley a reformar.

En cuanto a la *política constitutiva*, podría igualmente decirse que al generarse reformas a la Ley, se crearon nuevas “reglas y formas”. Es importante apuntar que en este sentido, sí podría considerarse como una acción pública relevante, en tanto se modificaron buena parte de los artículos que se pretendía reformar. Sin embargo, si nos concentramos a los problemas centrales que se pretendía resolver, podríamos establecer que tales reformas no se dirigieron a estos temas, principalmente porque una de las acciones de mayor relevancia producto de estas reformas fue la creación del FIDECINE, y se limitó a establecer una obligación al Estado de financiarlo y no la de otros sectores o actores.

Por último, y atendiendo lo mencionado en el punto anterior, consideramos que al crear mecanismos de financiamiento alternos por medio de los fideicomisos sí se implementó una *política redistributiva*. Es decir, se generaron y dictaron criterios que dan ventajas, las cuales se caracterizan en que “este acceso no se otorga a casos o sujetos designados especialmente, sino a clases de casos o de sujetos” es decir, “el Estado dicta las condiciones –en este caso a través de un fideicomiso y con la anuencia en las Reglas de Operación- para que los individuos o los grupos se puedan ver favorecidos frente a una cobertura social” (Many Thoenig, 1992:100-101).

En este punto es importante advertir que si bien el financiamiento no puede considerarse del todo como una cobertura, en tanto su funcionamiento está en relación a acciones de fomento y de una coparticipación y riesgo en la inversión junto con el sector privado, podemos apuntar que sus mecanismos están orientados hacia una parte específica de la sociedad y no de otra. Es importante resaltar esto porque, en el fondo, lo que nos encontramos es que al focalizarse principalmente la “cobertura” a los sectores de la industria (en este caso por la naturaleza de las problemáticas que enfrenta en principio a los productores), no se advierte que, si bien lo que se pretende a través de los instrumentos de

financiamiento del Estado es propiciar una mayor actividad industrial a favor del cine mexicano, el principal beneficiario debe ser el público.

Lo anterior, nos lleva entonces a otra de las caracterizaciones de las políticas públicas; su universalidad o su particularismo. En relación a la política que analizamos, observamos que se encuentra dirigida a un sector de la población en particular, con lo cual, se pretende alcanzar a la sociedad en su conjunto y con ello su universalismo.

3.2.4 4ª FASE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

¿Se aplican las decisiones del Gobierno y del Parlamento?

Many y Thoenig definen la implementación como “la fase de la política durante la cual se generan actos y efectos, a partir de un marco normativo, de intenciones, de textos o de discursos” (Many, Thoenig, 1992:198).

De acuerdo a Roth Deubel, contrariamente a quienes opinan que la etapa de la implementación se reduce meramente a procesos administrativos como un mecanismo de ejecución, de acuerdo a los planteamientos de las políticas públicas, es en este momento en donde todo aquello que había respecto a intenciones, ideas y palabras toma o no un verdadero sentido. Si bien para ciertos criterios, el problema pudiera estar resuelto con la mera aplicación de una ley o norma, para el criterio de la política pública es en este lugar donde la cuestión entra en otros terrenos.

Dado que este mecanismo es singularmente complejo y al igual que las otras etapas tiene diversas aristas y fricciones en distintos niveles, más que hablar de una sola implementación, debemos hablar de varias aplicaciones (Roth Deubel: 107). En este sentido, debemos considerar la etapa de la implementación como “la continuación de la lucha política con otros medios y en escenarios diferentes”, concluyendo, citando a Wildavsky que “la política de la implementación es la determinante definitiva del resultado de una decisión” (Wildavsky en Roth Deubel, 2006: 107).

De acuerdo a lo dicho, dejar solamente a la revisión de la gestión administrativa la implementación, es no advertir que adicionalmente a los procesos técnicos y operativos, existe una dimensión política, por lo que si no se observa, es aislarnos de un ámbito sumamente relevante para considerar la cabal aplicación de la política. Lo anterior, considerando además las ideas que plantean que toda implementación al pasar por el tamiz humano, y más aún, por la naturaleza imparcial e imperfecta de la burocracia y la administración pública, se encuentran alejadas de una realidad ideal en la praxis.

Un primer elemento para tal consideración parte de que las diversas instancias individuales y las organizaciones no necesariamente son neutras, por lo que pueden también tener influencia de acuerdo a sus intereses o posturas a la hora de la implementación de la política.

Siguiendo los enfoques de implementación, una de las técnicas para observar el caso que nos ocupa es la denominada como “bottom up”, de la que ya hemos dado cuenta en el primer capítulo de este trabajo, y que a nivel general consiste en observar la implementación por procesos y de abajo hacia arriba. En este sentido, en tanto buena parte de la política diseñada, consiste en operar fideicomisos para apoyar la producción cinematográfica, podemos observar, como vimos en el punto anterior, las comisiones encargadas en los fideicomisos de aprobar los proyectos y los comités técnicos. Esto son, en todo caso, los primeros encargados de evaluar la calidad de los proyectos y quienes determinan en términos generales su factibilidad y viabilidad financiera.

El funcionamiento de estas instancias observan dos problemáticas: la primera que al estar las comisiones conformadas por miembros de la comunidad y profesionales del cine en activo, se expresara la molestia por parte de los solicitantes de apoyo que se practicaba el *nepotismo* y el *compadrazgo* a la hora de determinar la selección de los proyectos. Respecto al comité, al estar representado el gobierno, se tomó como una práctica de censura al posible contenido de los proyectos (Ugalde: 1998).

Conforme se han venido transformando los modelos de gestión que parten de un esquema “racional” administrativo a los dirigidos a la “eficiencia” a la población a la que van dirigidos, llamándoles “clientes” o “consumidores” del servicio, estos procesos han tenido que irse transparentando necesariamente y abriendo los criterios de selección a la aceptación de los solicitantes, por lo que sería aquí, en tal caso, donde se intenta legitimar la autoridad y la gestión pública de acuerdo a los nuevos modelos administrativos y de calidad en la oferta de los bienes y servicios públicos.

