

Sin Estado no hay cine nacional



Mariana Baranchuk*

El celuloide es el insumo indispensable para el audiovisual. Cuando escasea (o es negado) la necesidad de políticas proteccionistas sobre la producción local se vuelve evidente.

Durante el frondizismo se creó el Instituto Nacional de Cinematografía y se institucionalizó el fomento estatal a la actividad productiva. A partir de allí, las políticas públicas de fomento a la producción y difusión de nuestras imágenes han sido y siguen siendo el factor fundamental para que exista y abra puertas a nuevas camadas de creadores y creadoras audiovisuales.

Esa perspectiva recorre transversalmente el libro *Los trabajadores argentinos de la comunicación y la cultura. Organización, historia y regulaciones* de Mariana Baranchuk (2023). Este artículo es un fragmento que recorre el derrotero de las políticas públicas que afectan al cine nacional desde 1944 hasta nuestros días.

* Profesora de Estado y Ciudadanía y Legislación Cultural, Laboral y de la Propiedad Intelectual de la Licenciatura en Producción y Gestión Audiovisual de la UNPAZ.

Hacia el final de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo de la industria norteamericana (ya para ese momento organizada la etapa de subtítulo para los diversos mercados), sumado al aumento de los costos de producción, comercialización y exhibición dificultan la recuperación de la inversión y surge como una necesidad de subsistencia la presencia del Estado, dado que el volumen del mercado se perfila insuficiente para sostener la inversión.

Hoy, en el mundo, salvo China que tiene un modelo muy particular, India que tiene un fenómeno tan extendido como el americano pero cerrado a la India y Estados Unidos que domina el globo, el resto de las cinematografías del mundo que existen, existen porque tienen una ley que las fomenta [...] todo país que quiso tener cine tuvo una ley de cine, si no, no hay cine (Pablo Rovito. Entrevista concedida el 14/08/19).

A partir de 1944 comienza una etapa diversa y algunas medidas incipientes en materia cinematográfica: poco antes de asumir la presidencia Edelmiro Farrell, se firma el Decreto N° 18406/44 con el que se crea la Dirección General de Espectáculos Públicos dependiente de la Subsecretaría de Informaciones y Prensa de la Nación [...] el nuevo organismo absorbe el personal, estructura y funciones del Instituto Cinematográfico del Estado, nombrando como primer director a Mario Molina Pico (Kriger, 2006: 79).

En ese período, una de las problemáticas más serias era la adquisición de película virgen debido a que los Estados Unidos tenían bloqueada su venta a la Argentina como castigo por la neutralidad frente a la Segunda Guerra. La otra situación se ligaba a la exhibición, un conflicto permanente entre productores y exhibidores. A través del Decreto N° 21344/44 (B.O. 12/08/1944) se obliga a la exhibición de cine argentino en todo el país. El gobierno del general Perón intervino y fomentó la industria cinematográfica, en congruencia con su accionar en todos los sectores. Durante el primer gobierno se le dio estatuto de ley al Decreto N° 21344/45, a través de la Ley N° 12999, promulgada el 6 de agosto de 1947 (B. O. 23/08/1947); se implementaron los créditos blandos; se creó el Festival Internacional de Cine de Mar del Plata y se diseñó una política de reciprocidad con el cine extranjero (Kriger, 2006). Durante la segunda presidencia del general Perón se crea el Consejo Consultivo Cinematográfico Argentino a través del Decreto N° 5593/53, para asesorar respecto a las cuestiones del sector, excepto en lo referido a la calificación de espectáculos. El Consejo se conformaba con representantes de todo el sector a partir de la nominación de sus respectivas entidades representativas.

De la Ley N° 17741 a su actualización (Ley N° 24377)

La Ley N° 17741 es del año 1968 (B. O. 14/05/1968) y fue promulgada durante el gobierno de la autodenominada Revolución Argentina con el objeto manifiesto de fomentar la actividad cinematográfica nacional. A través de la misma se crea y establece el organismo de fomento y regulación de la cinematografía y se determinan políticas para las tres áreas centrales de la actividad: fomento, distribución y exhibición.

