

**POLÍTICAS SUB-NACIONALES DE FOMENTO A LA  
PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL. EXPERIENCIAS EN LA  
ARGENTINA**

**POLÍTICAS SUB-NACIONAIS DE INCENTIVO À  
PRODUÇÃO AUDIOVISUAL. EXPERIÊNCIAS NA ARGENTINA**

**SUB-NATIONAL POLICIES PROMOTING AUDIOVISUAL  
PRODUCTION. EXPERIENCES IN ARGENTINA**

**Leandro GONZÁLEZ**

Licenciado en Comunicación, maestrando en Ciencias So-  
ciales, investigador y docente en la Universidad Nacional  
de General Sarmiento (UNGS, Buenos Aires).  
E-mail: legonzal@ungs.edu.ar

## **Resumen**

El artículo aborda las políticas de fomento a la producción audiovisual a nivel sub-nacional en la Argentina, es decir, aquellas que rigen sobre provincias o municipios. Los objetivos son examinar la bibliografía existente y describir los distintos aspectos implicados en el fenómeno. El texto se nutre de aportes teóricos y analíticos referidos a los países desarrollados y se basa en investigaciones sobre los casos de las provincias de San Luis y San Juan, el municipio de Moreno y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estas políticas han contribuido a la descentralización de la producción audiovisual, tradicionalmente concentrada en Buenos Aires. Sin embargo, se señalará que las políticas locales son indisolubles del contexto nacional y global. La importancia de estudiar estas políticas radica en que en su gestación e implementación se ponen en disputa concepciones sobre el rol del Estado, el valor de la cultura y el modelo de desarrollo subyacente.

## **Palabras clave**

políticas del audiovisual, industrias culturales, cine, Argentina

## **Resumo**

Este artigo aborda as políticas sub-nacionais de incentivo à produção audiovisual na Argentina, isto é, aqueles que são implementadas nas províncias ou municípios. Os objetivos são revisar a literatura e descrever os diversos aspectos envolvidos no fenômeno. O texto baseia-se em contribuições teóricas e analíticas relacionadas com os países desenvolvidos, assim como em pesquisas sobre experiências nas províncias de San Luis e San Juan, no município de Moreno e da Cidade Autônoma de Buenos Aires. Estas políticas têm contribuído para a descentralização da produção audiovisual, historicamente concentrada em Buenos Aires. No entanto, observa-se que as políticas locais são inseparáveis do contexto nacional e global. A importância de estudar essas políticas é que, em sua concepção e implementação são postas em disputa concepções acerca da papel do Estado, o valor da cultura e do modelo de desenvolvimento subjacente.

## **Palavras-chave**

políticas audiovisuais, indústrias culturais, cinema, Argentina

## **Abstract**

This article addresses the sub-national policies to promote audiovisual production in Argentina, that is, those who govern provinces or municipalities. The objectives are to review the literature and describe the various aspects involved in the phenomenon. The text draws on theoretical and analytical contributions related to the developed countries and is based on research on cases in the provinces of San Luis and San Juan, the municipality of Moreno and the Autonomous City of Buenos Aires. These policies have contributed to the decentralization of audiovisual production, traditionally concentrated in Buenos Aires. However, will be noted that local policies are inseparable from the national and global context. The importance of studying these policies is that in its conception and implementation are put in dispute perspectives on the role of the state, the value of culture and the underlying development model.

## **Keywords**

audiovisual policies, cultural industries, film, Argentina

## Introducción

1- El artículo se relaciona con mi tesis de Maestría en Ciencias Sociales (UNGS-IDES) y se enmarca dentro de una investigación mayor, titulada "Producción y consumo audiovisual: Formas y circuitos alternativos, políticas y geografía", dirigida por José A Borello en la UNGS.

Este artículo pretende realizar una primera aproximación a la cuestión de las políticas de fomento a la producción audiovisual a nivel sub-nacional, entendiéndose por ello a los programas que rigen sobre provincias o municipios en la Argentina<sup>1</sup>. Como tal, se propone dos objetivos principales: examinar la bibliografía existente y describir los distintos aspectos implicados en el fenómeno.

El texto se nutre de algunos aportes teóricos y analíticos referidos a los países desarrollados, donde estas experiencias tienen una mayor antigüedad. Por otro lado, se basa en investigaciones recientes que abordan casos que están teniendo lugar en distintos puntos del territorio nacional. Estos se refieren, particularmente, a las provincias de San Luis y San Juan, al municipio de Moreno, y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También se recurre a distintas fuentes secundarias (periodísticas, sitios web, etc.) para dar cuenta de otras experiencias incipientes que, hasta el momento, no han sido estudiadas por investigadores.

Antes de avanzar sobre estos casos, no obstante, parece necesario reconstruir el contexto en el que surgen estas políticas y analizar qué otros fenómenos intervienen. En primer lugar, se introducirá una discusión sobre la diversidad de enfoques que presentan las políticas de fomento al audiovisual (y a las industrias culturales en general). Luego, el surgimiento de estas políticas será puesta en diálogo con políticas que funcionan a escala nacional, por un lado, y con una serie de fenómenos globales relativos a la producción audiovisual, por el otro. En síntesis, se sostiene que las políticas locales son indisolubles del contexto nacional y global.