En este sentido, dentro de los enfoques que intentaremos aplicar para evaluar el grado de implementabilidad de la política que nos ocupa, se encuentra del modelo de la “la gestión pública” , el cual propone 5 puntos o condiciones para que la política que se implemente alcance a impactar en la problemática que se atiende: estos son una teoría sólida, una ley concebida, responsables capacitados y comprometidos, apoyo político y social; y entorno favorable. A continuación intentaremos abordar brevemente cada uno de estos puntos en nuestro tema.

a) Una teoría sólida

Una teoría sólida, desde esta perspectiva parte fundamentalmente de que existe una correspondencia clara y definida entre “el instrumento utilizado y los efectos deseados”, es decir, se aplica un razonamiento como este: si _____, entonces _____. Bajo este punto podríamos decir dos cosas revisando nuestro caso. Si partimos que el problema que se pretendió resolver con la creación de los instrumentos fue apoyar, mediante el financiamiento y la coproducción al sector productivo, para “coadyuvar al desarrollo de la industria”, y por lo tanto, los efectos tendrían que proyectarse en elevar el volumen de la producción, podemos definir que ha existido en la implementación claridad en cuanto al instrumento y los efectos. Sin embargo, colocando la cuestión desde la perspectiva sobre las condiciones para que esa producción pudiera regenerarse en condiciones más favorables, nos daríamos cuenta que la teoría no era clara ni sólida y que los puntos clave no fueron transformados.

b) Ley bien concebida

Como lo señala Roth Deubel, la implementación de una ley requiere de funcionarios que crean en ella. En nuestro caso, más que mirar la ley, si observamos el caso de FOPROCINE, nos daríamos cuenta que ocurrió algo en sentido contrario cuando, quien fue uno de sus principales promotores dentro del gobierno, es decir el director general del IMCINE, fue sustituido inmediatamente tan pronto se instauró. A su vez, la gestión de recursos no se previó –como en el caso de FOPROCINE-, es decir, no se consideró garantizar legalmente de recursos estos mecanismos, ni se diseñaron para que éstos pudieran obtenerlos de algún modo.

c) Responsables capacitados y comprometidos

En este sentido, podemos decir que después de que tomara la dirección general del IMCINE –quien administra los dos fideicomisos de apoyo a la producción cinematográfica- el Lic. Eduardo Amerena (en 1998), los directores generales de dicho instituto han sido profesionales del cine en activo, lo que ha generado un cierto ambiente de credibilidad y compromiso con ciertos sectores de la comunidad cinematográfica. Sin embargo, en otras esferas de la administración pública federal, han encontrado diversos obstáculos para poder sacar adelante propuestas de alivio a la industria.

d) Apoyo político y social

No siempre las propuestas y los mecanismos de implementación han contado con el apoyo político y social que garanticen su óptima implementación, especialmente una vez echados a andar ciertos instrumentos. Un caso interesante al respecto, es el del denominado “peso en taquilla”, que observaremos con mayor detalle más adelante. En el cual la presión del sector no se hizo notar para generar el contrapeso con los distribuidores y exhibidores, que enfrentaron sin muchos obstáculos el debate, moviendo sus influencias políticas y económicas para imponer su punto de vista en la opinión pública, y aún más, para convencer a las autoridades de los tribunales federales, puesto que el problema llegó hasta dicha instancia.

e) Entorno favorable

De acuerdo a este punto, se puede decir que no solamente es necesario que las condiciones sociales, políticas y económicas deban mantenerse para que la implantación sea favorable, también es importante que no ocurra una situación coyuntural o que no surja en el entorno otra problemática que se considere prioritaria o de mayor importancia, en nuestro caso, las coyunturas electorales, así como las disminuciones presupuestales al sector cultural y cinematográfico, han sido inconvenientes que han obstaculizado que se generen mayores propuestas, ya que las más de las veces la comunidad y las instituciones del ámbito cinematográfico se encuentran luchando anualmente, no ya en ganar u obtener nuevos instrumentos o mecanismos de apoyo, sino en no perder terreno en los ya existentes.

En este punto es importante también mencionar la interrelación entre políticas, es decir la interdependencia y redes que se generan entre ciertas medidas, en las que el devenir o suerte de una política afecta o estimula a otra. Pero viendo más ampliamente un enfoque de interdependencias entre las entidades del gobierno, un ejemplo lo fue la iniciativa de desincorporación y liquidación de empresas del subsector cinematográfico³⁹. Con estas acciones se contradecía por parte de la Secretaría de Hacienda los discursos presidenciales de apoyo a la cinematografía expuestas en la Mesa de Trabajo para el Fortalecimiento de la Industria Cinematográfica Nacional realizadas por iniciativa de la Secretaría de Gobernación.

En el mes de noviembre de 2003, dentro del artículo Segundo Transitorio, en el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2004, se propuso la desincorporación, en las modalidades de disolución, extinción, fusión, enajenación de diversos organismos, entre los cuales se encontraba el IMCINE, el Centro de Capacitación Cinematográfica y los Estudios Churubusco. El artículo no sólo se suprimió al aprobarse la Miscelánea Fiscal 2004, ante la importante movilización de la comunidad cinematográfica

³⁹ En el Proyecto de Presupuesto de 2004, en el Segundo Artículo Transitorio se estableció que el “Ejecutivo Federal, con sujeción a las disposiciones de la Ley Federal Paraestatales y su Reglamento, iniciará el proceso se determine entre las modalidades de disolución, liquidación, enajenación, según corresponda” de 16 entidades, entre estas se encontraban el IMCINE, CCC y ECHASA.

y cultural del país al desatarse fuertes críticas de representantes en las comisiones de cultural y de radio, televisión y cinematografía de todas las fuerzas políticas en contra de estas medidas, sino que el poder legislativo destinó 150 millones de pesos dentro del presupuesto del Instituto para la producción cinematográfica para el ejercicio 2004.