En relación al órgano de control, se establece:

Artículo 1. El Instituto Nacional de Cinematografía funcionará como ente autárquico, dependiente de la Secretaría de Difusión y Turismo de la Presidencia de la Nación. Tendrá a su cargo el fomento y regulación de la actividad cinematográfica en todo el territorio de la República, y en el exterior, en cuanto se refiere a la cinematografía nacional, de acuerdo a las disposiciones de la presente ley.

Si bien a lo largo del tiempo el Instituto cambió de dependencia, lo que deja establecido e históricamente reafirmado por todos los actores del sector es la condición de ente autárquico. Una vez hecho esto, la ley describe las funciones específicas del organismo y las características que deben cumplimentar. El artículo 7 determina qué se entiende por película nacional poniendo el eje en la obligatoriedad del idioma castellano, el porcentaje de rodaje realizado en el país y en el porcentaje de trabajo argentino:

e) Deberán sus elencos artísticos y técnicos estar integrados en un setenta y cinco por ciento (75%) por personas de nacionalidad argentina. Se entiende por elenco artístico el que integran productores, directores, autores, intérpretes, compositores musicales, escenógrafos y directores de fotografía; y por elenco técnico, compaginadores, montajistas, jefes de producción, cámara y sonido, asistentes de dirección, equipos de iluminación, realizadores de decorados, fotógrafos de filmación, maquilladores, peinadores y jefes de utilería.

Por otra parte, establece cuotas de pantalla para el cine nacional y la caída en desuso de la obligación de exhibir cortometrajes. En otro orden de cosas, establece que el 10% de la recaudación en las salas debe girarse al Instituto para el fondo de fomento a la actividad, enumerando las otras fuentes provenientes de ingresos y para qué actividades puede dársele destino. Es central destacar, en la convicción de que en la actualidad es necesario fortalecer su función para el resguardo del archivo cinematográfico nacional, la creación de la cinemateca: “Artículo 59.- Créase la Cinemateca Nacional que funcionará como dependencia del Instituto Nacional de Cinematografía”.

A partir de la década del ochenta, el sector se transforma debido a la traslación de espectadores no solo del cine a la TV (vía expansión del cable), sino también a causa de la masificación del consumo de films a través del video (en referencia a la etapa del auge de los videoclubs).

La Argentina en 1975 tenía 80 millones de espectadores al año, en 1993 tenía 29 millones, habiendo más habitantes en el país. No es que la gente no veía cine, es que ya lo veía de otra manera. Esto pasó en todo el mundo, no sólo en la Argentina. Como nuestra ley aplicaba el fomento a las lógicas de las salas, a más entradas, más subsidios, al caerse los volúmenes en salas se hizo insuficiente el subsidio (Pablo Rovito. Entrevista concedida el 14/08/19).