### **Dos momentos en la política de fomento**

Tal vez simplificando un poco, puede decirse que existieron dos momentos distintos relacionados con las políticas públicas de fomento al audiovisual. En un primer momento, que data desde principios de siglo XX, las políticas de fomento estuvieron sostenidas por la idea de que el cine constituía un fenómeno masivo y estratégico en la construcción de representaciones sociales. Los estados nacionales intervinieron para favorecer la producción de películas cuyos temas estuvieran relacionados con la cultura y la historia de estas naciones. Al mismo tiempo, la producción de contenidos nacionales tenía el objetivo de contrarrestar la sobreabundancia de películas extranjeras. En muchos casos, las políticas de fomento fueron condición necesaria para la existencia misma de un "cine nacional". Es decir, esta primer etapa estuvo caracterizada por un espíritu proteccionista, tanto en el sentido económico como cultural (Aprea, 2008).

El segundo momento comienza a darse a mediados de la década de 1980 y con una concepción más amplia ya que incluye a la televisión, la publicidad y otras expresiones del

audiovisual. Esta etapa está caracterizada por una mayor conciencia del aporte que estas actividades hacen a la sociedad en el marco de las industrias culturales. Es decir, ya no sólo se las valora por la importancia simbólica de los contenidos en pantalla sino también por lo que está detrás: una cadena de valor que genera empleo e innovación. En estos casos, las naciones no sólo intervienen con fines proteccionistas, sino también de manera activa y estratégica para generar un mercado con conexiones globales.

Para comprender esta segunda etapa hay que tener en cuenta el contexto. Por un lado, tal como señalan Asheim y Cruz (2007), una de las principales características de la economía del conocimiento global es que las naciones y regiones compiten entre sí sobre la base de competencias y productos exclusivos. En los países desarrollados, las industrias culturales se han convertido en la base del crecimiento económico. Estos autores estudian el caso de la industria cinematográfica de Nueva Zelanda, que ha gozado de un crecimiento sostenido durante los últimos años en buena medida debido a su “clase creativa” y a sus recursos culturales y naturales.

Esta caracterización coincide con la presentada por Andres y Chapain (2013) respecto a las políticas de fomento a las “industrias culturales y creativas” en general. Históricamente, sostienen, ha habido dos perspectivas diferentes: la primera, *culture-centric*, está basada en la valoración de la cultura en tanto actividad sin fines de lucro (en contraste con la lógica del mercado). Esta concepción está estrechamente vinculada con el patrimonio (museos, teatros, etc.) y expresiones artísticas (como la pintura, música, teatro, etc), es decir, se refiere principalmente a la cultura clásica de Europa occidental. Aquí la principal forma de intervención estatal es el apoyo directo a la cultura con fondos públicos, en tanto constituye un deber cívico. Los propósitos, entonces, están relacionados con el acceso y la participación ciudadana, la educación, el bien público y el interés nacional.

En cambio, la perspectiva *econo-centric* se basa en una definición más amplia ya que incluye una mayor cantidad de actividades (desde el software y los videojuegos hasta la publicidad y el diseño), las cuales están apoyadas por políticas que tienden a la sustentabilidad y el desarrollo económico de las mismas. Esto implicó un acercamiento entre las manifestaciones masivas, populares y comerciales ligadas al entretenimiento, y el elitista mundo de la alta cultura. En este caso, el fomento a las actividades se da a partir de la articulación entre el sector público y el sector privado, lo cual implica una mayor presencia del mercado. Algunas de las metas son el crecimiento económico, la exportación de bienes y servicios, la innovación, el resurgimiento del espacio urbano y el *city-marketing*.

Andres y Chapain subrayan que la primera perspectiva ha tenido mayor predominio en las políticas nacionales, incluso desde fines del siglo XIX; mientras que las ciudades y regiones se han inspirado en la segunda perspectiva, de manera creciente desde los '80. Si bien estos puntos de vista acarrear concepciones culturales distintas, y existe una discusión en torno a los términos “industrias culturales” e “industrias creativas”, no se trata de polos opuestos sino que, de hecho, se implementan con distintos niveles de articulación en muchas ciudades. El arte y la cultura están dejando de ser actividades meramente subsidiadas, y su financiamiento comienza a ser considerado una inversión que no carece de beneficios económicos. De hecho, Pratt (2011) afirma que en la actualidad las grandes

ciudades se esfuerzan por justificarse sobre la base de su oferta cultural; y sugiere que, en contraposición a los discursos economicistas, podría decirse que la cultura es “la nueva base económica”.

Para estas ciudades, el objetivo de generar contenidos locales puede ser secundario; dado que lo que se busca es atraer proyectos de cualquier procedencia bajo el supuesto de que tendrán un impacto positivo en las economías locales. Es decir, estas políticas funcionan como un mecanismo de atracción de capital e inversiones. Incluso son consideradas como una forma de impulsar el turismo.

Una caracterización similar, aunque específica para la producción audiovisual, es la que hacen Cucco y Richeri (2011), para quienes hay básicamente dos motivos para la creación de políticas regionales: por un lado, el deseo de apoyar a la producción cultural local y el talento creativo presente en la región, que de otra manera no tendría posibilidades de emerger; por el otro las razones son puramente económicas. Los autores distinguen entre el “modelo latino”, encarnado por Francia y otros países del mediterráneo, que apoyaron históricamente la producción cinematográfica sobre la base del valor cultural de las películas (*culture driven funds*); y el “modelo continental”, que a principios del siglo XXI comenzó a emerger siguiendo lógicas y objetivos económicos (*economy driven funds*). También señalan que en la actualidad, salvando escasas excepciones, los fondos suelen ser una combinación de ambas lógicas. Por lo tanto, teniendo en cuenta estas caracterizaciones de las políticas públicas, es posible ahora pasar al análisis de los casos concretos.