Como se observa, se torna difícil que el proceso de implementación de una política cumpla con todos estos postulados, así como otros que también juegan un papel clave en el proceso. Uno de estos es que existan legisladores interesados en sumarse a la ejecución de la propuesta especializándose en el tema. A este respecto, revisando el enfoque contingente de Renate Mayntz, los altos funcionarios y legisladores parten más de un comportamiento regido por cálculos de poder que por la efectividad de una política. (Mayntz en Roth Deubel, 2006:123). Este planteamiento contingente se basa en calcular el devenir y el futuro de la política que permita establecer de antemano las posibles respuestas que puedan ofrecerse para no perder de vista los objetivos de la misma.

De acuerdo al esquema ofrecido por Ingram, que calcula las probabilidades de que una política salga adelante en su implementación de acuerdo a sus costos de negociación, es decir “aquellos que se requieren para elaborar un acuerdo entre los distintos valores existentes en el tema”⁴⁰, desde nuestra perspectiva, los diversos instrumentos de apoyo a la producción cinematográfica se han situado dentro de una de tipo de alto costo de negociación, de acuerdo al conflicto de interés que existe por diversos actores – especialmente distribuidores y exhibidores- por crear mecanismos de apoyo a los productores. Y de costos de información bajos, porque los objetivos que se persiguen de generar un mayor volumen de películas serían hasta cierto punto claros.

Bajo este enfoque, situaríamos nuestro caso en dicho esquema dentro uno de objetivos abiertos pero de procedimiento flexible, lo cual se traduciría en generar una política con objetivos poco precisos ante una falta de consenso general entre los actores, lo que genera ambigüedades e imprecisiones en sus fines últimos. Sin embargo, también bajo

⁴⁰ Los cuales pueden ser altos o bajos de acuerdo a la claridad, el consenso entre los autores y los costos de información que se definen “como la obtención de información necesaria para conocer y determinar las consecuencias de las distintas soluciones posibles o a la validez de la acción propuesta” los cuales a su vez, pueden ser altos o bajos de acuerdo a cuando se conoce el resultado de la acción”.

este esquema, los implementadores cuentan con márgenes de maniobra para orientar su ejecución.

Por otra parte, en la temporalidad que nos ocupa, han existido diversas problemáticas para la implementación de la política, particularmente de índole presupuestal, sin embargo retomaremos un evento que consideramos paradigmático para ilustrar las dificultades con los que se ha encontrado la política en sus diversos mecanismos, y que por ser una iniciativa que tuvo un camino peculiar, es digno de enunciarse de manera especial.

3.2.4 .1 El caso de la Fracción IV del peso en taquilla.

Una de las políticas públicas implementadas por el Gobierno Federal en 2003, propuestas para generar recursos adicionales para apoyar la producción cinematográfica, fueron las reformas y adiciones al artículo 19-C de la Ley Federal de Derechos y 34, fracción VI, de la Ley Federal de Cinematografía, aprobadas por H. Congreso de la Unión, consistente en el pago de un peso en taquilla por cada boleto vendido en salas cinematográficas.

La medida fue tomada como una acción muy positiva por parte de la comunidad cinematográfica para garantizar la continuidad de los recursos para el financiamiento en la producción de películas mexicanas. No obstante, esta medida tuvo 9 amparos de diversas empresas distribuidoras que consideraron el pago del derecho como inconstitucional. La totalidad de juzgados de distrito otorgó el amparo solicitado al considerar que el peso en taquilla, violaba el principio de proporcionalidad al que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Constitución, porque por un mismo servicio (permiso para la exhibición de una película), se cobraban distintos montos en relación directa con el número de espectadores de cada película. En contra de dichas sentencias se interpuso recurso de revisión, ante los Tribunales Colegiados de Circuito por parte de la Procuraduría Fiscal de la Federación y del IMCINE. De dichas revisiones, sólo se ganó una, que fue la relativa a Twentieth Century Fox. Posteriormente, el resto de los expedientes se remitió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efecto de que este máximo tribunal resolviera sobre la constitucionalidad del peso en taquilla.

En las condiciones anteriores, funcionarios del IMCINE solicitaron citas con todos los Ministros. Los funcionarios judiciales escucharon los argumentos legales y extra fiscales que involucraban las controversias, y fundamentalmente, fueron coincidentes en su remisión al Pleno para homologar su tratamiento. La referida Suprema Corte, resolvió tanto en Sala como en Pleno, que el peso en taquilla era inconstitucional. Al haberse resultado más de cinco amparos en el mismo sentido, se asentó jurisprudencia, la que resultó obligatorio para todos los tribunales del país y por lo tanto se dio por improcedente el artículo

Si bien en el planteamiento antes descrito, no se concibe propiamente una implementación dentro de una organización determinada, me parece que pudiera ser útil observar cómo es que dentro del planteamiento de una política formulada a través de una reforma legal, pueden ser leídas ambas posturas si utilizáramos cualquiera de los dos planteamientos para responder a las preguntas ¿Qué sucedió para que fallara? o ¿Qué falló?

Si es cierto que lo más trascendente de la postura “bottom up” es la manera en la que se relacionan los diseñadores de las políticas con los responsables de su implementación, una falla que resulta evidente, es que no se planteó la factibilidad de que las reformas fueran legalmente sólidas para no suponer un riesgo de su ineficacia. Entendiendo que, en este caso, no hay un funcionario responsable de aplicar la reforma, sí pudiera existir un engranaje que llevara a hacernos preguntarnos por qué la planeación de los resultados esperados no se dio como originalmente se pensó.

Por otro lado, las relaciones que jugaron los diversos actores y organizaciones a la hora de plantearse la implementación fue dejada de lado en tanto las divergencias entre las posturas y el poder fáctico que detentan unas sobre otras, hacían prever que la política no podía ser consolidada en la praxis.

Lo anterior, deja ver que dentro de la implementación debe considerarse tanto un esquema gerencial como un juego político, en el cual los sujetos están condicionados a actuar a partir de diversos factores. Frente a un esquema racional, el conflicto y la

negociación se plantean como disfunciones sistémicas y de operatividad ,de modo que a la hora en la que los resultados no se dan como se esperaban, la respuesta sería que en algún punto del engranaje se perdió el control.