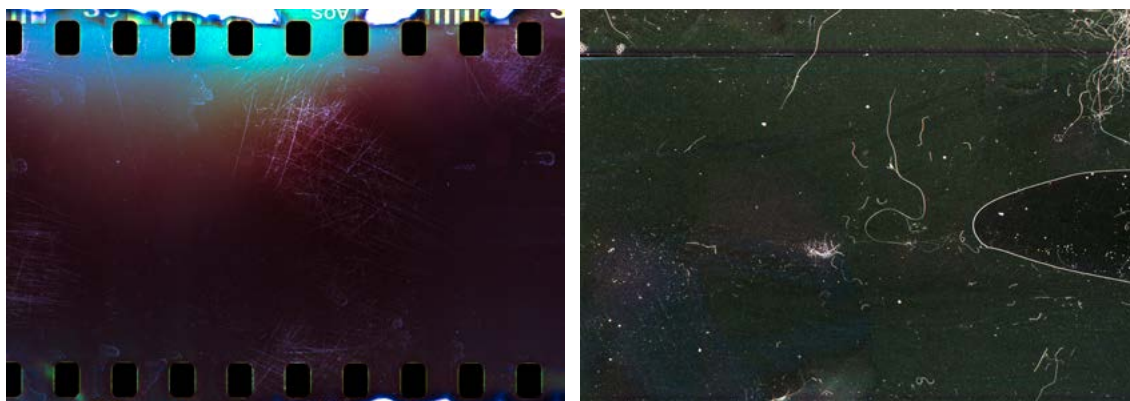


Imagen de Freepik

Al recuperar el Estado de derecho en 1983, los cineastas Manuel Antín y Ricardo Wulicher pasarán a ocupar la dirección y la vicedirección del Instituto Nacional de Cinematografía, respectivamente. La primera y necesaria medida en materia (no solo) cinematográfica era la abolición de la censura. En febrero de 1984:

La Cámara de Senadores derogó por unanimidad, la Ley 18.019, más conocida como la “ley de censura”, ciñendo el campo de la calificación filmica a lo específico de la protección de la minoridad. Ello representaría un avance fundamental para el mejoramiento de la producción cinematográfica argentina (Getino, 2005: 42).

El mismo Getino sostiene que durante el período de la presidencia del Dr. Alfonsín, el Instituto cumplió una función “culturalista”, sin proponer políticas industrialistas para el sector: “La fluida comunicación entre el director del INC y el presidente de la Nación facilitó durante un tiempo el otorgamiento de fondos para ayudas y subvenciones, con lo cual se neutralizaron eventuales conflictos con los cineastas” (Getino, 2005: 43).

Durante el período neoliberal con epicentro en los gobiernos del Dr. Carlos Menem, a través de la Ley N° 23697 de Emergencia Económica se autorizaba al Poder Ejecutivo a suspender las subvenciones al campo de la cultura (obviamente esto afectaba a la actividad cinematográfica) pero a través de gestiones de las autoridades del INC y de sectores de la industria se logró la excepción (Decreto N° 1633/89 - B. O. 23/01/90).

Fueron varios los presidentes del INC durante el menemismo: “En apenas cinco años pasaron por dicho organismo otros tantos directores nacionales (René Mujica, Octavio Getino, José Anastasio, Guido Parisier y Antonio Ottone)” (Getino, 2006: 57).

Durante la gestión de Guido Parisier y a instancias suyas, se lleva adelante una medida que permite ponerle un impuesto a los videoclubs (lo que permitió aumentar un 40% los fondos de fomento del Instituto) y