### **Importancia de las políticas audiovisuales**

Suele afirmarse que Nigeria, la India y Estados Unidos, los tres países que mayor cantidad de producciones anuales realizan, son los únicos que se valen exclusivamente del mercado para sostener sus niveles de producción. Para el resto, las políticas de regulación y fomento son imprescindibles, incluso para países como Francia que tienen una gran tradición cinematográfica y aceptables cuotas de mercado local.

Desde ya, el diseño de políticas es sólo el punto de partida, y su efectiva implementación puede ser muy distinta. Más aún, la cantidad de producciones anuales no es en sí mismo un indicador de que una política sea exitosa, ya que otras variables como la distribución, exhibición y la cuota de mercado son igual de importantes. No obstante, para países como la Argentina contar con una ley de fomento a la actividad constituye una condición *sine qua non* para sostener su producción.

Ahora bien, la importancia de los marcos legales a nivel nacional ha conducido a que los estudios existentes sobre las políticas de regulación y fomento de la producción audiovisual se concentren mayormente en la escala nacional, sin realizar un énfasis similar en el estudio de las políticas sub-nacionales. De hecho, de allí también se deriva la creencia

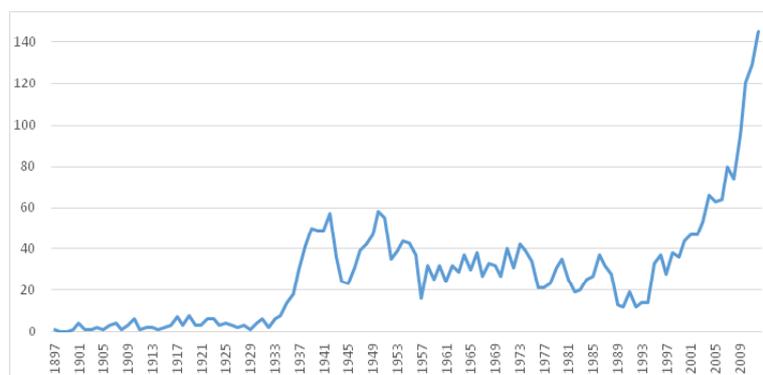
generalizada de que no existen políticas explícitas de apoyo al cine en los Estados Unidos, creencia que va acompañada por la afirmación de que allí la actividad se apoya exclusivamente en el mercado. Sin embargo, en los Estados Unidos muchos estados y ciudades tienen políticas de apoyo a la producción cinematográfica. Sin ir más lejos, Foster y Terkla (2011) contabilizan 44 estados que, al menos, brindan incentivos fiscales.

Por ello, a continuación se realizará un breve repaso por los tres niveles en el que intervienen las políticas de fomento a la producción audiovisual: nacional, supranacional y sub-nacional.

### Políticas a nivel nacional

A partir del año 2004, la Argentina ha alcanzado un volumen de producción cinematográfica que no sólo supera los niveles históricos de la “era de oro” (1935-1955, aproximadamente), cuando llegaron a producirse casi sesenta películas en un año, sino que desde el año 2010 esa cifra viene siendo duplicada con regularidad. Según reporta el INCAA, en 2012 se estrenaron 145 películas nacionales, la cifra más alta de toda la historia.

Figura 1. Películas nacionales estrenadas por año.



Fuente: elaboración propia, en base a Getino (1998), Anuarios INCAA (2009; 2010; 2011; 2012) y SINCA (2010).

La producción cinematográfica se encuentra estrechamente ligada a otras tales como la televisiva, la publicitaria, etc. A su vez, se asocian a ella una gran cantidad de servicios especializados. Todo este conjunto se ha desarrollado a partir de políticas y marcos legales como la Ley de Fomento y Regulación de la Actividad Cinematográfica (17.741, del año 1994) y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA, n° 26.522, del año 2009). Impulsado por estos instrumentos, el entramado productivo ha presentado un importante crecimiento que ubica a la Argentina entre los principales exportadores audiovisuales del mundo.

**Cuadro 1. Principales exportadores de servicios audiovisuales y conexos, 2009 y 2010 (millones de dólares y porcentajes)**

	Valor		Parte in 10 economías
	2009	2010	2009
Estados Unidos	13809	14564	53.5
Unión Europea (27)	8780	...	34.0
Exportaciones extra-UE (27)	3792	...	14.7
Canadá	1857	1954	7.2
Argentina	331	355	1.3
Rusia, Federación de	259	360	1.0
Noruega	256	...	1.0
Corea, República de	198	190	0.8
Hong Kong, China	114	...	0.4
Japón	112	89	0.4
Australia	108	128	0.4
<b>Total 10 economías anteriores</b>	<b>25825</b>	<b>...</b>	<b>100.0</b>

Fuente: OMC (2012).

