



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

PROMOCIÓN 2004-2008

EL FOMENTO A LA REALIZACIÓN CINEMATOGRAFICA COMO UN ASUNTO
DE LA AGENDA GUBERNAMENTAL (1992-1999)

TESIS QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE
LICENCIADO EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

TALÍA PEDRAZA ÁVILA

DIRIGE:

DR. ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Dedico este trabajo a mi papá, a mi mamá y a mi hermano.

El arte del cine... quiere ser objeto digno de las meditaciones: reclama un capítulo de esos grandes sistemas en los que se habla de todo, excepto del cine.

BELA BALAZS

Tenemos más fe en el porvenir que en el presente. El cine tiene a nuestros ojos todos los vicios y las excelencias de una promesa.

FÓSFORO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I	
Cuestiones teóricas de política pública, cultura y cine	15
¿Qué es una política pública?	15
La cultura y su relevancia: ¿por qué el gobierno debe actuar?	19
Política pública en el campo cultural	21
<i>La definición de política cultural</i>	26
<i>Los elementos y las herramientas de una política cultural</i>	27
<i>Dilemas y dificultades</i>	30
La política de fomento al cine	32
<i>La relevancia de la actuación estatal en el cine</i>	32
<i>Los elementos de una política de fomento al cine</i>	35
<i>La política de fomento al cine en la práctica</i>	36
Conclusión	41
CAPÍTULO II	
Cine, industria y Estado	42
Los inicios del fomento al cine	42
La “estatización” del cine	47
Nueva administración, nuevo modelo	55
“Desincorporación” del aparato estatal de producción de cine	58
Libre mercado y cine	60

	5
El impacto de las medidas gubernamentales en el cine	70
Conclusión	86
CAPÍTULO III	
El proceso de formación de agenda y el asunto del fomento al cine. La reforma de la Ley Federal de Cinematografía (1992-1999)	89
Revisión teórica del proceso de agenda	91
<i>El campo de estudio del proceso de formación de agenda</i>	91
<i>Definiciones y tipos de agenda</i>	92
<i>El proceso de formación de agenda</i>	93
El asunto del fomento al cine: reconstrucción del proceso de agenda (1992-1999)	106
<i>La crisis del cine y la corriente de los problemas (1992-1997)</i>	108
<i>La propuesta de reforma de la Ley Federal de Cinematografía y la corriente de la solución (1992-1997)</i>	117
<i>El contexto socio-político en la reforma de la Ley Federal de Cinematografía y la corriente de la política (1997-1999)</i>	122
<i>La conjunción de las corrientes</i>	146
Conclusión	149
CONCLUSIONES FINALES	150
BIBLIOGRAFÍA	155
ANEXOS	164

INTRODUCCIÓN

El cine en México estuvo sumergido en una crisis en la década de los noventa. Para finales de esa década, la participación del gobierno mexicano creó nuevas condiciones para dar paso a una industria cinematográfica mexicana más fuerte y más sana.

Las crisis económicas y la visión del papel del Estado impulsaron en las últimas décadas del siglo XX transformaciones en el sector público mexicano. A partir del gobierno de Miguel de la Madrid y después en los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se adoptaron políticas de reajuste estatal que asumieron las políticas neoliberales en boga en todo el mundo. Como consecuencia de lo anterior, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) reforzó dichas tendencias.

La política de privatizaciones de principios de los noventa afectó profundamente al cine mexicano. Aún antes de que se firmara el TLC, la industria cinematográfica parecía herida de muerte. La Ley federal de cinematografía aprobada en 1992, creó un marco jurídico que facilitaba la incursión de la iniciativa privada en la producción, distribución y exhibición de obras cinematográficas, al mismo tiempo que legitimaba la retirada del Estado de ese campo. Los tomadores de decisiones en el gobierno decidieron retirar poco a poco el apoyo al fomento al cine que se había fincado en una estructura gubernamental muy poderosa establecida en las décadas anteriores.

La nueva Ley marcaba un nuevo período en la participación de la administración pública en el fomento al cine en México. Se había pasado de una visión estatista y patrimonialista de la cultura y el cine a una de mercado, basada en el libre comercio y la retracción del Estado.

Las consecuencias no se hicieron esperar. A lo largo de la década de los noventa, se impuso la exhibición de una gran cantidad de películas originadas en los Estados Unidos, particularmente en Hollywood. La producción nacional decayó al grado de que en 1997, sólo salieron al mercado nueve películas, cuando en la década de los ochenta se habían llegado a producir noventa películas en promedio al año.

Las escasas películas nacionales tenían además que enfrentarse al hecho de que sólo contaban con un número reducidísimo de salas para su exhibición, y durante muy poco tiempo. De hecho, de cada película sólo llegaban a las salas unas cuantas copias. Mientras que una cinta hecha en Hollywood podía llegar al mercado nacional en 500 copias y con un gran despliegue publicitario, los filmes mexicanos rara vez sobrepasaban las veinte copias y carecían de publicidad suficiente.

Algunos de los protagonistas más relevantes de la industria cinematográfica nacional señalaron de inmediato los perniciosos efectos que esta situación acarrearía tanto para la cultura nacional como para el desarrollo del sector y para su capacidad de brindar empleo a los técnicos y actores y directores mexicanos. En la práctica, nos habíamos convertido en un país consumidor, no productor de obras cinematográficas.

Rápidamente se cobró conciencia de lo que estaba pasando y empezó a diagnosticarse el mal.

La Ley de 1992 había cumplido una función dentro del proceso de apertura comercial y privatización que se impulsó en los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas. Durante las discusiones efectuadas en Estados Unidos respecto de la pertinencia de la firma del TLC, la Ley de Cinematografía era presentada como un signo de que México era un país *ad hoc* para la inversión extranjera y un mercado en expansión para bienes de origen norteamericano.

Lamentablemente, eso significaba el desmantelamiento de la industria nacional: numerosos técnicos y actores tuvieron que emigrar a Estados Unidos y otros quedaron en el desempleo.

En Canadá las cosas sucedieron de otra manera. Al firmar el TLC, los canadienses previnieron que el cine fuera considerado como industria cultural y en tanto tal, quedó fuera de las prácticas de libre comercio garantizadas por el tratado. Así, continuaron produciendo, distribuyendo y exhibiendo películas canadienses y no sólo hollywoodenses, en el marco de una política pública de fomento a la cinematografía.

Para revertir el estado de cosas que había surgido de la Ley de 1992 y el TLC, la comunidad cinematográfica se dio a la tarea de ventilar públicamente el asunto denunciando la crisis que se había abatido sobre el sector. Poco a poco, fueron surgiendo algunas demandas, como la de revisar la Ley con el espíritu de impulsar una industria propia a través de la creación

de un fondo especial para la producción y de la garantía de tiempos y espacios para la producción local.

La tarea no era fácil, porque se trataba de romper con las inercias de apertura que estaban cobrando cada vez más fuerza. Y, además, no siendo la industria cinematográfica un ámbito de especial interés en el diseño de las políticas públicas del Estado mexicano, había que empezar por sensibilizar amplios sectores respecto de la importancia de proteger al cine nacional.

Muchos esfuerzos e iniciativas quedaron en el aire. No fue sino hasta 1997 cuando se presentó una coyuntura favorable para la revisión de la Ley de cinco años atrás. Para entonces, la crisis ya se había manifestado en toda su expresión y había una sensación de urgencia, de que había que hacer algo de inmediato. Además, se presentó la circunstancia favorable de que fue precisamente ese año cuando se modificó la composición de la Cámara de Diputados: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió por primera vez la mayoría absoluta y dio lugar a la intervención de nuevos actores parlamentarios.

Pronto, muchos otros actores políticos y sociales captaron la gravedad de la situación y entendieron que la solución era viable y se propusieron aprovechar la oportunidad política que se presentaba.

La comunidad cinematográfica se hizo escuchar en los pasillos de la Cámara de Diputados, si bien al principio sus propuestas no eran retomadas por los legisladores. Pero, al presentarse la situación adicional de que en la legislatura había una actriz, María Rojo, sensible a la problemática que, por añadidura, presidía la Comisión de Cultura, fue posible que un verdadero *empresario de políticas*, asumiera como propias las demandas y las propuestas de dicha comunidad.

En poco tiempo, se formó una coalición, en la que quedaron incorporados actores de partidos de oposición, como el entonces diputado y presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, Javier Corral, y diversos actores de los medios de comunicación, todos los cuales sensibilizaron a la opinión pública respecto de la pertinencia de actuar para proteger a la industria cinematográfica nacional.

Fue así como se gestó un nuevo proyecto de ley, en cuya elaboración participó la comunidad cinematográfica activamente a lo largo de varios meses, si bien de cuando en cuando se hacía sentir la presencia de la Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica (CANACINE) con una perspectiva un tanto distinta.

Como resultado de todo esto, se aprobó en ambas Cámaras la reforma de la Ley en diciembre de 1998 y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1999. La redacción final de la Ley reconocía a la industria cinematográfica como industria de importancia cultural, económica y de gran interés social. Además, el cine quedó reconocido por Ley por su valor educativo y su valor como medio de expresión cultural y artístico. Como tal, se insistía en el papel del Estado para fomentarlo y para garantizar la libertad de creación y la promoción de la cultura. Se plasmó también la necesidad de asegurar por ley la exhibición de películas mexicanas con un mínimo de tiempo en pantalla. Asimismo, se reconoció la necesidad de la procuración de estímulos económicos mediante un fideicomiso para la producción.

Esta renovación del papel del Estado está basada en lo que se establece en la Ley de Cinematografía reformada en 1999. En la actualidad, la participación de la administración pública federal en el fomento a la producción cinematográfica es mucho más activa de lo que fue en la década de los noventa. Están disponibles distintos tipos de apoyo: las partidas presupuestales más justas, el apoyo directo por medio de fondos —Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (FIDECINE) y Fondo para la Producción Cinematográfica de Calidad (FOPROCINE), por medio del Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE)— y el apoyo indirecto por medio de exenciones fiscales al Impuesto sobre la Renta.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Esta tesis pretende discutir los factores que explican la acción del Estado respecto del fomento al cine. Es decir, contrario a otras áreas de acción pública, tales como salud, defensa, educación, el fomento al cine no se puede justificar en términos instrumentales; la acción estatal para impulsar el cine no se puede definir como una política estatal esencial o inevitable.