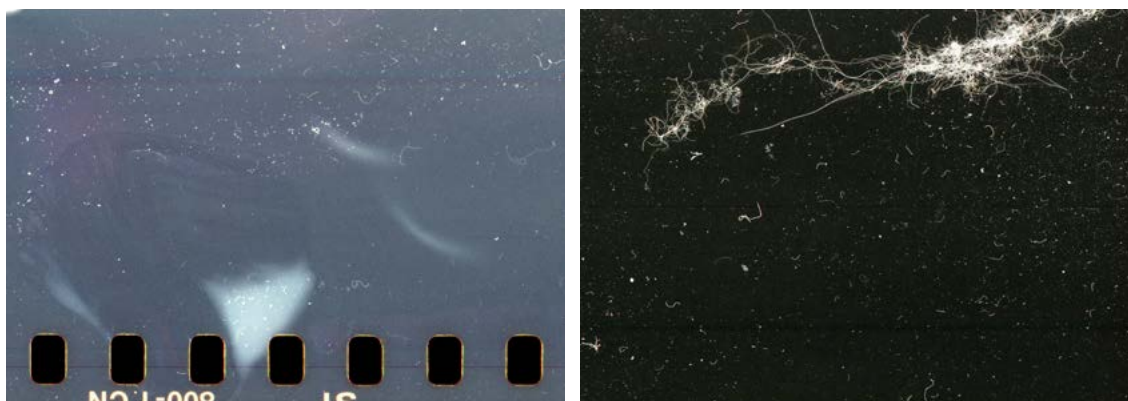


Imagen de Freepik

el intento fallido de sumar un nuevo impuesto a la TV, este último tomando como modelo a la televisión europea pero que comienza a sufrir una serie de amparos judiciales y se torna inaplicable. Este hecho hace que los distintos sectores que conforman el quehacer resuelvan unir voluntades para ver de lograr la actualización de la ley de cine, la cual debido a las transformaciones tecnológicas, los costos de producción y los hábitos de consumo había dejado de dar respuesta a los objetivos que la propia normativa planteaba.

Es así como los pasillos del Congreso fueron transitados por DAC (Directores Argentinos Cinematográficos, en ese entonces bajo la presidencia de Luis Puenzo) y por SICA (Sindicato de la Industria Cinematográfica, Tato Miller era su secretario general), a los que luego se le sumarían la Cámara de la Industria Cinematográfica y un número de productores a título personal. Es en esos debates donde los actores del sector comprenden que en el país era imposible emular la legislación europea (que otorga un 5% de la facturación para el fomento del cine) debido a que ya existía un gravamen a los canales puesto por la Ley N° 22285 (B. O. 03/09/1980) y que si se ponía otro impuesto iba a ser judicializado alegando doble imposición. El resultado de esas discusiones termina consensuado en la Ley N° 24377 (B. O. 19/10/1994), que no es otra cosa que una serie de modificaciones a la Ley N° 17741.

En primer término modifica el artículo 1 de la ley madre:

1. - Sustitúyese el artículo 1° por el siguiente: El Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales funcionará como ente autárquico dependiente de la Secretaría de Cultura del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Tendrá a su cargo el fomento y regulación de la actividad cinematográfica en todo el territorio de la República y en el exterior en cuanto se refiere a la cinematografía nacional, de acuerdo a las disposiciones de la presente ley.

Es decir, el Instituto deja de ser solo de cine para incluir otras artes audiovisuales (esto sin definir algo tan central como qué es cine), lo que luego plasmó lo que sería la Ley N° 26522 (B. O. 10/10/2009), una serie de posturas diferenciadas al interior de quienes compartían su afinidad con el gobierno de ese entonces: por un lado, quienes consideraban (y consideran) que el INCAA (al ser de cine y artes audiovisuales) debía

tener líneas de fomento para todas esas áreas y, por otro, quienes sostenían (y sostienen) que lo que la ley plantea es que todas esas disciplinas tributaban para el cine en exclusividad y que no corresponde, según la interpretación de la ley, dar subsidios y líneas de crédito a otras actividades audiovisuales por fuera de la cinematográfica.

En relación con los impuestos, incorpora al artículo 24 el impuesto a los videoclubs y compra de videocasete, así como el porcentaje del gravamen que los titulares de las licencias abonaban al COMFER:

- b) Con un impuesto equivalente al diez por ciento (10%) aplicable sobre el precio de venta o locación de todo tipo de videograma grabado, destinado a su exhibición pública o privada, cualquiera fuere su género. El impuesto recae sobre los adquirentes o locatarios. Los vendedores y locadores a que se refiere el párrafo anterior son responsables del impuesto en calidad de agentes de percepción [...]
- c) Con el veinticinco por ciento (25%) del total de las sumas efectivamente percibidas por el Comité Federal de Radiodifusión en concepto de gravamen creado por el artículo 75 incisos a) y d) de la ley 22.285.

Con la aplicación de la Ley N° 24377, la industria se recupera durante un período pero, con la crisis de 2001, al igual que el resto de las industrias, sumado a desaciertos específicos en la conducción del INCAA, la situación vuelve a agravarse.