Sin lugar a dudas, las políticas que implementa el INCAA desde 1994 han contribuido en gran medida a este panorama. No obstante, sus atribuciones van más allá de subsidiar y financiar la producción, con lo cual es posible identificar algunas falencias. En un estudio empírico reciente (Borello y González, 2012), se encontró que los productores tienen un considerable nivel de acuerdo con las políticas del INCAA, pero también existe un alto nivel de inconformismo respecto a su implementación.

La LSCA, que regula los servicios de comunicación audiovisual, se ha implementado con limitaciones: por un lado, porque el principal grupo de medios ha objetado la constitucionalidad de dos artículos y la Corte Suprema debe expedirse; por el otro, porque la autoridad de aplicación no ha cumplido suficientemente con su tarea, sea por acción u omisión.

Hay un caso concreto que señala los límites de la implementación de ambos textos legales: la cuota de pantalla televisiva, medida fundamental para el financiamiento y la exhibición del cine nacional. Su reglamentación, ignorada por el INCAA, se hizo con la LSCA. Pero eso no bastó para que se cumpla<sup>2</sup>. ¿Qué implica la cuota de pantalla televisiva? El artículo 67 de la LSCA obliga a los canales de aire a adquirir los derechos de emisión de al menos 8 películas al año antes de que éstas entren en etapa de rodaje. La ley también prevé que un conjunto diverso de licenciatarios destine el 0,5% de su facturación anual a la compra de “derechos de antena”. Cabe señalar que tampoco los canales han hecho demasiado por su cumplimiento.

En cambio, sí se ha avanzado en objetivos como el de “promover la conformación y desarrollo de conglomerados de producción” (art. 153). Para ello, se ha lanzado el Programa Polos Audiovisuales Tecnológicos que divide al país en nueve regiones (polos). Cada polo agrupa una cantidad de nodos que se definen como “sistemas productivos locales integrados por cooperativas, organizaciones sociales afines al sector audiovisual, PYMES, productores independientes, televisoras y organismos públicos locales”<sup>3</sup>. Este programa ha contribuido, sin duda, a la descentralización de la producción audiovisual.

2- “Nadie nunca nada”, Haciendo Cine, octubre de 2012.

## Internacionalización y regionalización del cine y el audiovisual

Otro fenómeno que convive con las políticas nacionales es la deslocalización de la producción cinematográfica, dando lugar a lo que algunos autores han denominado como “el complejo cinematográfico internacional contemporáneo” (Goldsmith y O’Regan, 2003) o como “un paisaje audiovisual policéntrico” (Scott, 2005). Aquí las políticas operan a nivel supranacional, dado que intervienen dos o más países, o incluso regiones enteras.

Una de las manifestaciones más notorias de este fenómeno es el auge de la co-producción internacional (Ciller y Beceiro, 2013). Por caso, entre los años 2000 y 2012 se estrenaron 160 películas argentinas en Europa, de las cuales sólo 51 eran exclusivamente nacionales<sup>4</sup>. García Canlini (2012) señala que este fenómeno pone en cuestión la idea de un “cine nacional”: a propósito del Oscar obtenido por *El secreto de sus ojos* (Campanella, 2009), introduce el interrogante sobre la “nacionalidad” de una película financiada mayormente por España y que incluso había competido entre los films españoles en los premios Goya.

Esto se da en el marco de una economía cada vez más global, en la que pierde peso la referencia nacional y en cambio cobra mayor importancia lo local y regional (Sturgeon, 2001). Morley y Robins (1995) sugieren que esta situación da forma a un espacio transnacional, el cual tiene un efecto paradójico al revalorizar lo local. Es decir, lo local se presenta como una forma de contrarrestar el potencial homogeneizador de la producción global.

A propósito de la creación del Mercosur, Moguillansky introduce la “figuración de espacios identitarios” regionales. Señala que el cine “tiene un rol central (...) en la formación de un imaginario regional para el Mercosur, que amplíe el conocimiento mutuo y contribuya a fortalecer la dimensión simbólica de la integración del bloque” (2009: 3). Por ello, su análisis tiene como objeto a las películas en tanto discurso sobre el espacio fronterizo entre Brasil y Uruguay. Analiza la construcción de ese espacio tanto en el plano simbólico-discursivo de las películas como en el de las políticas que sostienen la actividad, lo cual se hace manifiesto en otro texto en el que subraya la importancia de la creación de la RECAM<sup>5</sup> (Moguillansky, 2010). En este segundo texto sostiene que al momento de su creación (1995) en el Mercosur regía una concepción neoliberal que no concebía el desarrollo de políticas culturales. Pero los cambios ocurridos a partir de 2003 significaron, entre otras cuestiones, el ingreso de la industria cinematográfica en la agenda, creándose la RECAM. Una de sus primeras medidas buscó impulsar la circulación de cine argentino en Brasil y viceversa. La instancia regional posibilitó, además, tejer acuerdos directamente con la Unión Europea. No obstante, hasta el momento estas y otras medidas han tenido un alcance limitado.