Contrariamente, bajo el argumento opuesto, si se tuviera más una perspectiva en la que las organizaciones son consideradas por grupos y actores que juegan sus roles para mantener su poder con respecto a otros actores y organizaciones, podríamos considerar que *“La política no termina cuando un proyecto de ley se convierte en ley; no termina en el proceso político ni en el proceso de toma de decisiones” (Bardach en Parsons y Martínez).* sino más bien es igualmente es un terreno de lucha de fuerzas y negociaciones, es comprender en este caso que *“La implementación no es sino otra forma de política que tiene lugar dentro del dominio del poder no electo” (Parsons y Martínez).*

No obstante, una de las principales limitaciones de ambas posturas es que dejan de lado la complejidad que representa la implementación de la política. Esta intrincada maniobra que resultó fallida, a lo mejor con cierta conciencia de su fracaso en el mediano plazo, denota la complejidad de los problemas de implementación. Lo anterior obedece a considerar que, tal vez, los promotores de la política conocían de antemano el destino de la misma y sólo se esperaba como resultado favorable su operación temporal.

Intentando aplicar la efectividad/ejecutividad, en el anterior planteamiento, se puede sacar como conclusión que, en tanto la medida obedeció a una aplicación que debía ser rápida para poder contar con recursos adicionales para la producción ante limitaciones presupuestales, aún y cuando no consideró a los jugadores de veto –en este caso los distribuidores y exhibidores- , lo que se alcanzó a negociar con sólo algunos de los actores, afectó a un mayor número de éstos lo suficientemente fácticos como para revertir – legalmente- la nueva política.

Por otro lado, de aplicarse un esquema de representación/participación es muy probable que la medida no hubiera prosperado en tanto una parte de los actores estratégicos no hubieran cedido ante la nueva propuesta.

3.2.5 5ª FASE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA

Majone define la evaluación como una disciplina “que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos” (Majone en Roth Deubel, 2006:137).

La evaluación, como un mecanismo para fundamentar las decisiones con base a sus procesos y resultados, es un instrumento tanto técnico como político. Sin duda, las fallas, imprecisiones y demás errores ocasionados por la política, serán usados tanto en un sentido de análisis del diseño, gestión e implementación, que lo mismo para uno de presión y juego político en contra de la administración en turno.

Como ya lo hemos señalado en el primer capítulo de este trabajo, de acuerdo al momento de la evaluación, ésta se puede dividir generalmente en tres momentos: una previa a la política, *ex ante*, otra que observa la política en su devenir continuo, también llamada evaluación concomitante, y otra posterior a su implantación, denominada *ex post*.

Para nuestros fines, si bien la política se encuentra en marcha y uno de los modelos a seguir sería el de la evaluación concomitante, nos parece más interesante y completo para nuestros objetivos observar la política cinematográfica a través de una perspectiva *ex post*, ya que la primera, se suele caracterizar por tener una visión más administrativa puesto que se pretende efectuar “una reflexión comparativa entre lo que se planificó al inicio del programa o política pública y los efectos e impactos reales que la causaron”. A su vez, cabe agregar que por la naturaleza de este trabajo, podemos aplicar ciertos aspectos de modelo de “evaluación mixta”, misma que considera para su ejecución “expertos externos, ejecutores y beneficiarios o usuarios y sus objetivos principales, más que controlar la gestión, se encuentran encaminados a “mejorar la acción mediante procesos de diálogo y de aprendizaje colectivo” (Roth Deubel, 2006:160).

Por otro lado, para estar en condiciones de poder aplicar un tipo de evaluación a nuestro tema, parece importante iniciar con la opinión de Cardozo, quien resalta la importancia de utilizar tanto un análisis racional técnico como otro de racionalidad política

para el análisis de los objetivos o decisiones, así como de los resultados obtenidos que se toman o se producen por las acciones del sector público (Cardozo: 168). A este respecto, concluye que para observar políticas públicas y organizaciones públicas es importante ampliar el concepto de eficiencia “en que se incluyan todos los logros de objetivos y todos los costos implicados para ello, cualquiera que sea su naturaleza” (Ibid:173).

Bajo una condición ideal, la evaluación como lo apunta Quermonne, debería servir para propiciar el debate en el marco de las reglas de la democracia. (Quermonnes, en Roth Deubel, 2006:135). Sin embargo en un contexto como en el que nos encontramos, este tipo de reflexiones no siempre sienten sus efectos en los terrenos ideados para ello. Es por eso, tal vez, que los mecanismos e instrumentos de la evaluación obedecen a criterios las más de las veces técnicos, dejando de lado muchas veces los efectos colaterales que generan.

Esta nueva percepción y práctica de la evaluación como un instrumento para calificar la gestión pública, ante ineficacias e ineficiencias acumuladas por los gobiernos tras esfuerzos y destino del gasto presupuestal, promovió, entre otras cosas, la tendencia de incorporar a la evaluación instrumentos administrativos y de gestión propios del sector empresarial. Esta nueva forma de aproximación inició en los años setenta como un nuevo paradigma de evaluación predominantemente en los países desarrollados europeos y en Estados Unidos tras su promoción de organismos internacionales.

Hasta cierto punto la evaluación, como lo acepta Roth Deubel, tiende a ser vertical y directiva, así como arbitraria, puesto que parte esencialmente de una construcción parcial sobre la lectura de una realidad compleja, por lo que se podría decir que existen diversos tipos de evaluación, en este caso, según nos dice Roth Deubel, no solamente la aceptada por el Consejo Científico de Evaluación –la cual reconoce tres dimensiones en su acción: una cognitiva, otra instrumental y una normativa-, sino también una más amplia que opera en el escrutinio público, menos técnica pero mayormente valorativa e influyente políticamente.