Ahora bien, en ciertos momentos, el Estado mexicano actúa en favor del cine mexicano y el tema ingresa a la agenda gubernamental. Aunque sea una parte pequeña de la agenda y aunque haya otros asuntos más apremiantes, el gobierno mexicano está interesado en apoyar al cine.

Los problemas económicos y sociales más graves son muy difíciles, casi imposibles, de resolver completamente así que el gobierno está prácticamente atado a ellos. Entonces, ¿por qué el gobierno decidió ocuparse de fomentar al cine y cómo logró incorporarse en la agenda un asunto como éste a finales de la década de los noventa?

Esta tesis intenta explicar porqué, después de tomar la decisión de dismantelar el aparato

estatal de fomento al cine en la década de los noventa, se retomó el asunto con una nueva visión, una que incluso parecía intentar corregir los errores de las decisiones tomadas. Se detiene especialmente en el análisis del proceso de formación de la agenda en torno a este tema.

La pregunta que le atañe a esta investigación es: ¿qué factores influyen en la decisión del gobierno de introducir al fomento al cine en la agenda?

HIPÓTESIS

Asumo como hipótesis que el Estado mexicano no ha ejecutado una política pública bien planeada y bien diseñada con relación al fomento al cine. Sino que cuando confluyen ciertos factores sociales, políticos y económicos, el gobierno mexicano toma un comportamiento favorecedor para el fomento al cine.

En la formación de la agenda gubernamental, a finales de la década de los noventa, intervinieron procesos, normas, problemas, organizaciones, actores, ideas, y sucesos que permitieron que el fomento al cine accediera a la agenda, es decir al mundo de lo público y lo gubernamental. Entre 1992 y 1999, las decisiones del gobierno mexicano se vieron influidas por los intereses político-económicos de la administración federal, por la coyuntura política y económica del país y por la organización de grupos de interés (la comunidad cinematográfica) fuera del gobierno. Para que finalmente se reformara la Ley de Federal de Cinematografía en 1999.

OBJETIVOS

Uno de los objetivos de esta tesis es definir lo que es una política pública de fomento al cine en la teoría y en la práctica.

Asimismo, es objetivo de esta investigación realizar una revisión histórica de la participación del gobierno en el fomento al cine en México. Para así distinguir el tipo de acción gubernamental que se ha realizado, las características de su participación y para identificar los momentos en los que la participación del gobierno es mayor o más activa.

También se propone identificar los factores que explican la decisión del gobierno para actuar en favor del fomento al cine. Es decir, indagar sobre el contexto político y económico en el cuál se encuentran las acciones gubernamentales e identificar los actores que han sido relevantes en los momentos en los que la participación del gobierno es activa.

Es también el propósito de este trabajo dar cuenta del proceso de formación de agenda que modificó las actitudes del gobierno mexicano hacia el fomento al cine a finales de la década de los noventa. Es decir, identificar los factores que explican las acciones gubernamentales a favor de la introducción del asunto del cine a la agenda.

JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

Analizar un tema como el que le atañe a esta tesis no es tarea fácil. Porque, en principio, el análisis con respecto de una actividad como la cinematográfica, que es a la vez industria, arte y cultura no es muy abordado por la ciencia política ni por los estudios de la administración pública —menos aun en los estudios de los procesos de elaboración de la agenda gubernamental.

El cine, como un tema que entra y sale de la agenda gubernamental y que puede ser objeto de una política pública, es un asunto que no se le ha dado seguimiento. Esta falta de acercamiento al tema se debe, en gran medida, a la preferencia por el estudio del proceso de agenda en temas de más cobertura en los medios —o que se consideran de más relevancia para el gobierno.

La falta de literatura sobre fomento estatal de cine en México se debe principalmente al hecho aceptado, tanto en la administración pública como en la academia, de que el cine es un asunto prescindible e incluso superfluo. El cine, como la cultura, en un país con problemas sociales, políticos y económicos complejos, ocupa uno de los últimos lugares en la lista de prioridades. El simple hecho de llegar a ser una actividad legislada, reglamentada y presupuestada, representa una lucha de poder dentro y fuera del gobierno. Lo anterior parece desanimar también el estudio del fomento al cine desde las perspectivas de la administración pública.

No obstante, el uso de las herramientas de la administración pública y la teoría de agenda es de gran utilidad para observar la participación del Estado en el fomento al cine. Esto es porque el cine y el desarrollo de su industria están ligados íntimamente a las atenciones otorgadas por el gobierno mexicano. Por lo tanto, el desarrollo del cine mexicano está asociado también con factores administrativos, políticos, sociales y económicos —que son clásico objeto de estudio de la ciencia política, de la administración pública y de los estudios de proceso de elaboración de agenda.

CUESTIONES METODOLÓGICAS

El análisis en esta tesis documenta un proceso que culminó en la reforma de una ley y la conformación de una política pública más completa de fomento al cine. Es decir, estudia la entrada del asunto del fomento al cine como una historia de éxito. Porque finalmente, se cambió el contenido concreto de la agenda gubernamental en función de diversas variables (políticas, sociales y económicas).

Esta tendencia a estudiar casos con resultados positivos parte de la dificultad para documentar y conocer con exactitud, mediante los instrumentos de la administración pública y de la ciencia política, los procesos fallidos de formación de agenda y el posible nexo causal entre la definición inadecuada de un problema y su incapacidad de ser introducido a la agenda pública. Es decir, tradicionalmente, que una cuestión haya despertado la atención de los ciudadanos no se sigue a menos que el gobierno lo integre a su agenda e incluso que le asigne carácter prioritario.

Es, por esta razón, que se decidió estudiar el período que culminó en la reforma de la Ley en 1999, aunque cabía la posibilidad de centrar el estudio en otros momentos interesantes. Entonces, se reconoce la oportunidad de estudiar otros períodos en los que el cine como asunto público falló para entrar en la agenda y se convirtió en un *non-issue*. Pero, en lo que respecta a esta tesis, parte del hecho de que, en efecto, se concretó un *issue* en la agenda.¹

Se utilizan los conceptos y las herramientas de la teoría de política pública (*public policy*) y de administración pública. Responde a la preocupación de analizar a la política cultural como política pública y al cine como un tema en la agenda gubernamental.

En general son escasos los estudios sobre el fomento gubernamental al cine en México. Es un reto también tener acceso a la información cuantitativa, aunque es mucho más accesible ahora que antes (con las obligaciones de transparencia y el acceso a Internet y las diversas bases de datos culturales). Aunque, siguen siendo escasos los datos cuantificables si se compara con otras áreas de investigación de la administración pública.

La entrevista se utilizó como la principal técnica para obtener información, debido a la carencia de documentos académicos producidos desde la ciencia política o la administración pública. A pesar de la limitante a la que se enfrentó la investigación, la entrevista representó una herramienta de investigación útil, sobre todo para documentar el proceso de introducción a la

¹ Se puede definir un *issue* como un problema que busca o solicita la acción gubernamental, pero hay desacuerdo público sobre cuál es la mejor solución del problema. Es, por naturaleza, una cuestión de carácter controvertido. Véase Luis Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1996, pp. 35 y 36.

agenda del asunto del cine de 1992 a 1999. Las entrevistas me ofrecieron la posibilidad de recuperar la opinión de distintos tipos de actores que influyeron en el proceso de decisión y de inclusión del cine como tema relevante a la agenda de gobierno. Una oportunidad que no se me presentó con la lectura de los pocos textos académicos producidos, en su mayoría en la UNAM o en la Universidad de Guadalajara, por especialistas en estudios de medios de comunicación.

La entrevista consistió en una serie de preguntas y respuestas abiertas con la flexibilidad suficiente para configurar nuevas preguntas en el proceso. Las entrevistas se organizaron por tipo de actor entrevistado: funcionarios del sector cultural, miembros de la comunidad cinematográfica y académicos. Se crearon cuestionarios (abiertos y flexibles) para cada tipo de entrevistado. Se realizaron en total cinco entrevistas en la Ciudad de México entre mayo del 2009 y noviembre del 2009, las cuales tuvieron una duración de aproximadamente una hora.

El proceso de agenda es una serie de eventos que involucran a diversos actores, de distintas instancias privadas y gubernamentales, tanto empresarios, como artistas, como funcionarios. Es por eso que las entrevistas me permitieron conocer los diversos puntos de vista para reconstruir un proceso poco o nada estudiado en la teoría de política pública.

La segunda herramienta más importante que se utilizó en esta tesis es la investigación en archivos y documentos oficiales. El uso de esta herramienta se deriva de la misma limitación de información. Desde los inicios de la investigación se presentó la necesidad de acudir a los archivos gubernamentales para obtener información que no se encontraba en la bibliografía secundaria (archivos hemerográficos, textos académicos, entre otros). Como parte de la investigación acudí a los archivos de la Secretaría de Hacienda, del IMCINE, de la Cineteca Nacional y de la Filmoteca de la UNAM.

La tesis analiza el asunto partiendo de lo general a lo particular. En el primer capítulo se discute cómo es una política pública de fomento al cine en teoría y en la práctica en casos en otros países. Para lo cuál se define primero lo que es una política pública y después lo que es una política cultural.

En el segundo capítulo se analiza la participación del Estado mexicano en el fomento al cine desde sus comienzos, se estudia el período que comprende desde el sexenio de Lázaro Cárdenas hasta el sexenio de Ernesto Zedillo. El objetivo de este capítulo es entender porqué el gobierno mexicano atendió el asunto del fomento al cine cuando lo hizo y de qué manera lo hizo.

En el tercer capítulo se explican los actores y fenómenos políticos, sociales y económicos

que permitieron que el fomento al cine entrara en la agenda gubernamental en el período de 1992 a 1999 y que se activara la promoción a la industria cinematográfica. Para lo cual se realiza una revisión teórica basada en la literatura de ciencia política y administración pública que explica qué es y cómo ocurre el proceso de formación de la agenda de gobierno.