Otro espacio regional en el que se implementan políticas audiovisuales es Ibermedia<sup>6</sup>, que nació inspirado en el programa Media (de la UE). Sin embargo, como señala Paz García, la ejecución de ambos programas registra grandes diferencias en el destino de los recursos:

el 92% del fondo Ibermedia se destina al proceso creativo, que incluye la modalidad de coproducción (81%) y desarrollo (10,3%),

3 - Programa Polos: [http://www.tda.gob.ar/contenidos/programa\\_polos\\_audiovisuales.html](http://www.tda.gob.ar/contenidos/programa_polos_audiovisuales.html)

4- LUMIERE: <http://lumiere.obs.coe.int/web/search/index.php>

5- La RECAM (Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas del Mercosur) “es un órgano consultor del MERCOSUR en la temática cinematográfica y audiovisual, formado por las máximas autoridades gubernamentales nacionales en la materia”. Fuente: <http://www.recam.org/?do=recam>

tan sólo un 4% a la fase de promoción, distribución y delivery, frente al 64% del fondo Media destinado a la distribución (55%) y promoción (9%) de las obras audiovisuales europeas. (2011: 2-3)

García Canclini destaca la importancia de Ibermedia, pero sin olvidar los inconvenientes a los que debe hacer frente:

Todavía la relación es muy asimétrica, ya que el gobierno español aporta dos tercios de los fondos de Ibermedia. El papel central de los españoles también se aprecia en la exhibición: la única ciudad en la que pueden verse en una misma semana 5 a 10 películas de distintos países latinoamericanos no es Buenos Aires, ni Bogotá, ni Sao Paulo, ni México DF, sino Madrid (2012:7).

6-Ibermedia se creó en 1996 y es definido como “un programa de estímulo a la coproducción de películas de ficción y documentales realizadas en nuestra comunidad integrada por diecinueve países. Nuestra misión es trabajar para la creación de un espacio audiovisual iberoamericano por medio de ayudas financieras y a través de convocatorias que están abiertas a todos los productores independientes de cine de los países miembros de América Latina, España y Portugal”.  
Fuente: <http://www.programaibermedia.com/el-programa/>

7-Fuente: [http://www.clarin.com/espectaculos/cine/gaturro-movio-india\\_0\\_332966888.html](http://www.clarin.com/espectaculos/cine/gaturro-movio-india_0_332966888.html)

Hay otro fenómeno más a considerar, y tiene que ver con lo que es definido como *cross-border cultural production* por Wasko y Erickson (2008) o como *runaway production* por Christopherson (2006). Aunque siempre ha habido producciones en búsqueda de locaciones particulares, en los últimos años la selección de locaciones se hace bajo el imperativo de reducir costos. Por ejemplo, muchas de las producciones de Hollywood se están filmando en otras ciudades de Estados Unidos (Foster y Terkla, 2011) o en Canadá (Scott, 2005), atraídas por incentivos.

Esto representa una oportunidad para muchos países. Más aun teniendo en cuenta el auge del cine de animación en 3D, dado que la tecnología permite que se pueda producir prácticamente en cualquier lugar. De hecho, entre la producción de *Gaturro: la película* (Cova, 2010) y la de *Metegol* (Campanella, 2013) se puede observar un cambio de estrategia: mientras la primera fue realizada parcialmente en la India (por una empresa especializada en animación<sup>7</sup>), la segunda fue hecha en la Argentina y con la intención de desarrollar capacidades<sup>8</sup> que permitan un modelo de negocios basado en la venta de servicios al exterior.

## Políticas sub-nacionales en la Argentina

Históricamente, la actividad audiovisual ha estado fuertemente concentrada en Buenos Aires (GONZALES, 2013). Las experiencias en el “interior” han sido esporádicas y generalmente asociadas a iniciativas privadas o a escuelas de cine. Es decir, no contaron con un apoyo estatal local que permitiera su desarrollo. Por eso resulta necesario enfatizar la importancia de las políticas de fomento que han surgido y están surgiendo en distintos puntos del país desde principios de siglo XXI.

En parte debido a su novedad, estas políticas sólo recientemente han comenzado a suscitar el interés de los investigadores. En este apartado se abordarán los casos de las provincias de San Luis y San Juan, el municipio de Moreno en la provincia de Buenos Aires, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También se comentarán algunos casos sobre los cuales no existe bibliografía, que serán evocados por medio de artículos periodísticos y

8 -El INCAA, la Academia de las Artes y Ciencias Cinematográficas de la Argentina, y la ENERC (Escuela Nacional de Experimentación y Realización Cinematográfica), dependiente del INCAA, presentaron un programa de becas para la especialización en Animación de Personajes en 3D.  
Fuente: <http://www.escribiendocine.com/noticia/0006973-industria-campanella-y-mazure-presentaron-el-programa-de-becas-para-animacion-en-3d/>

otras fuentes similares.

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

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

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

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

Entre los logros, se pueden destacar el mantenimiento de una política pública durante más de diez años, que ha asumido la necesidad de crear y consolidar un ambiente capaz de suplir las necesidades de la actividad. Esto involucra a instituciones de formación (Universidad de la Punta y Universidad Nacional de San Luis), la construcción de infraestructura (estudio de filmación) y una oficina que facilita los permisos de rodaje. En este contexto han surgido entidades que nuclean y representan a los trabajadores, algunas empresas de servicios y equipos de trabajo locales.

Por otro lado, como déficits pueden señalarse la rotación de funcionarios, la escasa articulación con el INCAA y la producción televisiva, y la falta de especialistas en ciertos rubros de producción. Además, el mercado local es insuficiente para volver rentables las producciones de SLC, ya que la provincia tiene 431.588 habitantes. Si el mercado nacional es acotado para la producción de Buenos Aires, más aún para la de San Luis.