Tal enfoque, supone, entre otras cosas, superar una legitimidad legal en el ejercicio de la acción pública a privilegiar el logro de resultados y en alcanzar los objetivos para la

solución de los problemas, lo cual, por lo tanto, derivó en formular nuevas maneras de evaluación que llevaran no solamente a responder a la acción administrativa, sino a conocer más acerca de los terrenos y problemas en los que se ejecuta una acción pública.

En este sentido, cabe decir que para nuestro tema existirían estos dos ámbitos de la evaluación: el primero orientado a una evaluación definida por indicadores, en este caso los de los fideicomisos de apoyo a la producción, ya que tanto FOPROCINE como FIDECINE presentan una serie de indicadores dentro de sus Reglas de Operación, las cuales han repercutido en la producción nacional, así como otra, más cercana a una “visión pluralista”, la cual “hace énfasis en la necesidad de integrar los puntos de vista, no solamente de los actores involucrados” –misma que se encuentra dentro de un modelo de evaluación mixta- propiciando que la legitimidad de la evaluación pase tanto por una visión de orden analítico como por otra de orden social.

3.2.5.1 Indicadores de la evaluación

La producción cinematográfica que se elevó sensiblemente al pasar de 11 películas en 1998 a 70 en 2007, sumando un total de 345 películas producidas en el país en dicho periodo, de las cuales, cerca del 60% contaron con recursos públicos (a través de los instrumentos implementados en la política: FOPROCINE y FIDECINE) repercutió en diversos ámbitos tanto económicos como artísticos y culturales en el país. Entre estos, se encuentran el debut de nuevos directores que nutren a la industria de profesionales capacitados, se fomentó la creación y mantenimiento de empresas productoras que arriesgaron su capital propiciando la generación de empleos directos e indirectos ocupando la infraestructura con la que cuenta el país y el capital humano calificado que demandaba mayores oportunidades de trabajo. Por el aspecto de la actividad artística, se enriqueció el patrimonio cultural de México permitiendo, a su vez, difundir su imagen en el extranjero. (Ver cuadro de Indicadores de Producción).

INDICADORES PRODUCCIÓN DESPUÉS DE LA POLÍTICA (CUADRO XV)

| | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | Total | Promedio Anual |
|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-------|----------------|
| LARGOMETRAJES APOYADOS POR EL ESTADO | 9 | 11 | 17 | 7 | 7 | 17 | 25 | 42 | 34 | 41 | 237 | 17 |
| PRODUCCIÓN 100% PRIVADA | 2 | 8 | 11 | 14 | 7 | 12 | 11 | 11 | 30 | 29 | 178 | 13 |
| TOTAL DE LARGOMETRAJES MEXICANOS PRODUCIDOS | 11 | 19 | 28 | 21 | 14 | 29 | 36 | 53 | 64 | 70 | 415 | 30 |

Sin embargo, es necesario observar los elementos que no han generado los resultados esperados. Una de las características una vez puesto en marcha el FIDECINE, fue el surgimiento de nuevas pequeñas empresas que propiciaron a su vez el debut de nuevos directores y en general de cuadros en todas las áreas de la producción cinematográfica. No obstante, estas empresas se encontraban confinadas a la desaparición ante las difíciles condiciones de la recuperación. Dichas productoras no tenían la estructura ni una concepción de planeación empresarial. En general, se trataba de iniciativas de realizadores o productores que creaban sus empresas con la finalidad de producir una película y que han venido desapareciendo por las problemáticas de una fuerte concentración del mercado por parte de las películas estadounidenses y de esquemas de baja recuperación frente a las prácticas de distribución y exhibición que se han venido gestando.

Los resultados alcanzados dentro de la política en los últimos diez años propiciaron contar con elementos con los cuales poder apoyar la producción de películas en escenarios propicios, compartiendo riesgos y oportunidades con el capital privado, ya que como se sabe, el IMCINE y los fondos con los que cuenta para apoyar la producción cinematográfica (Fondo para la Producción Cinematográfica de Calidad FOPROCINE y el Fondo de Inversión y Estímulos al Cine FIDECINE) apoyan mediante la coproducción la realización cinematográfica de cine mexicano con un perfil cultural (FOPROCINE) y comercial (FIDECINE). Caso diferente es el de EFICINE, el cual ocupa estímulos fiscales a las empresas que inviertan en las películas que previamente se autorizan.

Cabe agregar que para fomentar la calidad en la producción de películas y promover el desarrollo de la industria cinematográfica nacional, el Instituto cuenta con los Programas de Apoyo a la Escritura de Guiones, Desarrollo de Proyectos, Producción de Largometrajes y de Cortometrajes; coordina las actividades administrativas del Fondo para la Producción Cinematográfica de Calidad y participa en las del Fondo de Inversión y Estímulos al Cine y, además, concurre a foros de cooperación internacional.

Dado a que uno de los objetivos de este trabajo es aportar posibles vías de solución a partir de las estrategias que brinda la política pública, así como también el devenir y la experiencia de la política que nos atañe, al iniciar el siguiente capítulo expondremos un análisis general de la industria una vez implementada ésta que propicie la reflexión y de pie a las posibles rutas a seguir.

3.2.5.2 Recursos

Como lo establece Cardozo, las dificultades que presenta una evaluación técnica que proviene de la administración privada, conlleva necesariamente a aplicar un modelo de evaluación que no contempla elementos que por su naturaleza y configuración persigue el Estado. En este sentido, para observar los objetivos del Estado -que como lo advierte Cardozo, son diferentes a los que persigue la iniciativa privada- sugiere empezar jerarquizando los objetivos organizacionales para un análisis más integral. Para efecto del ejercicio, retomaré dos que me parecen se relacionan con el caso que pretendo analizar, estos son los de *Objetivos microeconómicos y financieros*⁴¹ y *Objetivos sociales*⁴².