En las consideraciones finales, se hace una revisión de la puesta en marcha de la Ley de Cinematografía a partir de 1999.

CAPÍTULO I

CUESTIONES TEÓRICAS DE POLÍTICA PÚBLICA, CULTURA Y CINE

Este capítulo está dedicado a contestar la pregunta: ¿qué es una política de fomento al cine? Para lo cual es necesario definir primero qué es una política pública, qué es una política cultural y qué se entiende por "cultura".

1. ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?

Es indispensable definir lo que se entiende por política pública, ya que la estructura de la investigación está relacionada de manera importante con la noción que se propone enseguida. El enfoque de políticas públicas estudia las políticas que ejerce un Estado. Surgió como alternativa a los enfoques que separaban la política de la administración, pues incorpora al análisis la complejidad que rodea a las decisiones públicas —los aspectos políticos, económicos, administrativos y culturales.²

Según el argumento principal, las políticas públicas no son fenómenos que se puedan entender con enfoques unilaterales.³ Este enfoque entiende a la política pública en una visión holística, como un resultado de la interacción compleja entre diversos actores y factores.⁴ El proceso de políticas públicas es complejo porque hay diferentes actores detrás de las decisiones conviviendo en una arena de conflicto⁵; además porque es difícil determinar la duración de una

²Harold D. Laswell fundó el análisis de políticas públicas como campo de estudio. En los años cincuenta del siglo XX, el autor entendía el movimiento de las “ciencias de política” (*policy sciences*) como la actividad teórica de producir conocimiento relevante y útil para la toma de decisiones del gobierno, en un contexto social en que los problemas (públicos), objeto de la decisión gubernamental, se caracterizaban por ser más complejos; aparecían en el marco de sociedades cada vez más plurales, informadas y críticas. Propone un campo de estudio en el que el conocimiento de las acciones del gobierno sea *del* y *en el* proceso; para dar paso al análisis no sólo teórico sino práctico. Luis Aguilar Villanueva, "Política pública y gobierno del Estado", *Revista del Colegio*, (4), 1990, p. 244.

³José Luis Méndez “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas” en J.L Méndez, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, p. 31.

⁴Porque, como argumentó Theodore Lowi, diferentes tipos de políticas se encuentran con diferentes tipos de relaciones entre individuos, grupos y el Estado. B. J. Nelson, "Public policy and Administration: An overview" en Klingemann, *A new handbook of political scienc*, Oxford, Oxford University, 1994, p. 567.

⁵El enfoque de políticas públicas estudia a la administración, pero también al medio social en el que actúa— tanto el componente político como el social. Dice J.P. Nioche “toda política incluye en proporciones variables una

política pública, porque los impactos pueden ser a muy a largo plazo; también porque es difícil identificar si los resultados son del diseño específico de una política; y porque es difícil determinar cuándo empieza y cuándo termina.⁶

El enfoque es holístico en el sentido en el que estudia una realidad compleja pero también porque identifica la acción del gobierno en un proceso cíclico de políticas públicas. Los estudios de política pública argumentan que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas. Cada etapa posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que pasa en las otras. Aunque, dice Luis Aguilar, es un proceso de etapas no es estricto en la realidad, las etapas pueden sobreponerse, anticiparse, atrasarse o repetirse.⁷ La separación analítica no es una separación cronológica real.⁸ José Luis Méndez las divide: la primera es la formación de la agenda, dónde se estudian y se definen los problemas públicos, muchas veces destacados por la sociedad. La segunda es la estructuración, se define quién asimilará las demandas y definirá la solución. En el diagnóstico se define de forma precisa el problema, se miden las causas y los efectos. En la formulación, se define el objetivo de resolución y la solución y se decide entre varias opciones. La ejecución es cuando se pone en práctica la estrategia y se ejecuta la solución. En la evaluación, se evalúan los resultados y se retroalimenta la información para que el ciclo vuelva a empezar.⁹

Ahora bien, para poder definir lo que es una política pública, J. L. Méndez propone que se deben definir los diferentes tipos de acción estatal, pues no todos son políticas públicas. Es decir, hay que distinguir a la política pública de lo que no es. En primer lugar, no se puede incluir a la definición los casos en los que el Estado no interviene para solucionar un problema.¹⁰

dimensión de gestión (resolver un problema, realizar un proyecto), y una dimensión política (mantener o modificar una situación política dada). El análisis se desarrollará sobre esos dos planos a los que se considera interdependientes [...]” Citado en María del Carmen Pardo, "La administración pública: su desarrollo como disciplina" en J. L. Méndez, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México, El Colegio de México, 2000, p. 31.

⁶Méndez, “La política pública como variable...”, p. 44.

⁷Luis Aguilar, *op. cit.*, p. 15.

⁸Dice María del Carmen Pardo: la secuencia de etapas “no puede confundirse con la simple cronología de los hechos; el orden de las etapas que se suceden debe tomarse como una referencia hipotética, ya que las estrategias adoptadas por los diferentes actores pueden modificar el orden preestablecido”. Ma. del Carmen Pardo, art. cit., p. 31.

⁹ Véase Méndez, “La política pública como variable...”, p. 15. Luis Aguilar las divide en iniciación o “agendación”, estimación, selección o “diagnosticación”, “implementación” o ejecución, evaluación y terminación. Luis Aguilar, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

¹⁰Dice José Luis Méndez que no nos sirven las definiciones generales que puedan ser unánimemente aceptadas tales como “la acción del Estado dirigida a cumplir ciertos objetivos” o inclusive una más general, que

En ese sentido, la política pública no es una decisión pública. Una decisión pública se puede definir como el momento en el que el Estado reconoce un problema pero decide no ir más allá. Un ejemplo podría ser cuando se reconoce una crisis o la falta de competitividad económica de una industria (como la del cine), pero se llega a la conclusión de que la solución de dicho problema debe dejarse en manos del mercado y, con ello, espera la consecución de su objetivo por medio de su “no-actuación”. Aunque una decisión pública puede tener algunos elementos de política pública, no los tiene todos, especialmente el relacionado con la ejecución de un paquete estratégico de acciones.¹¹

Tomando en cuenta lo anterior, tomo la definición de J. L. Méndez: una política pública es el conjunto de acciones que el Estado, ante un problema determinado, decide poner en práctica mediante: 1) la ejecución de un paquete de acciones estratégicas relacionadas, así como la abstención inducida respecto de otras acciones por parte de actores estatales y privados; 2) utilizando como incentivos uno o varios recursos (de organización, económicos, legales); 3) siguiendo un cierto orden establecido por una estrategia de acción; 4) a fin de cumplir ciertos objetivos generales fijados por el Estado, en donde; 5) gracias a un diagnóstico; 6) dicha estrategia y objetivos generales se asocian a la resolución de un problema percibido por el Estado como público.¹²

La política pública cuenta con ciertos elementos que la caracterizan. En general, toda política pública se relaciona con un problema percibido como público. Por otro lado, las políticas públicas implican un diagnóstico de cuando menos algunas de las causas del problema y algunas de las medidas que lo pudieran resolver. Este diagnóstico está detrás de dos de los elementos de las políticas públicas: la solución y la estrategia. Así, tales políticas implican uno o varios objetivos, que se consideran o se presentan como la “solución” del problema. Una vez identificada la solución se determina la estrategia o el programa de acción dirigido a alcanzar

satisfaga a algunos “incrementalistas” como “un conjunto de acciones estatales y privadas” Tampoco sirven las definiciones que dicen que política puede ser lo que el gobierno no hace, porque los conceptos sirven para ayudarnos a diferenciar fenómenos distintos y cuando un concepto no hace eso pierde su sentido como tal. Méndez, “El campo de las políticas públicas: promesas y peligros” en C. Massé y E. Sandoval, *Políticas públicas y desarrollo municipal*. Toluca, UAEM-El Colegio mexiquense, 1995, p. 31.

¹¹En este sentido, una decisión pública sería una acción pública específica que no busca el desencadenamiento de un paquete subsecuente de acciones de tipo estratégico. No hay consecuencia para el gobierno de la decisión tomada, porque no hay ejecución. Véase Méndez, “La política pública como variable...”, pp. 81-84.

¹²*Ibid.*, pp. 83 y 88 en nota 29.

dichos objetivos generales –la estrategia está constituida por un paquete de acciones relacionadas y generalmente con un cierto orden temporal.¹³

Ahora bien, para J. L. Méndez es importante que para que una política exista, el paquete de acciones previsto tiene que realizarse de alguna medida. Es importante notar que uno de los elementos básicos de la política pública es la continuidad. Es decir, debe permanecer ejecutándose a través del tiempo y de los cambios de gobierno. Debe contar con una base de legislación, es decir no depende exclusivamente de la voluntad del gobierno en turno.¹⁴

En vista de lo anterior, se puede decir que las políticas públicas establecen los ejes de acción para atender demandas o para proporcionar bienes y servicios. No obstante, las políticas públicas son más que líneas de acción. Además, contienen intenciones y objetivos, una serie de instrumentos para lograr esos objetivos, se designan las entidades que se encargarán de desarrollar la política, y se designan recursos para cumplir con las tareas.¹⁵

Las políticas se componen de varias herramientas que ayudan a alcanzar los objetivos determinados—se les llama “instrumentos de política”. Según Peter J. May, la noción básica de este concepto incorpora: al financiamiento público; la legislación, los decretos u otros actos oficiales; las instituciones y empresas públicas; la regulación económica, la instauración de códigos y leyes; la seguridad social; el cobro de impuestos, subrogaciones y contrataciones; incentivos como: préstamos para banca de desarrollo, préstamos, premios y exención de impuestos); y las sanciones (como las multas).¹⁶

De la definición de política pública, retomo la naturaleza compleja para desarrollar mi argumento. Con base en la definición anterior, se justifican las dimensiones para proceder a la explicación. Una primera aproximación analiza la complejidad de la política de fomento al cine que, al ser una política pública, está inmersa en un campo complejo de actores e intereses. Un segundo acercamiento considera los elementos de una política pública (el problema, el diagnóstico, la solución, la estrategia, los recursos y la ejecución). Finalmente, una tercera

¹³ Así, las políticas públicas también implican la disposición de ciertos recursos, que llevan a la realización de las acciones propuestas por la estrategia. Por supuesto el grado en el que una política pública contenga cada uno de estos elementos variará mucho. *Ibid.*, p. 87.