Muchas de las cuestiones señaladas pueden ser consideradas lógicas para una experiencia pionera y sin antecedentes. Por eso mismo, estudiar el caso de San Luis puede servir para comprender otras experiencias que surgieron con posterioridad.

Una segunda provincia en aprobar una ley de cine es la de San Juan. Vila (2012) analiza el caso a partir de la aprobación en el año 2003 de la "Ley de promoción y difusión del cine" (n° 7.415). Su sanción creaba una oficina con las funciones propias de las *film offices*: respaldo logístico, información, contactos, permisos y autorizaciones. Pero además de atraer producciones del ámbito nacional e internacional, la ley se proponía difundir cine nacional en la provincia; desarrollar estrategias para la actividad; vincularla con el área de promoción técnica, cultural y económica; incorporar profesionales locales y, tal vez lo más importante, financiar proyectos. El financiamiento fue contemplado desde el inicio como un complemento para aquellos que ya contaran con una inversión. El fondo de fomento se conformaría a partir de recursos obtenidos por la prestación de servicios, aportes de particulares y ONG, fondos del Estado nacional y una partida presupuestaria del gobierno provincial.

Sin embargo, el cambio de gestión tras la aprobación de la ley atentó contra su ejecución, a tal punto que nunca fue reglamentada. Desde entonces sólo se realizaron algunas actividades, principalmente con fondos provenientes del INCAA, mientras que una partida presupuestaria está destinada al funcionamiento del cine móvil. Durante la gestión que aprobó la ley se financiaron tres cortometrajes producidos en la provincia.

Vila señala que esta situación se enmarca en una desconfianza general que existe en el poder político provincial respecto a la importancia de las industrias culturales. Sin embargo, la actividad audiovisual está creciendo de la mano de iniciativas privadas y de políticas nacionales, principalmente las del INCAA y las que se desprenden de la LSCA, como el Plan de Fomento de la TDA y el Programa Polos Audiovisuales Tecnológicos.

Además de San Luis y San Juan, hay otras tres provincias que en los últimos años han comenzado a diseñar políticas para la actividad audiovisual. En 2011 la legislatura de Río Negro sancionó la Ley 4.675 por medio de la cual se crea la Comisión de Filmaciones Río

9- <http://latamcinema.com/noticia.php?id=3631>

10-[http://www.legisrn.gov.ar/prensa2/desarro\\_prensa.php?cod=1843](http://www.legisrn.gov.ar/prensa2/desarro_prensa.php?cod=1843)

11 - <http://www.legislaturamendoza.gov.ar/?p=4536>

12- LatAm. Especial  
comisiones filmicas  
latinoamericanas. N°2,  
noviembre 2012

Negro, dependiente de la Agencia Río Negro Cultura. Sus funciones son extender los permisos de filmación, supervisar los sets y percibir el canon correspondiente por la utilización del espacio público<sup>9</sup>. El proyecto de ley se basó en un estudio-diagnóstico previo, titulado “Potencialidad de la Provincia de Río Negro como Sede de Producciones audiovisuales Nacionales e Internacionales”<sup>10</sup>. A su vez, la creación de la Comisión supone un primer paso hacia la discusión y sanción de una ley de cine, que desde el principio estuvo entre las aspiraciones de la provincia.

Otro caso es el de Mendoza, que hace unos años comenzó a trabajar en dos proyectos de ley: la creación de una Film Commission y el fomento a la actividad. El primero apunta a la promoción nacional e internacional de las locaciones y a facilitar la realización de producciones en la provincia. El segundo está destinado principalmente a productores y realizadores locales. A diferencia de San Luis, en Mendoza se está pensando en que el estado participe por medio de créditos y sin construir estudios y otro tipo de infraestructura. Es decir, no como co-productor, sino como facilitador. La Film Commission fue creada en abril de 2013 mediante la Ley n° 8.546<sup>11</sup>, mientras que el proyecto de la ley de cine continúa siendo debatido en foros. Estas políticas se articularían, por un lado, con los nuevos canales de TDA: “Acequia TV”, canal público, y “Señal U”, de la UNCuyo. Por el otro, con las actividades que actualmente está llevando a cabo la Dirección de Industrias Creativas (dependiente del Ministerio de Cultura), como el MENDOC, Festival de Cine Documental que se viene desarrollando desde 2009.

También en la provincia de Córdoba hay expectativas similares. En los últimos años ha producido cine en cantidad y calidad, a partir de una articulación sectorial que ha impulsado la demanda por políticas de fomento. Incluso han presentado ante la Agencia Córdoba Cultura el proyecto para crear una comisión de filmaciones<sup>12</sup>, pero aún no ha sido tratada en la Legislatura.

Por otro lado, Blinoff (2013) estudia el caso del municipio de Moreno, que desde 2009 ha estado ejecutando políticas para “promover el desarrollo local de las Industrias Culturales y de la comunicación como ámbitos de generación de empleo genuino y factores implícitos en el proceso de democratización e inclusión social”, inspiradas en la LSCA. Una de las primeras medidas fue transformar la Dirección General de Prensa en la Dirección General de Comunicación Social y Prensa. Se trata de un cambio que trasciende lo nominal, ya que busca actualizar el esquema comunicacional al nuevo paradigma que instaura la LSCA.