El criterio para considerar estos dos elementos son en principio que la industria cinematográfica es considerada por el Estado mexicano como de interés público, considerando tanto sus atributos industriales como artísticos y por ende como bien cultural. En este sentido, el cine se encuentra inmerso dentro de ambas categorías, y por lo tanto, si

⁴¹ Cardozo define este objetivo como el de empresas públicas que si bien no persiguen una rentabilidad económica ni “maximizar sus utilidades” si se propone una “autosuficiencia financiera o la ausencia de números rojos” (Cardozo:169)

⁴² Estos son definidos por Cardozo como los que relacionan con “el bienestar de la comunidad en sus aspectos fundamentales como empleo, vivienda, salud, educación, transporte, etc” (*Idem*)

queremos observar cuales son los resultados de una política pública a la industria cinematográfica debemos necesariamente observar ambos componentes.

Siguiendo los apuntes de Cardozo, sugiere que los recursos que deben de utilizarse para poder ejecutarse los proyectos estatales (económicos, financieros, materiales, humanos, de información etc) deben ser vistos bajo la lupa de diversas variables y criterios. Entre estos se encontrarían los de eficiencia⁴³, eficacia⁴⁴, efectividad y productividad. En este sentido, considero que sería más apropiado entender por eficiencia la definición de Musto, la cual se circunscribe a las organizaciones públicas y se refiere a “valorar las consecuencias sociales positivas y negativas, cotejando las unas con las otras, y tomar una decisión por aquella alternativa de acción que prometa la máxima utilidad social” (Musto en Cardozo: 173).

Una de las acciones que suele considerarse cuando el Estado intenta corregir fallas del mercado y va a actuar en consecuencia es evaluarlas en función de análisis costo-beneficio⁴⁵. Como una propuesta alternativa a este método, en el cual “los recursos y los resultados están ponderados de manera proporcional”, se encuentra el análisis costo-eficiencia, el cual se caracteriza porque primeramente se determina la alternativa política que se pretende implementar o se establece el presupuesto con el cual se habrá de contar para atender, y en la medida de lo posible, mejorar la situación.

Según nos dice Díaz, si se toma la primera opción de las expuestas anteriormente, se selecciona la alternativa y se intenta encontrar dispositivos que generen el menor costo para lograrlas. En la segunda opción, el mecanismo es a la inversa: se establece el presupuesto y

⁴³ Por eficiente dentro del sector público y de manera general, Cardozo define “el logro del conjunto de objetivos perseguidos con los mismo costos económicos, sociales y políticos”. (Ibid:170)

⁴⁴ Por efectiva, Cardozo explica que por general se entiende “una medida cuyo impacto global produzca un resultado positivo en la realidad independiente de que aquel formara o no parte del conjunto de finalidades perseguidas de acuerdo con la planeación organizacional.”(idem).

⁴⁵ Díaz establece este procedimiento de manera general en los siguientes pasos; 1) enumerar las posibles consecuencias monetarias provenientes de implementar cada alternativa, 2) estimar su probabilidad de ocurrencia, 3) estimar el costo o el beneficio social en caso de ocurrencia, 4) multiplicar los dos puntos anteriores para calcular el costo o beneficio esperado en cada consecuencia 5, 5) descontar la ocurrencia año por año hasta el presente para obtener un valor presente neto.

a partir de éste se selecciona la alternativa. (Díaz, 2003:41). En este caso, nos parece pertinente utilizar el análisis costo-eficiencia, ya que permite establecer de mejor grado las condiciones en las cuales se habrá de desarrollar la política, y si ésta, ha generado los resultados previstos.

Centrándonos en la política podemos observar de acuerdo al presupuesto asignado a los sectores del ámbito primario de la industria las diferencias sustanciales.

PRESUPUESTO A LOS SECTORES DE LA ACTIVIDAD (CUADRO XIV)

| | Producción | Presupuesto destinado (En millones de pesos Mx\$) | Distribución | Presupuesto destinado (En millones de pesos Mx\$) | Exhibición (En millones de pesos Mx\$) | |
|-------------------|---|---|--|---|--|--|
| Ámbito cultural | -Programa de Apoyo a la Producción IMCINE -FOPROCINE | 1,485 Millones | Programa de lanzamiento de película IMCINE | 25 Millones | | |
| | | | | | | |
| Ámbito industrial | FIDECINE EFICINE | 420 Millones 600 Millones | | | 7 millones | |
| TOTAL | | 1,020 Millones | | 25 Millones | 7 Millones | |

Elaboración propia con datos de IMCINE

Una vez establecidos estos primeros parámetros es importante ubicar el tipo de evaluación cualitativa, en tanto no se cuenta con “la información contrafactual”, de grupos que no hayan recibido el apoyo del programa. En este sentido, es importante apuntar que si bien un buen número de productores no han recibido apoyo a sus proyectos cinematográficos, en virtud de su viabilidad artística y financiera, es importante señalar que bajo este criterio, no parece prudente separar ambos grupos, ya que si bien comparten características parecidas, la mera diferencia entre acceder o no a un apoyo para poder producir una película no resulta un criterio válido para distinguir un grupo atendido respecto a otro, en tanto el resultado pudiera inferirse de manera lógica sin necesidad de aplicar algún tipo de evaluación.

3.2.5.3 Evaluación de la gestión pública

Si consideramos la tipología realizada por Rossi, Lipsey y Freeman (2004) en cuanto a la *evaluación de necesidades de impacto*, se puede decir que las condiciones sociales a las que ha dado respuesta a la política no han sido amplias en la medida en la que si bien la producción cinematográfica nacional ha aumentado de manera significativa, logrando generar los beneficios colaterales a la productividad de una industria, las películas producidas, no han logrado ser estrenadas, y por lo tanto, cerrar su ciclo, debido a que no se cuenta con los mecanismos ni programas y estrategias complementarias que permitan su distribución y exhibición.

Al margen de los resultados señalados, dentro de los mecanismos apoyados por el Estado para apoyar la producción de acuerdo a los paradigmas de la política social, podríamos afirmar que se aplicó una combinación del paradigma *dominante*⁴⁶, con el denominado *emergente*⁴⁷ que señalan Cohen y Franco (2005) o más bien, prevalecieron estructuras del segundo, sin que ello signifique necesariamente que se aplicó también dicho modelo.