¹⁴ *Ibid.*, p. 87. Véase también Ejea Mendoza, “La política cultural de México en los últimos años”, *Casa del Tiempo* (5-6), 2008, p. 2.

¹⁵ May, P. J. (2003). "Policy Design and Implementation" en B. G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*. London, Sage, p. 223.

¹⁶ *Ibid.*, p. 225.

dimensión se centra en los instrumentos de política que los gobiernos emplean para fomentar al cine.

2. LA CULTURA Y SU RELEVANCIA: POR QUÉ EL GOBIERNO DEBE ACTUAR EN CULTURA

La “cultura” se ha considerado como “el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad (...) y da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos.”¹⁷

Además, nos permite identificarnos con otras personas que pertenecen a la misma cultura, porque “la identidad cultural es una riqueza que dinamiza las posibilidades de realización de la especie humana, al movilizar a cada pueblo y a cada grupo para nutrirse de su pasado y acoger los aportes externos compatibles con su idiosincrasia y continuar así el proceso de su propia creación”.¹⁸

La actuación del gobierno y de los organismos internacionales en favor de la promoción de la cultura y las artes se basa en el argumento que supone que la cultura y las artes pueden ser parte del desarrollo económico de un país.¹⁹ Acerca de la actuación estatal, se lee en la *Declaración* de la UNESCO: “toda política cultural debe rescatar el sentido profundo y humano del desarrollo. Se requieren nuevos modelos y es en el ámbito de la cultura y de la educación en dónde han de encontrarse.”²⁰

Cada vez es más aceptado en todo el mundo que el desarrollo (sobre todo de los países como México) no es sólo una cuestión referida a patrones económicos, sino que depende también del nivel educativo y cultural de sus habitantes. Por lo tanto, es importante que la población

¹⁷ UNESCO, *Declaración de México sobre las políticas culturales*, Conferencia mundial sobre las políticas culturales, Ciudad de México, julio-agosto de 1982, p. 1. http://portal.unesco.org/culture/es/files/35197/11919413801mexico_sp.pdf/mexico_sp.pdf

¹⁸ *Ídem*.

¹⁹ Generalmente, en una definición un tanto amplia de lo que constituye un arte se puede decir que el teatro, la danza, la literatura, la música, el cine, las artes visuales, las artesanías son parte de este conjunto. Ahora bien, lo que constituye la cultura puede ser mucho más amplio porque incorpora además de las artes, la educación, la investigación científica, las subvenciones a grupos indígenas, entre otros rubros. Bernardo Mabire, *Políticas culturales del Estado mexicano de 1970 a 1997*, México, El Colegio de México, 2003, p. 18. En una definición de artes todavía más amplia se puede incluir al diseño de modas, el diseño gráfico, la música moderna como el pop o el rock y la televisión. Jenifer Craik, “Dilemmas in Policy Support for the Arts and Cultural Sector”, *Australian Journal of Public Administration*, 64 (4), 2005, p. 6.

²⁰ UNESCO, *op. cit.*, p. 1

consume productos culturales comparables con los de los países desarrollados. Con respecto de esto, Javier Elguea dice que “la cultura como formación de conjuntos de creencias es determinante en las distintas formas de organización social, por lo que permite abrir las puertas del desarrollo”.²¹

Néstor García Canclini argumenta que es importante comprender el papel de la cultura para enfrentar democráticamente las contradicciones del desarrollo y que la crisis de la cultura debe tratarse con igual importancia que la económica y la política. No obstante, el modelo neoliberal que predomina en las últimas décadas disminuye las posibilidades de crecimiento cultural: se reducen los fondos públicos para la educación y para la producción y difusión de productos culturales, los salarios se empobrecen por lo que se estrecha la capacidad para acceder al conocimiento y al arte.²²

Como resultado se ha producido un debate en el que muchos intentan contrarrestar las ideas de las políticas neoliberales.²³ Los argumentos principales en favor del apoyo gubernamental a la cultura se dividen entre los económicos y los políticos. En términos económicos, el arte, en este caso el cine, es digno de ser financiado con recursos públicos porque es un bien público que no debe dejarse a expensas del mercado. Contrario de los bienes de consumo privado, los bienes públicos benefician directa o indirectamente a toda la población, aunque algunos no paguen por ello con impuestos.²⁴

²¹ José Elguea, *Razón y desarrollo. El crecimiento económico, las instituciones y la distribución de la riqueza espiritual*, México, El Colegio de México, 2008, p. 224. El argumento se desarrolla de la siguiente manera, la inversión sistemática en la producción de conocimientos, en educación y en cultura, y la utilización de ambos en las esferas sociales o económicas, dan pie a una dinámica progresiva en la sociedad. La cual propicia a su vez la institucionalización de la adquisición, diseminación y evolución del conocimiento en forma de sistemas de creencias. En ese contexto, Paul Romer dice que la inversión en capital humano (mediante la educación, la cultura y la capacitación técnica) es la forma más fácil -más importante que la inversión en capital físico- para que una sociedad se vuelva productiva y entre más productiva genera mayor crecimiento sostenible al largo plazo. Citado en Sala-i-Martin, X., y Barro, R. J., *Economic Growth*, Cambridge, MIT, 2004, p. 24. Asimismo, Amartya Sen argumenta a favor de la importancia del desarrollo del capital humano como complementos indispensables del desarrollo. Véase Amartya Sen, “Development as capability expansion” en K. Griffin, y J. Knight (eds.), *Human development and the international development strategy for the 1990s*, London, Macmillan, 1990.

²² Néstor García Canclini, *Políticas culturales en América Latina*. México, Grijalbo, 1987, p. 26.

²³ Las políticas neoliberales fueron diseñadas (y originadas en el Consenso de Washington) para responder a los problemas originados por los grandes déficits que los gobiernos presentaban. La respuesta a este déficit gubernamental fue la puesta en práctica de medidas de austeridad fiscal, privatización y liberalización de los mercados. Basadas en el supuesto de que, en un contexto de austeridad, la mayoría de los países mejorarían si los gobiernos se concentraran más en proveer servicios públicos esenciales que en administrar empresas que funcionarían mejor en el sector privado. Véase Joseph Stiglitz, *El malestar en la globalización*, trad. de Carlos Rodríguez, México, Taurus, p. 81.

²⁴ Andrew Buchwalter, *Culture and Democracy: Social and Ethical Issues in Public Support for the Arts and Humanities*, Boulder, Westview Press, 1992, p. 7.

En términos políticos, las artes son dignas de subsidio gubernamental porque resultan de interés público.²⁵ Son parte del interés general ya que son un medio de transmisión de creencias, valores que forman una identidad cultural común.²⁶ Se espera que para cumplir con el interés público el Estado garantizará el fomento y la protección de la cultura.²⁷

Los argumentos en contra son fuertes también. En primer lugar, se argumenta que la cultura es un área poco relevante y no requiere atención, ni inversión inmediata del Estado—cada vez más limitado en recursos. Además existe un temor, propio del sistema político que caracteriza a México, en el sentido de que la injerencia estatal se convierta en censura y que se pretenda inculcar mediante la cultura y las artes los valores e ideología del gobierno.²⁸

De modo que, el debate sigue abierto acerca de cuál es la frontera entre la acción estatal y el espacio privado. Dice B. Mabire que esto es porque por un lado, la injerencia del Estado en el plano cultural ha estado asociada con rasgos de un sistema político opresivo y, por otro, la acción estatal asegura la existencia de las manifestaciones culturales y combate las agresiones de un ambiente mercantil.²⁹

Finalmente, es claro que, aun cuando se justifique la actuación del Estado con respecto de la cultura, las artes y el cine, los esfuerzos gubernamentales para diseñar e impulsar una política pública de esa naturaleza están naturalmente restringidos por las características limitaciones presupuestales de los gobiernos actuales.

3. POLÍTICA PÚBLICA EN EL CAMPO CULTURAL

Las acciones del Estado para fomentar la cultura se articulan en políticas culturales que, según A. Ruy Sánchez, se definen a partir de las concepciones del papel de la cultura en un país y un tiempo determinado. El autor propone cuatro actitudes sociales respecto de la cultura de las

²⁵ *Ibid.*, p. 8.

²⁶ La identidad cultural o identidad nacional se entiende como “un sistema de representación (elementos de simbolización y procedimientos de escenificación de esos elementos) de las relaciones entre los individuos y los grupos, así como entre éstos y su *territorio* de reproducción y producción, su medio, su espacio y su tiempo. En el núcleo sólido de la identidad cultural [...] aparecen la tradición oral, la religión, los comportamientos colectivos formalizados, los comportamientos informalmente ritualizados y las diversas manifestaciones artísticas.” Teixeira Coelho, *Diccionario crítico de política cultural: cultura e imaginario*. México, Conaculta-ITESO-Secretaría de Cultura de Jalisco, 2000, p. 267.

²⁷ Del mismo modo pueden considerarse bienes públicos mixtos y en este caso también son meritorios de bienes públicos aun cuando estén también apoyados por el mercado y funcionar como industrias. Véase Buchwalter, *op. cit.*, p. 7. Véase Richard Swaim, “Public Culture and Policy Analysis” en Kevin Mulcahy y Richard Swaim (eds.), *Public policy and the arts*, Boulder, Westview Press, 1982, p. 1.

²⁸ Mabire, *op. cit.*, p. 15.