Políticas cinematográficas divergentes: kirchnerismo vs. macrismo

Las políticas para el área audiovisual de los doce años del kirchnerismo en el gobierno fueron múltiples, descoordinadas (en términos generales) entre las diversas unidades estatales y todas tendieron a la inclusión de la ciudadanía en el acceso a los bienes simbólicos que se generaban y/o al desarrollo y fomento de la actividad en sus diferentes soportes.

La situación en que estaba el INCAA en el año 2003 no escapaba a lo que sucedía en el resto del Estado tras la crisis del 2001. El responsable del Instituto durante la Alianza, José Miguel Onaindia (2000-2002) había dejado las arcas vacías debido a que permitió el recorte del presupuesto al suspender los pagos de los subsidios.

La primera cuestión que debían resolver los directivos del INCAA era renegociar la deuda con las productoras, lo cual hicieron logrando un acuerdo consistente en pagar en cuotas a lo largo de tres años y sin intereses.

Luego de resolver esta cuestión fundamental, y frente al incumplimiento de las cuotas de pantalla, se promulga la Resolución N° 2016/04, con lo cual la cuota de pantalla vuelve a ser efectiva.

Hasta ese momento, estaba vigente un decreto del año 72 que clasificaba las salas en salas de estreno, salas de cruce y salas de complemento: había salas que eran para estrenar las películas, salas a las que las películas cruzaban después y había otras donde iban de segundas películas y cobrabas distinto los subsidios y la cuota de pantalla dependiendo en qué sala estabas en qué momento de la vida de la película [...] cada vez que se quería regular la cuota de pantalla, el lobby de los exhibidores de las películas extranjeras era tan fuerte que la exhibición te paraba todo y no salía nada (Pablo Rovito. Entrevista concedida el 14/08/2019).

La DAC analiza y da cuenta en uno de sus boletines de la importancia y beneficio que traía para el sector la resolución antedicha:

La resolución 2016/2004 establece que la “cuota de pantalla” que cada sala o pantalla de cine en el país tiene la obligación de estrenar, al menos, una película nacional por trimestre. Asimismo, y a fin de garantizar la continuidad en la exhibición de las obras cinematográficas nacionales a partir de la presente normativa se engloba la totalidad de las pantallas como salas de estreno, por lo que quedan obligadas a cumplir con la resolución. La “media de continuidad” en salas, de acuerdo con la reglamentación referida, divide los estrenos en tres grupos: “Grupo A”, que se ofertan en las salas con más de 20 copias y que tendrán medias de pantalla de 25% en las salas de menos de 250 butacas; de 20% en las de entre 250 y 500, y de 10% en las de más de 500 butacas. “Grupo B”, referido a las producciones que ofertan entre 10 y 20 copias, tendrán, respectivamente, cuotas de 22%, 18% y 9%. “Grupo C”, con menos de 10 copias, se regirán según porcentajes de 20%, 16% y 8%. Estas medias de continuidad se aplicarán en la llamada “temporada alta” (1 de abril al 30 de septiembre). En la correspondiente a “temporada baja” (1 de octubre a 31 de marzo), los anteriores porcentajes se reducen, respectivamente, a 20%, 15% y 8%, para las producciones del “Grupo A”; a 17%, 14% y 7%, para el “Grupo B”; y a 15%, 12% y 6%, para el “Grupo C”.

En cuanto a la cuota de pantalla la misma es fija y no se atiene a temporada alta ni baja. De no estrenarse películas nacionales que cubran dicha cuota, la sala quedará “limpia” para el trimestre siguiente.

La regulación en materia de “medias de continuidad” tendrá vigencia únicamente para los estrenos nacionales, mientras que las películas extranjeras no se regirán por los referidos porcentajes (InfoDAC 52, 2004).

Una primera medida que dejaba de manifiesto que el Estado volvía a regular y que lo haría en defensa del cine nacional.

El paso siguiente sería la puesta en marcha de una segmentación del plan de fomento con el objeto de tener criterios diferenciados a la hora de otorgar los subsidios, lo que derivó en la puesta en marcha de los denominados “3-J”.¹

¹ Los fondos “3-J” deben su denominación al artículo 3, inciso J, de la ley de cine, la cual permite la entrega de subsidios directos por parte de las autoridades del INCAA.