El planteamiento del paradigma emergente puede leerse en que se consideró que la responsabilidad total de la producción del Estado tenía que ser compartida junto con otros actores, particularmente del sector privado, generando nuevos esquemas de producción en los cuales el Estado no fuera el productor mayoritario de las películas, y por tanto, delegar y transferir una serie de funciones administrativas y de gestión a los productores privados, los cuales tendrían el porcentaje mayor de la producción.

⁴⁶ Dentro de este enfoque se concibe que “la política social tradicional es una actividad del Estado, que realiza la totalidad de las funciones: actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador. Vale decir, que todas las funciones están unificadas en un mismo sujeto. (Franco y Queirolo, 2007:136)

⁴⁷ “El paradigma emergente plantea el agotamiento de esta concentración de responsabilidades y postula que el Estado ya no debe hacer las mismas cosas que en el pasado, ni de la misma manera. Considera importante que se reconozca que hay, además del Estado, varios actores de la política social: el filantrópico o voluntario, el comercial y el informal...”

Sin embargo, como lo señalé anteriormente, prevalecieron estructuras del paradigma *dominante* como un mercado centralismo que impidió, entre otras cosas, un desarrollo industrial en las diversas regiones del país, y con ello, la posibilidad de ampliar la base productiva y fomentar la creación y consolidación de empresas productoras cinematográficas en los estados de la República. Aunado a las ventajas que genera la descentralización como la posibilidad de generar marcos de cooperación y de acuerdos que permitieran que los sectores interesados en la producción no se sintieran relegados de las políticas de fomento a la producción que se implementaron en el país, se perdió la posibilidad de generar bloques de impulso que permitieran potenciar el desarrollo de la industria a partir de políticas regionales.

A su vez, prevaleció una “lógica burocrática” –*del Estado sabe*–⁴⁸ al establecerse la nueva política en la producción determinando las condiciones administrativas y centralizando las decisiones sobre la factibilidad de apoyar o no a un determinado proyecto, reduciendo con ello la creación y participación de “consejos”, los cuales con base a la situación de cada estado o región, contribuyeran a tal decisión con mayor conocimiento de causa repercutiendo en lo que se ha dado a llamar en el paradigma emergente como la “lógica de proyectos”. Esto, por un parte, no ha permitido la incorporación de nuevos cuadros de profesionales de la industria desde los estados, sino que ha generado un centralismo en cuanto a la formación y capacitación calificada que ha retardado un desarrollo regional de la industria cinematográfica en todos los estados del país, salvo excepciones como Jalisco y Nuevo León.

Respecto al financiamiento o fuentes de recursos, el nuevo programa de producción, estableció los postulados del paradigma emergente en cuanto a que dejó de considerar que el Estado fuera el único aportador de recursos a la producción cinematográfica con intervención federal, propiciando la participación financiera de los productores, así como otras fuentes de recursos, tales como apoyos estatales y municipales, así como de

⁴⁸ El paradigma dominante parte de la consigna que “el Estado sabe” lo que hay que hacer, por lo cual decide el tipo, calidad y cantidad de satisfactores de necesidades, tomando en cuenta razones administrativas, políticas o derivadas de presiones corporativas. Esto hace que los usuarios carezcan de alternativas reales para escoger; sólo les cabe aceptar o no la prestación, cuando ella no sea obligatoria.

coproductores internacionales, involucrándolos así dentro de la política de apoyo a la producción cinematográfica del país. En este sentido, es importante no pasar por alto que paralelamente a la producción apoyada por el Estado, ha existido una actividad productiva cinematográfica totalmente privada que ha tenido un devenir en el tiempo diverso, y que si bien las problemáticas que enfrenta, son por lo general las mismas que se plantea la producción con apoyo estatal, responden a diversos intereses y mercados.

Bajo este esquema de “lo que no cuesta no vale”, en contraste con “el que puede, debe de pagar” que promueve el paradigma *emergente*, logró también la incorporación de nuevos productores privados, con lo que la participación del Estado en la producción alcanzó una mayor diversidad transformándose en un promotor de la actividad industrial en la producción cinematográfica variando sus apoyos a proyectos, tanto comerciales como autorales o con perfil no necesariamente comercial. Sin embargo, como lo señalé anteriormente, si bien las condiciones de financiamiento para la producción se modificaron, prevalecieron los problemas en cuanto a la recuperación de la inversión –tanto estatal como privada- al no darse los cambios “estructurales” que necesitaba el esquema de repartición de los ingresos en taquilla, entre otros factores de mercado relevantes.

De este modo, en cuanto al financiamiento o asignación de recursos, una de las situaciones que se modificaron fue que el Estado dejó de tener actividad dentro de la exhibición cinematográfica –o de subsidiar la oferta- que hasta ese entonces mantenía a través de la empresa COTSA. Dentro de estos nuevos cambios en la exhibición cinematográfica se encontraron, como ya se mencionó la liberación del precio del boleto a las salas cinematográficas en 1992, así como una paulatina apertura y liberación de las pantallas que durante ese tiempo aseguraban un importante porcentaje al cine nacional, lo que permitía, a su vez, garantizar la recuperación de la inversión.

Cabe agregar que a partir de ese momento, el cine mexicano ha venido enfrentando una franca desigualdad en un mercado que no lo colocan en escenarios de competencia. Viendo lo anterior, el Estado no sólo dejó de subsidiar la oferta, sino que dejó también de subsidiar la demanda, puesto que no se implementó un mecanismo que permitiera sustituir

un paradigma dominante a uno emergente, sino que simplemente se dejó de actuar en este ámbito. En este sentido y aludiendo al objetivo buscado respecto al *universalismo de la oferta* que plantea el paradigma *dominante* respecto a la *universalidad de la satisfacción*, al que alude el paradigma *emergente*, sería muy importante resaltar que el subsidio a la demanda, en caso de existir, no debería darse de manera homogénea en el caso de la asistencia a las salas de cine, sino a los sectores que por su capacidad económica y por su ubicación geográfica, no pueden acceder en las circunstancias actuales a las salas cinematográficas comerciales, ya sea porque no pueden pagarlas, o ya sea a que en el lugar donde viven no se cuenta con un espacio de exhibición.