²⁹ *Ídem.*

cuales parten las políticas culturales. Es decir, la manera en que se define la obligación del Estado de apoyar al arte y a la cultura parte del argumento de los beneficios para una sociedad democrática.³⁰

Las concepciones propuestas son, en primer lugar, cuando la cultura se considera como negocio, después cuando se considera como creación de individuos, en tercer lugar cuando se considera como educación que eleva al pueblo y en cuarto lugar la cultura entendida como patrimonio e identidad de una comunidad o un país.³¹

El ejemplo claro de la primera visión de la cultura es la política cultural en Estados Unidos. En este país la idea de cultura como negocio es lo que prevalece en la sociedad: las manifestaciones culturales mientras produzcan ganancias y sean autosuficientes son dignas de existir. Dentro de un esquema de mercado, los proyectos culturales que no sean negocio son un lujo prescindible, el Estado no tiene por qué estar involucrado ampliamente. La cultura es vista como un complemento, todo lo importante que se quiera, pero que no es indispensable para la vida social. A menos que sea negocio, como en el caso de las industrias de televisión. En este esquema, las formas de cultura predominantes son las de los medios de comunicación.³²

México se ubica dentro de la visión del otro extremo que propone A. Ruy Sánchez. Las políticas culturales del Estado mexicano han reflejado la actitud social respecto de lo que es la cultura. En el Estado post-revolucionario (aunque el apoyo a la cultura estaba bien arraigado ya desde finales del siglo XIX) se consideró a la cultura como patrimonio y definición de la identidad nacional. El gobierno asumió el papel de principal responsable de la difusión cultural y se tradujo en un gasto gubernamental grande.³³ Las políticas culturales se enmarcaron en una labor basada en símbolos porque, como dice B. Mabire, el legado cultural fue base del orgullo de pertenecer a la nación mexicana.³⁴

En el caso del cine en México, esta visión de la cultura se tradujo en políticas patrimonialistas, en términos de Ruy Sánchez. El inicio del fomento al cine, en la década de los treinta, es parte de la política cultural general que apoyaba el movimiento de los pintores muralistas mexicanos. El nacionalismo del Estado mexicano predominaba en las artes plásticas,

³⁰ Alberto Ruy Sánchez, "El lugar de la cultura" en Carlos Elizondo y Carlos Maira (eds.), *Chile-México. Dos transiciones frente a frente*, México, Cide-Grijalbo-Chile Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000, p. 381.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, p. 382 y 383.

³³ *Ibid.*, p. 384.

³⁴ B. Mabire, *op. cit.*, p. 11.

el cine, la danza, la música y buena parte de la literatura, así como el énfasis en la educación. A partir de la posguerra, pero sobre todo en los años setenta, se intentó convertir al cine mexicano en un monopolio del Estado. Se construyó un aparato estatal muy grande para la producción, distribución y exhibición de películas mexicanas, el Banco Cinematográfico se convirtió en la empresa pública controladora de todo el ramo. Además, los productos que resultaron de esa infraestructura pública tuvieron un alto contenido ideológico, derivado de la política del Estado.³⁵

Sin embargo, las políticas culturales del gobierno mexicano en los años ochenta y los años noventa se transformaron, en un intento de asimilar las tendencias de finales del siglo. Se genera un viraje de ideología, reflejado por las presiones económicas, la globalización y el cambio de la relación Estado y sociedad.³⁶

Por consiguiente, varios autores, como García Canclini, argumentan que la política cultural se ha configurado de distintos modos según las perspectivas ideológicas, los modos de estructurar la relación entre política y cultura y en relación con los agentes que las sustentan. De modo que se propone una clasificación de paradigmas de modelos en que se organizan las políticas culturales.³⁷

El primer paradigma es el mecenazgo, en el que se apoya a la creación de la alta cultura (la estética elitista de las bellas artes) mediante fundaciones industriales y empresas privadas, se basa mayormente en la libre creatividad de individuos. Es el tipo de esquema que se originó en los encargos de los papas, reyes y príncipes, pero que se desarrolló en la acumulación económica burguesa.³⁸

El segundo paradigma el de las políticas culturales se define por la presencia importante del Estado (el que predominó en México en la época posrevolucionaria). Son el Estado y los partidos políticos los impulsores de las políticas de apoyo a la cultura que se dedican a promover la preservación del folclor como núcleo de la identidad nacional.³⁹

Recientemente estas formas de política cultural han enfrentado nuevas circunstancias de reacomodo ideológico y económico en el mundo debido a los proceso globalizadores, lo que dio paso a un nuevo paradigma. El tercer paradigma se denomina privatización neoconservadora, en el cual son empresas privadas nacionales y transnacionales los principales agentes promotores. Es

³⁵ A. Ruy Sánchez, *op. cit.*, p. 385.

³⁶ *Ibid.*, p. 386.

³⁷ García Canclini, *op. cit.*, p. 28. Véase también Coelho, *op. cit.*, pp. 388-389.

³⁸ García Canclini, *op. cit.*, pp. 41-45.

³⁹ *Idem.*

la corriente hegemónica en la actualidad, se han transferido al mercado las acciones públicas de la cultura.⁴⁰ En estas tendencias de adelgazamiento del Estado (*désétatisation*) se han cerrado o vendido empresas estatales para trasladarse a administración privada, se ha acudido a la subcontratación y se ha promovido la industrialización de las artes, para que sean autosuficientes y que funcionen como industrias.⁴¹

El ámbito cultural se transformó y las fuerzas comerciales y mercadotécnicas se convirtieron en las principales impulsoras de la producción cultural y se organizaron en industrias culturales. Los bienes culturales y artísticos se dejaron de considerar bienes públicos o necesarios de acción estatal para su existencia. Las industrias culturales asumieron el papel de productoras de esos bienes.⁴² Esto fue consecuencia de la aparición de públicos y del incremento del interés y la demanda de servicios culturales, sobre todo en la Ciudad de México, que llevó a otros actores sociales y económicos a interesarse en la producción y distribución de los bienes y servicios que, históricamente, había manejado el Estado.⁴³

El concepto de industrias culturales fue acuñado por Theodor Adorno y Max Horkheimer para referirse a la cultura de masas y a las artes, que han adquirido en su naturaleza ambivalente: pueden ser representaciones culturales, pero también industria y negocio.⁴⁴ En la actualidad, la

⁴⁰ *Ibid.*, p. 42.

⁴¹ P. Boorsma, A. Van Hemel y N. Van der Wielen, *Privatization and Culture: Experiences in the Arts, Heritage and Cultural Industries in Europe*, New York, Springer, 1998.

⁴² El cine nacional sirve como ejemplo claro de este fenómeno de industrialización cultural. Paso de ser un proyecto estatal en la década de los 30, 40 y 50 a ser una industria con muchos más actores involucrados en los 60, 70 y 80. Esta transformación se ilustrará en el capítulo siguiente.

⁴³ Víctor Manuel Álvarez, *La administración federal en el fomento y la difusión de la cultura y las artes: el cambio en la política cultural mexicana* (tesis), México, El Colegio de México, 2004, p. 39. Véase también Carlos Monsiváis, “Notas sobre la cultura Mexicana en el s. XX (El cine nacional)” en Daniel Cosío Villegas *et. al.*, *Historia general de México*, México, El Colegio de México, pp. 1506 y ss.

⁴⁴ El concepto de industria cultural se utilizó para denotar un fenómeno corruptor de las estructuras culturales de los años cuarenta en Estados Unidos. Los autores de la escuela de Frankfurt, Adorno y Horkheimer, criticaban los productos de cultura fácil que se ofrecían como un sedante que impedía la reflexión, significaban el fracaso de la razón en la sociedad moderna. Desde su perspectiva, la industria cultural perseguía un mercado pasivo de consumidores al cual no se ofrecía nada más que entretenimiento fácilmente asimilable: la cultura de masas. Ellos creían que la cultura se había transformado por los procesos tecnológicos e ideológicos del capitalismo, para ellos la interpretación económica de los procesos culturales (como se fue convirtiendo el cine a mediados del siglo XX en México y todo el mundo) era la expresión del desastre. En sentido contrario a la visión europea del arte que, según su argumento, permitía explorar la experiencia reflexiva. A este respecto argumentan: “Del proceso de trabajo en la fábrica y en la oficina sólo es posible escapar adaptándose a él en el ocio. De este vicio adolece, incurablemente, toda diversión. El placer se petrifica en aburrimiento, pues para seguir siendo tal no debe costar esfuerzos y debe por tanto moverse estrictamente en los raíles de las asociaciones habituales. El espectador no debe necesitar de ningún pensamiento propio (...) Toda conexión lógica que requiera esfuerzo intelectual es cuidadosamente evitada” Horkheimer y Theodor W. Adorno, “La industria cultural. Ilustración como engaño de masas” en *Dialéctica de la Ilustración*, trad. de Juan José Sánchez, Madrid, Trotta, 1994, pp. 181 y 182. Además, el cine de Hollywood se había

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) retomó el concepto de industrias culturales y lo define como “las que producen y distribuyen bienes o servicios culturales que, considerados desde el punto de vista de su calidad, utilización o finalidades específicas, encarnan o transmiten expresiones culturales independientemente del valor comercial que puedan tener.”⁴⁵ El ejemplo claro de una industria cultural es la industria del entretenimiento estadounidense, en la que abundan los valores de negocio y el Estado se involucra muy poco.⁴⁶

A partir de la década de los ochenta en México y en todo el mundo, las presiones del presupuesto limitado derivado de las crisis económicas internacionales y los nuevos paradigmas económicos exigían la reorganización estatal. Como consecuencia se restringió el gasto público en cultura y en las áreas que ya no se consideraban prioritarias. Es así como la iniciativa privada ocupa espacios insuficientemente atendidos a causa de la reducción de inversión estatal. El Estado contemporáneo, debilitado y agobiado por preocupaciones siempre más urgentes, ya no puede sostener el aparato estatal de fomento a la cultura de las décadas anteriores. Como consecuencia, el apoyo estatal al arte siempre está en la necesidad de justificar su existencia.⁴⁷

El cuarto paradigma se refiere a la situación ideal de política cultural en una sociedad democrática: las políticas dentro de un esquema de democratización cultural. Las políticas en este esquema se basan en el principio de que la cultura es una fuerza de interés colectivo que no puede estar a merced de las disposiciones ocasionales del mercado, por lo tanto debe ser apoyada por el Estado. Busca crear condiciones de acceso igualitario a la cultura para todos. Se trata de un esquema donde figura el Estado con sus instituciones culturales, pero también las asociaciones civiles y las empresas privadas con sus propias instituciones culturales. El Estado tiene un papel importante en el fomento directo de la cultura, pero también en la regulación del mercado en un

convertido en negocio: “El cine y la radio no necesitan ya darse como arte. La verdad de que no son sino negocio les sirve de ideología que debe legitimar la porquería que producen deliberadamente.” *Ibid.*, p. 166. Véase también *Ibid.*, pp. 165-212.