En un segundo momento, la mirada pasó del fomento a la producción, a los derechos de las audiencias: creación de múltiples espacios INCAA y la relación del cine con la Ley N° 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

A partir de esto, el INCAA comienza a subsidiar también para otros soportes audiovisuales y crea INCAA TV; ambas cuestiones trajeron las contradicciones dentro del sector a las que ya se ha hecho referencia.

Por fuera de las competencias del INCAA es dable señalar las políticas de federalización del audiovisual a partir del programa de Polos Audiovisuales.

Durante la gestión del Ing. Mauricio Macri se dismanteló el funcionamiento de los espacios INCAA del interior del país y se cerraron los complejos Tita Merello y Cine Arte Cinemax. Lo único que se mantuvo fue el Gaumont, que es propiedad del INCAA y no una sala alquilada como eran las otras. Aunque el precio de la entrada subió considerablemente, se mantuvo muy por debajo del costo de las localidades de las salas comerciales. Por otro lado, la plataforma Odeon, que había impulsado la gestión anterior, fue reconvertida en Cine.Ar, plataforma que tiene un buen funcionamiento y que ha incorporado un costo por visionado para películas de estreno.

Si bien en 2016 se estrenaron 190 películas y en 2017 fueron 217, todas ellas corresponden a producciones y coproducciones con subsidios o créditos otorgados durante las gestiones kirchneristas e, incluso, rodadas durante dicha etapa. En el año 2018 la cifra desciende a 68 películas y la gestión macrista termina con 147 estrenos en 2019.

En 2018, todos los sectores de la industria se ponen en guardia cuando por sospechas de malversación es apartado de la presidencia del INCAA Alejandro Caccetta, un hombre que había llegado a ese puesto recomendado por el cineasta cercano al gobierno Juan José Campanella, y con el visto bueno de la industria. Su salida trajo aparejado el temor de que se diera lugar a la suspensión del 10% que se recauda a través de la sala y que las modificaciones y entrada en desuso de la Ley N° 26522 dejaran al INCAA sin su principal fuente de financiación para los fondos de fomento. Si bien esto no sucedió, fue una alerta importante para todos los sectores que componen la industria.

Lo central de los cuatro años puede resumirse en: congelamiento de créditos, atrasos en los pagos de subsidios, rodajes postergados o suspendidos sin fecha de reinicio, comités de evaluación sin nombramientos y subejecuciones del presupuesto.

La existencia de políticas públicas para el sector de la cinematografía es una decisión política. Son muchas las industrias que sin la presencia del Estado no existirían, pero el Estado argentino, a partir del momento en el que intervino en la industria cinematográfica, y más allá de los múltiples y divergentes gobiernos y sus distintas acciones en torno a las políticas culturales, nunca se desatendió completamente del fomento a la cinematografía entendiendo su valor en tanto constructora de identidades, espacio posible para que la diversidad cultural se exprese, circule y sea apropiada por la ciudadanía, aunque –y es imprescindible hacer hincapié en ello– en varias ocasiones la dejó al borde del colapso.

Referencias bibliográficas

Getino, O. (2005). *Cine argentino: entre lo posible y lo deseable*. Buenos Aires: Ciccus.

---- (2006). *El capital de la cultura. Las industrias culturales en Argentina y en la integración MERCOSUR*. Buenos Aires: Honorable Senado de la Nación.

InfoDAC N°52 (2004) Revista Digital.

Kruger, C. (2006). *La presencia del Estado en el cine del primer peronismo*. (Tesis doctoral en Artes). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.



Los trabajadores argentinos de la comunicación y la cultura. Organización, historia y regulaciones.

Mariana Baranchuk.

EDUNPAZ, 2023.

La versión online de este libro fue publicada en 2022. Ahora está disponible también su edición impresa.