En cuanto a los criterios de prioridad y expansión que en la teoría se definen por el paradigma *dominante en una ampliación progresiva de arriba hacia abajo* versus la de una postura del paradigma *emergente*, que *busca llegar primero a los más necesitados*, vistos desde la política implementada, enfocada, como hemos visto, principalmente a la producción, podríamos apuntar que ha prevalecido, si bien en menor escala, un enfoque dominante, puesto que la focalización que se ha generado se ha dado a niveles muy generales, lo que no permite dirigir la mayoría de los recursos a los sectores de la población objetivo.

Es importante puntualizar que esta tarea de focalización se ha empezado a implementar recientemente dando como resultado adaptar y modificar la política en este sentido. En este punto debe señalarse que la población objetivo del programa si bien son predominantemente los productores cinematográficos, es la sociedad, a partir de contar con bienes culturales, la población objetivo a la que debería impactar la política, y ésta no puede verse beneficiada si tan sólo se considera la producción cinematográfica sin considerar su distribución, exhibición y fomento.

El impacto que promueve el paradigma *emergente* respecto a la cobertura que sostiene el *dominante* fueron y siguen siendo *dos aspiraciones que se propuso* la política considerando que son ambos aspectos los que tienen que contemplar el diseño y la implementación de la política.

El gasto social respecto a la relación costo-impacto presenta diferencias en la política, en tanto se realizan permanentemente análisis y la actualización y diseño de nuevos indicadores que permitan observar el costo y el impacto en cuanto a los objetivos del programa.

En cuanto a las ventajas o desventajas, observamos que considerando los problemas a los que tiene que responder la gestión social, se encuentra que existen en la política una serie de ventajas que estarían fundamentalmente relacionadas con trasladar al sector privado una serie de responsabilidades y derechos de los cuales no gozaban bajo un esquema anterior. Esto permitió la posibilidad de que los productores se acercaran a producir proyectos con diversidad temática y narrativa, posibilitando con ello llegar a un mayor número de población. En este periodo, se logró que la calidad del cine mexicano aumentara considerablemente y con ello, volver a llamar la atención del público principalmente de clases medias, las cuales habían dejado de ver cine mexicano debido a las características del cine que promovían mayoritariamente las producciones totalmente financiadas con capital privado. En este sentido, se generó una mayor corresponsabilidad dentro de la política aunado a que los intereses de terceros –entiéndase los productores totalmente privados- si bien no fueron del todo intocables, si generaron ante una apertura de exhibición de películas que sus productos tuvieran que garantizar una mayor calidad.

Por otra parte, una de las desventajas es que no se lograron generar mecanismos que solucionaran los problemas de fondo que produjeran un mayor virtuosismo en cuanto a la actividad sana de la industria por los aspectos que ya he mencionado. Esto pudo haberse generado por una falta de conocimiento respecto al impacto en el corto y mediano plazo que generaría la medida. En este sentido, el objetivo de la política resultó ser parcial, al no actuar en una parte fundamental de la problemática, por lo que podríamos decir que el fin y el medio se traslaparon. Sin embargo, no obstante las críticas de la literatura respecto a que es mejor no intervenir sino se hace de manera contundente y completa, valga decir que fue mejor, en todo caso, aplicar la política que no haberlo hecho.

Ahora sería momento de generar reflexiones y propuestas técnicas y políticas para complementarla, sin dejar de considerar que en las negociaciones y el cabildeo, estas tampoco puedan ser consumadas en su totalidad, sino, como lo hemos revisado, priorizando los núcleos duros de la intención de las políticas y su más claro propósito.

Uno de las preguntas que podríamos responder es si en verdad el cine mexicano se encuentra en mejores condiciones que en años anteriores. En primera instancia podemos decir que sí, que efectivamente se encuentran hoy mejores indicadores que cuando inició la política. Sin embargo no se gestaron en los últimos años con los cambios estructurales de fondo que permitan que este aliento pueda ser completado en el corto plazo. Incluso se corre el riesgo de que esta buena racha del cine nacional, se pueda convertir en una severa crisis nuevamente ante una alta producción y una baja existencia de canales de distribución y exhibición.

Dicho lo anterior, de acuerdo a lo señalado por Rein y Schon en el sentido de que es posible que sea la enunciación del problema la que establece de antemano las dificultades de encontrar su respuesta o vía de solución, es posible apunta que, frente a la problemática que nos ocupa, y en la solución que ofrecieron las instituciones del Estado se encuentre su misma limitación, en tanto el Estado se encargó únicamente de establecerlo en función un problema de producción, en buena parte porque no era consecuente con un discurso de reciente privatización volver a poner el tema de la distribución y exhibición dentro de la agenda. En este sentido, las técnicas de gestión pública no establecieron un cambio de paradigma *dominante a emergente*, por lo que muchas de las soluciones de la gestión que pudieron haber tenido un mayor impacto se dejaron de lado ante el contexto político y posición de los actores. En este sentido si bien en los diversos proyectos se señaló la relevancia de apoyar todo el proceso cinematográfico, sólo se realizaron propuestas puntuales en el ámbito de la producción, dejando en la indefinición y propuestas concretas las que permitirían que la política completara su ciclo.

En este sentido, es importante decir que el Estado, a partir de haber incorporado dentro de la agenda la problemática que enfrenta el cine nacional, lo ha apoyado a través de

diversos programas fomentando su producción, sin embargo tal apoyo, bajo la percepción de los actores no ha sido suficiente y el problema no solamente se reduce a la asignación de recursos sino que demanda toda una visión integral para darle solución a la necesidad. En este caso, el problema por parte de los actores se enuncia en que las películas producidas tengan nuevos mecanismos dentro de la misma política para cerrar el ciclo, en principio en las otras ramas del sector primario de la industria: la distribución y exhibición, y posteriormente, en su difusión a través de otras ventanas: televisión, DVD y nuevas tecnologías conocidas y por conocer.