⁴⁵Según se dice en la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales adoptada por la UNESCO en 2005. También es importante mencionar que según Teixeira Coelho, se demuestra fácilmente la aportación económica de las industrias culturales pues en Estados Unidos y Europa generan un gran porcentaje del ingreso nacional, sobre todo pensando en la industria de cine de Hollywood. Coelho, *op. cit.*, p. 291.

⁴⁶El Tratado de Libre Comercio establecido entre Canadá, México y Estados Unidos incluye dentro del término de industria cultural a: la publicación, distribución o venta de libros, revistas o periódicos; la producción, distribución, venta o exhibición de películas; la producción, distribución, venta o exhibición de grabaciones musicales y música impresa; y a la comunicación radiofónica o televisiva. T. Coelho, *op. cit.*, p. 291.

⁴⁷T. Coelho, *op. cit.*, p. 383 y García Canclini, *op. cit.*, p. 42.

contexto de globalización. En este esquema se asimilan las limitaciones de la administración cultural del paradigma estatal y se reconoce la participación de actores externos al gobierno, como la iniciativa privada y la sociedad, pero se enfatiza la importancia de la actuación estatal para dar las guías de las relaciones entre todos los actores.⁴⁸

Entonces, el tipo de políticas culturales y sus programas dependen de la definición de cultura que los gobiernos asuman.⁴⁹ En México, como explicaré en el capítulo siguiente, las políticas culturales han variado a la par que la importancia que se le da a la cultura. Ahora bien, lo que es importante tomar en cuenta es que el gobierno en México y en la mayoría de los países mantiene su interés por intervenir en el fomento a la cultura, aunque sea de maneras espasmódicas e insostenidas.⁵⁰

La definición de la política cultural

La política cultural se puede definir de distintas maneras. Por los actores que participan en su elaboración, se puede definir como “un programa de intervenciones realizadas por el Estado, instituciones civiles, entidades privadas o grupos comunitarios con el objetivo de satisfacer las necesidades culturales de la población y promover el desarrollo de sus formas y expresiones culturales”.⁵¹ A partir de esta concepción, se especifican las acciones que emprenden esos actores: “el conjunto de iniciativas tomadas por estos agentes para promover la producción, distribución y uso de la cultura, la preservación y la divulgación del patrimonio histórico y el ordenamiento del aparato burocrático responsable de ellas.”⁵² Esta definición agrega a varios actores dentro y fuera del gobierno que construyen esa política cultural, es una definición que se asocia con el cuarto paradigma que propone Ruy Sánchez, en el que la sociedad y el Estado participan conjuntamente.⁵³

Esta definición se encuentra dentro de un contexto en el que no basta ya con una política cultural concebida como administración del patrimonio histórico o como ordenamiento burocrático del aparato estatal dedicado al arte, sino que es necesario que incluya a los actores de dentro y de fuera del gobierno que se dedican a satisfacer las necesidades culturales de la

⁴⁸ García Canclini, *op. cit.*, p. 47.

⁴⁹ J. Craik, art. cit., p. 10.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 16.

⁵¹ T. Coelho, *op. cit.*, p. 380.

⁵² *Ibid.*, p. 382.

⁵³ A. Ruy Sánchez, *op. cit.*, p. 47.

población. Bajo el supuesto de que la cultura es un asunto de interés nacional que no puede dejarse a disposición del mercado.⁵⁴

Bernardo Mabire propone la siguiente definición: las políticas culturales son “aquéllas que exaltan y dan a conocer, entre su propia población y en el exterior, el patrimonio de creaciones y sensibilidades de una comunidad, básicamente por conducto de los medios de difusión, no sin antes patrocinar su estudio o incluso contribuir directamente a reproducir el legado para asegurar su permanencia; como éste suele ser una de las bases del orgullo de pertenecer a la nación, divulgarlo es una manera de avivar el patriotismo.”⁵⁵

Para Toby Miller y George Yúdice, la política cultural se refiere a las bases institucionales que permiten canalizar tanto la creatividad artística como los estilos de vida y los símbolos colectivos. Esto quiere decir, la política cultural adquiere la forma de ciertas guías regulatorias de la acción artística. Esta definición argumenta que la política cultural delinea tareas burocráticas (más que creativas) que permiten, mediante la puesta en práctica de políticas, reglas y programas, que la comunidad artística pueda crear cultura.⁵⁶ Dentro de un esquema de política pública, la política cultural funciona como tal—es decir, se le puede considerar bajo sus lineamientos.⁵⁷

La definición es muy amplia y abarca muchas áreas, pero más que el componente simbólico o ideológico, como proponen algunos autores, esta tesis se enfoca en la política cultural como un área que le concierne al análisis de política pública como cualquier otra. Lo que quiere decir que se puede medir y analizar mediante los instrumentos y conceptos desarrollados por el análisis de la política pública, la ciencia política y la administración pública. Es decir, la política cultural es importante para esta tesis, no por su valor intrínseco sino, porque se comporta como cualquier otra política pública que puede surgir para atender demandas públicas. Por consiguiente, es posible conocer cómo un asunto como el fomento al cine en México se vuelve un asunto de relevancia para el Estado.

Los elementos y las herramientas de una política cultural

Los puntos de vista de la cultura en cada país, como he anotado, definen los patrones que la política cultural asume. Estos patrones son influidos por las condiciones políticas y sociales de

⁵⁴García Canclini, *op. cit.*, p. 26.

⁵⁵ B. Mabire, *op. cit.*, p. 11

⁵⁶ Toby Miller y George Yúdice, *Cultural Policy*, London, Sage, 2002, p. 1.

⁵⁷ M.C. Cummings y R. S. Katz, *The Patron State: government and the arts in Europe, North America, and Japan*, New York, Oxford University, 1987, p. 3.

cada nación pero también tienen elementos en común que se encuentran en todos los países—elementos y herramientas administrativas que se observan constantemente.⁵⁸

Las acciones que le competen al Estado en materia cultural son, en primer lugar, la definición del marco jurídico que rige su propia actuación y las relaciones con los demás agentes culturales. Después, asumen la forma de mecanismos o herramientas operativas de fomento que pueden ser intervenciones directas o indirectas de acción estatal para promover la producción, la distribución y el uso de la cultura.⁵⁹

En un esquema de subsidio directo el gobierno financia proyectos artísticos por medio de estímulos o premios para los artistas. De este modo el gobierno no es el organizador directo de los proyectos sino que participa mediante subsidios y apoyo monetario a los proyectos de los creadores. El gobierno financia algunos proyectos sin esperar ganancias o beneficios de la inversión pues, en teoría, el beneficio de ese financiamiento repercute en el conjunto de la sociedad; pues sin el apoyo gubernamental la sociedad perdería la oportunidad de la cultura, una actividad que se desea permanezca disponible (y a bajos costos).⁶⁰

Igualmente en este esquema, el Estado puede financiar la infraestructura de organizaciones culturales y de ciertos departamentos gubernamentales. Se encarga de la construcción y mantenimiento de instalaciones, por lo general de centros culturales, y también de la promoción y el fomento a la producción cultural.⁶¹ Las instituciones encargadas de la promoción cultural funcionan con el presupuesto anual otorgado por el poder legislativo. Este esquema de instituciones manejadas por el Estado para promover la cultura tiene ciertas ventajas y desventajas. La ventaja es que el apoyo al arte está asegurado por un presupuesto etiquetado para los programas y proyectos que se propongan. La desventaja es que como todas las demás organizaciones gubernamentales tiene que justificar su existencia y su necesidad de recursos públicos cada año, no sólo contra otras actividades culturales sino contra todos los asuntos que están en la agenda legislativa—este es el caso del Instituto Mexicano de Cinematografía que ilustraré más adelante.⁶²

⁵⁸ Dick Netzer, *The subsidized muse: Public support for the arts in the United States*, Cambridge, Cambridge University, 1978, p. 43.

⁵⁹ T. Coehlo, *op. cit.*, p. 382.

⁶⁰ Cummings y Katz, *op. cit.*, p. 11 y D. Netzer, *op. cit.*, p. 45.

⁶¹ *Ídem.*

⁶² D. Netzer, *op. cit.*, p. 49.

Así también, las acciones del Estado asumen la forma de esquema de intervenciones indirectas, como la definición de incentivos fiscales para la cultura.⁶³ Los subsidios indirectos como las exenciones de impuestos pueden ser de varios tipos. Se puede exentar un porcentaje de los impuestos de propiedad (teatros, cines, galerías de arte) que pagan los productores de arte o instituciones culturales. O, también, se puede exentar un porcentaje de los impuestos sobre la renta o del impuesto predial, que es el que pagan los terrenos y propiedades inmuebles, a todos aquellos individuos que inviertan en la producción de arte para disminuir los costos de inversión e incentivarla.⁶⁴

La ventaja del primero es que se aligera la carga financiera de los artistas para que inviertan en sus propios proyectos y la ventaja del segundo es que incentiva la inversión de personas interesadas en la producción artísticas, ya sean de la comunidad artística o inversionistas externos. La ventaja que tiene cualquiera de estos apoyos es que aligeran la carga del gobierno, que es el responsable de fomentar la cultura.⁶⁵ El Estado evita abrir y disponer de los fondos gubernamentales y darlos directamente a los beneficiarios, y evita los costos de disponer de esos recursos que podrían usarse para otros asuntos.⁶⁶

El Estado también está obligado a determinar la regulación. Es decir, a establecer los límites en que la intervención privada puede darse. Es necesario que se constituyan las reglas para la inversión privada para asegurarse el acceso al mayor número de personas y la competencia leal.⁶⁷

En muchos países el Estado pone en funcionamiento medidas de protección que, en términos de J. Schnittman, se pueden definir como aquéllas políticas gubernamentales diseñadas

⁶³ Los incentivos fiscales también tienen desventajas, sobre todo si el total a pagar de un impuesto no es una cantidad muy importante, la cantidad deducida es muy pequeña, irrelevante para muchos inversionistas. O, también es ineficiente si se dirige a organizaciones que raramente tienen un ingreso neto positivo. Véase D. Netzer, *op. cit.*, p. 44.