El municipio ha asumido distintos roles: agrupar y organizar a los actores, sistematizar información para diseñar políticas, y planificar las actividades relacionadas con la producción audiovisual. Se conformó un equipo de trabajo interdisciplinario con el fin de “impulsar las experiencias de comunicación presentes en su territorio y avanzar en el proceso de implementación de la nueva Ley de Medios” (2013: 6). Dos iniciativas que se destacan son el “Foro abierto de comunicación” y el “Programa de capacitación y comunicación comunitaria”.

El primero nuclea a actores afines al espacio comunicacional local: referentes de organizaciones sociales, del sector privado, miembros de instituciones educativas y funcionarios.

Estas características transformaron al Foro en un espacio inédito de reflexión sobre la realidad comunicacional local y de debate de propuestas. Una de sus contribuciones fue la creación de un mapa de medios locales que incluye a más de un centenar de espacios comunicacionales. Pero lo más importante es que permitió poner en evidencia la necesidad de “repensar el ámbito de la comunicación actualizando perspectivas y enfoques, planificando toda esa actividad en términos productivos” (2013: 8). Por su parte, el “Programa de capacitación y comunicación comunitaria” fue impulsado con el objetivo de promover la generación de recursos, vínculos y espacios formativos para las organizaciones sociales. Desde que se inició el programa, se fortalecieron los medios comunitarios existentes e incluso se crearon algunos nuevos.

Partiendo del consenso sobre lo limitado del mercado local y de la necesidad de que los emprendimientos sean autosustentables, en 2012 el municipio convocó a emprendedores para conformar “Hecho en Moreno Audiovisual”, una iniciativa de trabajo asociado entre productores locales y el municipio para generar contenidos televisivos y cinematográficos. Inspirados en los principios de la economía social, se implementan estrategias que permitan superar los obstáculos a partir de la organización sectorial y cooperativista de los productores. Al mismo tiempo, esta iniciativa se propone rediseñar el campo laboral audiovisual en términos productivos.

Gionco (2012) estudia el proceso de discusión y sanción de la Ley 3.876 (“Régimen de Promoción para las Actividades Audiovisuales”) en la Ciudad de Buenos Aires, pero también repasa las políticas preexistentes. Señala que desde 1999 se realiza el BAFICI, festival de cine independiente, que se ha constituido en un espacio fundamental para la exhibición de cine no comercial. En 2003 se creó el BASet (permisos de locación), atendiendo a la creciente demanda generada por la actividad tanto local como extranjera, y contribuyendo a su consolidación. También existe desde 2009 la Buenos Aires Film Commission. Finalmente, en septiembre de 2011 se sancionó y en febrero de 2012 se reglamentó la mencionada ley.

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

Según la autora, la sanción de esta ley se da en el marco de una tendencia general de las políticas sobre industrias culturales de la Ciudad que ponen el foco principalmente sobre sus aspectos económicos. En 2006, el ejecutivo trasladó la dependencia administrativa de la Subsecretaría de Industrias Culturales al Ministerio de Producción. Este cambio se profundizó en la gestión siguiente, que introdujo un cambio de concepción al reemplazar la noción de “industrias culturales” por la de “industrias creativas”, que privilegia los impactos materiales de la producción cultural, por encima de su valor simbólico. Más aún, la nueva Dirección General de Industrias Creativas pasó a depender de la Subsecretaría de Inversiones del Ministerio de Desarrollo Económico.

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

Las voces disidentes planteaban una serie de cuestiones, tales como reivindicar el carácter artístico-cultural de la producción audiovisual. También cuestionaban la tesis de *clusterización* que subyace al proyecto, señalando que dentro del Distrito ya están instaladas las empresas más grandes, que se beneficiarían de incentivos que no necesitan. Otra cuestión objetada fue que la creación del Distrito estaría asociada a un proceso de *gentrificación*, una reconversión urbana que podría desplazar a los actores y a la población de menores recursos. Finalmente, fue controversial la incorporación de las empresas de distribución y exhibición entre las beneficiarias de la ley, dado que las que dominan estos rubros son principalmente transnacionales.

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

## **Consideraciones Finales**

A modo de cierre, cabe reflexionar sobre los principales aportes y desafíos de estas políticas. Una cuestión importante radica en la discusión sobre el carácter cultural y/o económico de las políticas de fomento. Parece evidente que el cálculo económico es una de las motivaciones que persiguen los programas más ambiciosos. Este objetivo impone la necesidad de obtener resultados, es decir, de indicadores que señalen el buen funcionamiento y por lo tanto justifiquen la existencia misma de las políticas, sobre todo cuando otorgan beneficios que se justifican en base a su aporte al desarrollo local, en términos de empleo, turismo, etc. Aunque la medición del impacto sea de difícil captación, su intento es imprescindible. Esto supone un desafío tanto para los diseñadores de políticas como para los investigadores.

Dicho esto, no hay que olvidar que el cine es también un producto cultural, esto es, que conlleva valor simbólico y por lo tanto puede contribuir a generar identidad sobre el propio territorio y sus habitantes, así como también puede aportar una diversidad que escasea

cuando la producción está concentrada en un único punto geográfico. En este sentido, puede decirse que la cuestión cultural está lejos de ser relegada.