⁶⁴ T. Coelho, *op. cit.*, p. 387.

⁶⁵ Hay que tener en cuenta que la exención de impuestos es un mecanismo que funciona mejor en países desarrollados, pues el presupuesto de sus gobiernos depende de los impuestos a la propiedad y al ingreso —en estos países el mecanismo es, de hecho, administrativamente plausible y de importancia cuantitativa— que en los países que dependen de los impuestos al valor agregado de los productos, como los que están en vías de desarrollo. En el caso de los países como México, que el ingreso gubernamental por impuestos depende de los impuestos a las importaciones y del valor agregado a los productos, la exención de impuestos no es tan viable. Véase D. Netzer, *op. cit.*, p. 43.

⁶⁶ Cummings y Katz, *op. cit.*, p. 11 y D. Netzer, *op. cit.*, pp. 43 y 44.

⁶⁷ T. Coelho, *op. cit.*, p. 387.

para promover, fomentar o mantener industrias que están en peligro ante la competencia extranjera.⁶⁸

El proteccionismo en las industrias filmicas de Latinoamérica, especialmente en México, siempre había existido. La idea de proteger los productos culturales nacionales frente a los extranjeros se extendió durante la década de los noventa en las discusiones del GATT (Acuerdo General sobre Tarifas e Intercambio). Se discutía la forma con la que debería tratarse a los bienes culturales, su intercambio internacional y su posible protección por parte de algunos estados nacionales.⁶⁹

La polémica provocó la división. Por un lado, Francia y Canadá enfrentaron con argumentos proteccionistas la política aperturista y, por el otro, Estados Unidos insistió en considerar a la cinematografía y a sus productos como bienes de intercambio sujetos a las reglas generales del comercio internacional regulado por la OMC (Organización Mundial del Comercio) y por sus acuerdos. Francia propuso el concepto de “excepción cultural”, del que se apropiaron, entre otros países Brasil y Argentina, preocupados por la supervivencia de sus industrias culturales, en particular la cinematográfica. Este concepto se refiere a la propuesta de eximir tanto a la cultura, como a sus actividades productivas, de la observancia de las reglas propias del mercado, así como a la puesta en funcionamiento de medidas de protección y de fomento para evitar el debilitamiento de las identidades culturales nacionales.⁷⁰

En suma, los mecanismos gubernamentales que estructuran la política cultural pueden ser subsidios directos (premios, préstamos, asignaciones de presupuesto), el mantenimiento de infraestructura física e institucional, exenciones fiscales, medidas proteccionistas de comercio exterior y la regulación del mercado interno.⁷¹

Dilemas y dificultades

Hay que considerar que la política cultural está restringida por ciertos límites impuestos por el papel del Estado moderno. La política de fomento a las artes se ve obligada a estar siempre

⁶⁸ Jorge A. Schnittman, *Film Industries in Latinamerica: Dependency and Development*, Norwood, Ablex Pub. Corp., 1984, pp. 4-6.

⁶⁹ Parte de los apuntes de Jorge Coscia, presidente del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), tomado de <http://porlanuevaleydecine.blogspot.com/2007/11/la-importancia-de-la-cuota-de-pantalla.html> (25 de junio de 2009).

⁷⁰ Frau-Meigs, "'Excepción cultural', políticas nacionales y mundialización: factores de democratización y de promoción de lo contemporáneo", *Quaderns del Conseil de l'Audiovisual de Catalunya*, no.14, 2002, pp. 3-6.

⁷¹ Véase: T. Coelho, *op. cit.* ; Buchwalter, *op. cit.* ; Cummings y Katz, *op. cit.*, Schnittman, *op. cit.* ; Swaim, *op. cit.* ; y Mabire, *op. cit.*, p. 18.

justificando su existencia ante los problemas que tiene que resolver el gobierno. El problema que estudio en esta tesis parte del hecho de que el gobierno mexicano (como en todo el mundo) cambió su papel respecto del apoyo a la cultura. Después de haber asumido un rol protagónico como principal benefactor de las artes, pasó a tener una relación mucho más lejana con ellas (a lo que se le dice *arm's length role*). El cambio en la visión gubernamental derivado de las restricciones presupuestales exige que los actores gubernamentales se esmeren en la rendición de cuentas de todas aquellas acciones que se financian con recursos públicos.⁷²

Como resultado, se ha comenzado a cuestionar cada vez con más insistencia la pretendida relevancia del gasto público en las artes y la cultura.⁷³ Se ha cuestionado si será tanta la importancia cultural del arte para una sociedad como para que el gobierno gaste en esos temas, sobre todo en una época en la que el gasto está tan restringido y habiendo otros sectores que pueden ser considerados mucho más importantes y que, incluso, pueden demostrar mayores beneficios en términos económicos (tales como la educación, la industria petrolera, entre otros). Esto es porque, en general, tanto el arte como el cine no pueden probar beneficios económicos claros y más bien se apoyan en los beneficios sociales y culturales que pueden proveer a la larga.⁷⁴

Dice García Canclini que “los políticos y el gobierno suelen dar por supuesto que la sociedad tiene problemas más apremiantes, sobre todo en tiempos de austeridad, de modo que prefieren dejar que las demandas culturales cuyas actividades interesan a minorías y repercuten poco en los movimientos del electorado, se resuelvan entre grupos y organismos privados.”⁷⁵ Es por eso que en México siempre se duda de la importancia de los proyectos culturales impulsados por diversos protagonistas que, entre dimes y diretes, se disputan el presupuesto. Por eso, se ve una falta de coordinación explícita que de coherencia a las acciones estatales con relación a la cultura, como ocurre en mayor medida en las políticas económicas, de salud o de combate a la

⁷² J. Craik, art. cit., 6.

⁷³ Sobre todo porque la política cultural significa mantener instituciones y organizaciones culturales que administren y gestionen los programas destinados al fomento cultural. Lo que requiere de financiamiento de infraestructura y gasto de recursos operativos y de personal. Además que la modernización administrativa establece criterios que deben cumplirse, tales como la rendición de cuentas, la transparencia, la eficacia y a la vez el diseño de programas que estén de acuerdo con lo que el ciudadano quiere y, por supuesto, evitar la ineficiencia de un aparato burocrático grande. Véase J. Craik, art. cit., p. 9.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁷⁵ N. García Canclini, *op. cit.*, p. 13.

pobreza. El ámbito cultural se queda sin estructura clara en el que conviven instituciones y agentes diversos.⁷⁶

Adicionalmente, se requiere cada vez más que los programas y proyectos prueben su eficiencia y otros valores provenientes de la modernización administrativa. En este contexto, el proceso de toma de decisiones para apoyar uno u otro asunto tiene que contar con la convergencia entre la debida importancia del asunto, los supuestos de modernización administrativa bien cumplidos, su viabilidad burocrática y los intereses políticos de los interesados.⁷⁷

Es por eso que, partiendo de estos hechos, el objetivo de esta tesis es explicar por qué, si la participación del gobierno en el fomento al cine presenta tantos obstáculos, se decide subsidiar al cine si es caro y no genera sus propios ingresos. Pero es necesario primero definir cómo es en la teoría y en la práctica la acción estatal para fomentar al cine. Partiendo de los elementos de política pública y de política cultural y a partir de los casos en otros países se puede definir la política de fomento al cine.

4. LA POLÍTICA DE FOMENTO AL CINE

La relevancia de la actuación estatal en el cine

El cine es una institución social compleja que puede ser estudiada desde varios puntos de vista y por distintas disciplinas: la crítica de cine, la sociología de sus temas, la economía de su industria, entre otras. La industria del cine está determinada simultáneamente por una serie de factores estructurales y situacionales. En la práctica, todos estos factores interactúan en procesos complejos, a veces complementándose y otras veces contradiciéndose. El resultado se encuentra en las dificultades históricas del crecimiento y el desarrollo de la industria cinematográfica en México.⁷⁸ En este caso, me enfoco a estudiar los factores sociales, económicos y político-gubernamentales que afectan el crecimiento y el desarrollo de la industria nacional del cine en México.

⁷⁶ *Ídem.*

⁷⁷ J. Craik, art. cit., pp. 7 y 12.

⁷⁸ Schnittman, *op. cit.*, p. 1.

El cine es un campo complejo, difícil de delimitar. Se puede considerar parte de la cultura, se puede concebir como una industria o como arte reflejo de la identidad nacional, finalmente, es una mezcla de todos esos elementos. Ahora bien, sea cual sea la combinación que se elija, la acción del gobierno para fomentarlo ha existido desde sus inicios y son muchos los argumentos con los que se justifica que el cine, como industria cultural, requiera de políticas públicas de estímulo y regulación, y que, como arte y cultura requiera de políticas de protección.