En países como la Argentina, estas políticas contribuyen en gran medida a descentralizar la actividad. Productores y realizadores están accediendo, por primera vez, a la posibilidad de llevar a cabo sus proyectos, que incluyen paisajes y acentos regionales que no tenían lugar en las salas y los canales de televisión del país. Esto se verifica claramente en provincias como Córdoba, Mendoza y San Luis. Dado que se ha insistido en considerar el contexto en el que surgen estas políticas, puede decirse que su surgimiento es también un desarrollo del complejo productivo audiovisual nacional.

Finalmente, resulta necesario llevar a cabo un seguimiento de estas políticas, para analizar no sólo su implementación sino también sus etapas de gestación, en las que se ponen en disputa nociones transversales sobre el rol del Estado, el valor de la cultura y el modelo de desarrollo subyacente. Por eso valdría además considerar experiencias similares que, con mayor trayectoria, tienen lugar en Europa y Estados Unidos; como así también empezar a tejer vínculos con casos latinoamericanos, en el marco de una integración regional que contempla lo audiovisual, y lo trasciende.

## Referencias

ANDRES, L. & CHAPAIN, C. The Integration of Cultural and Creative Industries into Local and Regional Development Strategies in Birmingham and Marseille: Towards an Inclusive and Collaborative Governance? **Regional Studies**, 47:2, 2013, 161-182.

APREA, G. **Cine y políticas en Argentina**. Buenos Aires: UNGS-Biblioteca Nacional, 2008.

ASHEIM, B. & CRUZ, S. Cultural Industries, Talent Attraction and Knowledge Bases – The New Zealand Film Industry as Constructed Advantage. **The 2nd International Seminar on Regional Innovation Policies**, Salzburg, 2007.

BARNES, C.; BORELLO, J.; CASTRO, D.; GONZÁLEZ, L. La producción cinematográfica en la provincia de San Luis y la experiencia de San Luis Cine (Proyecto PICT 2007-0776). En: **El sistema audiovisual y las ciencias sociales**, 13 y 14 de junio de 2013, UNGS, Buenos Aires.

BLINOFF, J. J., El rol del Estado Municipal en la planificación local de la industria audiovisual en el marco de nuevas tecnologías y legislaciones. En: **El sistema audiovisual y las ciencias sociales**, 13 y 14 de junio de 2013, UNGS, Buenos Aires.

BORELLO, J. A., y GONZÁLEZ, L. Características de la producción audiovisual en la Argentina: Resultados de una encuesta reciente a productoras. **Revista Imagofagia**, n°6, octubre, 2012.

CHRISTOPHERSON, S. Behind the scenes: how transnational firms are constructing a new international division of labor in media work. **Geoforum**, 37(5), 2006, 739-751.

CILLER, C. y BECEIRO, S. Coproducciones cinematográficas en España: análisis y catalogación. **Revista Eptic Online**, 15(2), 2013, 234-246.

CUCCO, M., & RICHERI, G. Film Commissions as a Driver for Economic and Cultural Development. **Fourth Euro-Mediterranean Dialogue on Public Management**, Rabat, Marruecos, 2011.

FOSTER, Pacey C. y TERKLA, David. Film and Television Production in Massachusetts: The Beginning of Hollywood East? **Mass Benchmarks**. Vol. 13, No. 2, 2011, pp. 21-31.

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

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

González, L. (2013). "Cine y geografía. Hacia un estado del arte, con foco en la Argentina". Biblio 3W. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 25 de diciembre, Vol. XVIII, n° 1054. <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-1054.htm>>. [ISSN 1138-9796].

GOLDSMITH, B. y O'REGAN, T., **Cinema Cities, Media Cities: The Contemporary International Studio Complex**, Griffith University, Brisbane, 2003.

MOGUILLANSKY, M. Lugares comunes. Acerca de la figuración de espacios identitarios en el cine del Mercosur. **V Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigación Gino Germani**, Universidad de Buenos Aires, 2009.

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

MORLEY, D., & ROBINS, K. **Spaces of Identity: Global Media. Electronic Landscapes and Cultural Boundaries**, London and New York: Routledge, 1995.

PAZ GARCÍA, C. La comercialización intra e interregional del cine euro-iberoamericano en la era digital. **Revista Eptic Online**, 13(2), 2011.

PRATT, A. C. An economic geography of the cultural industries. **The SAGE Handbook of Economic Geography**, 322, 2011.

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

SCOTT, A. **On Hollywood: the place, the industry**. Princeton NJ: Princeton University Press, 2005.

STURGEON, T. J. How Do We Define Value Chains and Production Networks? **IDS bulletin**, 32(3), 2001, 9-18.

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

WASKO J. & ERICKSON, M (Eds) **Cross-border cultural production; economic runway or globalization?** Cambria Press, Oregon.

#### Otras Fuentes:

Anuarios INCAA (2009; 2010; 2011; 2012) y SINCA (2010).

Especial comisiones fílmicas latinoamericanas. **LatAm Cine** N°2, noviembre 2012.

“Nadie nunca nada”, **Haciendo Cine**, octubre de 2012.

OIC (2004). **Industrias culturales en la Argentina: Los años '90 y el nuevo escenario post-devaluación**. Buenos Aires.

Organización Mundial del Comercio (2012). **Estadísticas del comercio internacional 2011**. [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/statis\\_s/its2011\\_s/its2011\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2011_s/its2011_s.pdf)