El cine como industria funciona en diferentes etapas, producción, distribución y exhibición, y se constituye en un proceso productivo.⁷⁹ En primer lugar está la producción, que es la parte artística y creativa del proceso, y que es importante que el gobierno la fomente para garantizar la vida del cine. En segundo lugar, está la distribución, es la parte del proceso en la que se hacen copias de la película, se promueven, por medio de la mercadotecnia, y se distribuyen a las salas dónde serán exhibidas. Finalmente son las compañías exhibidoras quienes llevan el producto final a los consumidores, los espectadores.⁸⁰

Visto como industria, muchos estudios de política cultural excluyen al cine de su ámbito porque lo consideran más cercano al de los negocios y las ganancias económicas, y tiende a caer en la clasificación de “comunicaciones” más que de “cultura”. No obstante, es precisamente por la importancia que tiene (dada su predominancia económica, mucho mayor que en otras artes) por lo que es necesario que los gobiernos establezcan políticas que lo regulen y promuevan.⁸¹

Algunos autores argumentan que la participación del Estado es necesaria para garantizar que funcione en tanto industria, pero también para fomentar su desarrollo —es decir, que brinde espacio para la expresión de un mayor número de personas y, al mismo tiempo, que sea visto por un público cada vez más amplio— ya que es la base para cimentar la identidad de la nación. También existen argumentos económicos, por medio de los cuales puede asegurarse que la industria fílmica reporta enormes ganancias, al generar empleos, promover la inversión y atraer al turismo.⁸²

Ahora bien, es importante tener en cuenta que la política cultural — como cualquier otra área de política pública— está sometida al cuestionamiento constante respecto de sus costos y

⁷⁹ *Ídem.*

⁸⁰ *Ídem.*

⁸¹ T. Miller y G. Yúdice, *op. cit.*, p. 72.

⁸² Buchwalter, *op. cit.*, p. 7 y Payne, *op. cit.*, p. 11.

beneficios, para hacerse realmente acreedora al apoyo gubernamental. Por tanto, la existencia del apoyo siempre está comprometida con la voluntad política y las restricciones presupuestarias.⁸³

Como sucede en otras áreas, el apoyo gubernamental al cine viene después de la política. Es decir, primero se da el debate de lo que le conviene al interés público. También en el cine hay grupos que se organizan para recibir apoyo del Estado, y que cuentan con aliados entre algunos líderes de la opinión pública y, en general, en la comunidad artística directamente interesada. No obstante, los problemas, los asuntos y las maneras para resolverlos no son siempre aceptados universalmente.⁸⁴

El cine y la cultura deben demostrar su validez para el país y su impacto económico, siempre debe haber argumentos válidos para probar su importancia ante el debate público porque siempre están en peligro de ser cuestionados—como con una espada de Damocles colgando encima de ellos. Porque, como dicen algunos autores, lo que el gobierno da también puede quitarse.⁸⁵ De acuerdo con esto, el fomento al cine es un área que está en constante justificación de su existencia, porque son muchos los argumentos en contra. Uno de los objetivos de esta tesis es explicar por qué sobrevive.

Es importante mencionar que el fomento al cine se ha basado también en las concepciones que se tengan de la cultura y del tipo de políticas con las que se aborde el fenómeno de la cultura. El esquema de cultura que se vivió después de la revolución también se reflejó en el cine. La gran injerencia del Estado para fomentar y promover la identidad nacional y legitimarse. Después el cine también cambió a una concepción más de mercado.⁸⁶

La intención de esta tesis es estudiar a la política pública de fomento al cine y a la política cultural más allá del simbolismo que, sin duda, la ha acompañado como un medio estatal para legitimarse por medio de la identidad nacional y el discurso post-revolucionario⁸⁷, y más allá de sus resultados y su modo de ejecución. Me interesa explicar el proceso por el cuál se toma la decisión de actuar, así como el lugar que ocupa en la agenda pública y cómo llega a ocupar ese lugar.

⁸³ Swaim, *op. cit.*, p. 1

⁸⁴ *Ídem.*

⁸⁵ *Ibid.*, p. 2.

⁸⁶ Véase A. Ruy Sánchez, *op. cit.*

⁸⁷ Como se estudia ampliamente en B. Mabire, *op. cit.* Y también en Alina Hernández, *México expuesto. Exhibiciones de arte y poder de la política cultural neoliberal (1988-2004)*(tesis), México, El Colegio de México.

Los elementos de una política de fomento al cine

La política de fomento al cine se refiere al apoyo, financiamiento, legislación y regulación del proceso productivo cinematográfico (en todas sus etapas, producción, distribución y exhibición). Como toda política cultural, una política de fomento al cine tiene elementos operativos que se pueden encontrar en todo el mundo. En todos los casos se aplican medidas directas o indirectas. Entre las medidas directas figuran el financiamiento gubernamental para producir, distribuir o exhibir películas, la entrega de premios (para financiar proyectos) a artistas destacados o la formación y el mantenimiento de infraestructura e instalaciones para apoyar la creación de películas.⁸⁸

Entre las formas indirectas, se encuentran los esquemas de exención de impuestos o de incentivos fiscales que estimulen la inversión en proyectos cinematográficos y, por tanto, que activen la industria sin la injerencia directa del gobierno; las medidas regulatorias que protejan a los productos cinematográficos de los productos extranjeros y de la competencia desleal dentro del mercado nacional; incluso, las medidas de comercio exterior que protejan a la industria cinematográfica mediante la entrada regulada de productos extranjeros al país.⁸⁹

Algunos autores, como Jorge A. Schnittman, consideran que hay una relación clara entre el crecimiento de la industria de cine nacional con la existencia, características y modo de funcionamiento de ciertas políticas estatales de fomento a la producción, en especial las de tipo proteccionista.⁹⁰

Es decir, se puede regular el nivel de las importaciones de películas extranjeras. Asimismo, se pueden establecer medidas de protección, como el imponer un límite a los precios que se cobran en taquilla. Incluso, se puede exigir un porcentaje mínimo de exhibición de películas nacionales. Todas estas son medidas gubernamentales que pueden favorecer a la producción cinematográfica nacional.⁹¹

La actuación del Estado en el fomento al cine se basa en su problema económico. Según J. Schnitmann, la industria cinematográfica no puede operar óptimamente porque no se han alcanzado las economías de escala necesarias. No puede crecer porque sus costos siguen siendo altos y sus ganancias bajas. En un país como México, la industria cinematográfica no es viable

⁸⁸ Statistics Canada, *Canadian Culture in Perspective: An Statistical Overview*, Ottawa, Ministry of Industry, 2000, p. 17.

⁸⁹ Cummings y Katz, *op. cit.*, pp. 3-5.

⁹⁰ J. Schnittman, *op. cit.*, p. 5.

⁹¹ *Ídem.*

económicamente, pero se tienen que considerar también los aspectos culturales, así como la necesidad de proteger por lo menos parte del mercado nacional.⁹²

La política de fomento al cine en la práctica

El apoyo gubernamental al cine, como he argumentado, debe fundamentarse en la necesidad de promover y proteger los productos nacionales. Idealmente, existen mecanismos y medidas para lograrlo. Ahora me dedicaré a observar lo que ocurre en la práctica.

Como dice B. Mabire, las políticas culturales poseen un carácter indefinido que se atribuye a la escasez de datos, y a la diversidad de sus herramientas y de sus ámbitos de acción. Es por eso que se hace más difícil la tarea de evaluar y medir con exactitud sus resultados, pues aunque se intente, no se puede juzgar la eficacia de las políticas culturales con indicadores pertinentes como se puede medir la eficacia de las estrategias económicas.⁹³

No obstante, es importante tener en cuenta las experiencias en otros países para darnos idea de la naturaleza de las políticas culturales en México. En los últimos años se ha hecho un gran esfuerzo por crear indicadores que permitan evaluar las políticas públicas de fomento a la cultura. Esto, con el objetivo de que el ciclo de políticas públicas se complete con la retroalimentación y evaluación de las políticas.⁹⁴

El apoyo al arte y al cine ha existido en todas las naciones occidentales, de un modo o de otro. Hay distintos tipos de políticas culturales y de instituciones que se dedican a ponerlo en práctica. Tener en cuenta la forma en que se desarrolla la política cultural y considerar las acciones referidas al cine en otros países nos permite tener una visión más amplia para analizar y evaluar la política en México.⁹⁵

La mayoría de las industrias de cine alrededor del mundo son apoyadas estatalmente, con las excepciones de Estados Unidos y de la India, ya que sus mercados internos son lo suficientemente grandes como para poder producir sin subsidios —los casos más importantes de subsidio al cine son Francia, España e Italia.

⁹²J. Schnittman, *op. cit.*, pp. 7-10.

⁹³B. Mabire, *op. cit.*, p. 14. Véase también D. Netzer, *op. cit.*, p. 50.

⁹⁴Tal es el caso de la UNESCO, que cuenta con una amplia base de datos con indicadores de cultura de todo el mundo; su objetivo es asistir a los gobiernos para que desarrollen un marco analítico para recopilar y analizar datos de política e industria cultural (a lo que en inglés se llama *statistical capacity building*). Asimismo, se han dedicado a esta tarea también otros organismos internacionales tales como, la Comisión Europea, la *Commonwealth Foundation*, la Organización de Estados Iberoamericanos, entre otros. Véase <http://www.ifacca.org/>.

⁹⁵Cummings y Katz, *op. cit.*, pp. 3-5.

No obstante, algunos autores argumentan que hay que considerar que Estados Unidos dispone de un amplio abanico de ayudas estatales en forma de créditos fiscales, comisiones estatales, regionales y metropolitanas en materia cinematográfica, así como subsidios “encubiertos” (mediante la reducción de los impuestos locales y la provisión de condiciones para la producción). Después de todo, es conocido que existen leyes de filmación en los estados de la federación que proveen de condiciones favorables para la producción dentro del territorio, e incluso financiamiento de una parte de la producción —que, en algunos casos, podría cubrir los salarios de los actores.⁹⁶ Este conjunto de ayudas estatales nos permite explicar en parte el éxito de la industria hollywoodense, aunque el discurso oficial de los empresarios y del Departamento de Comercio de Estados Unidos se concentre en asegurar que el comercio de los medios de comunicación trazan directrices de desarrollo económico y que Hollywood es una empresa libre, en la que el gobierno de Estados Unidos no interviene.⁹⁷

La opinión general es que el gobierno debe involucrarse en el financiamiento o fomento al cine.⁹⁸ Y, en efecto, la tendencia prueba esa creencia: la industria francesa de cine ha recibido un intenso apoyo estatal a lo largo de los últimos cincuenta años. También la entrada de dinero estatal ayudó al resurgimiento del cine británico en las últimas décadas.⁹⁹

La política de fomento al cine en Canadá es siempre un ejemplo exitoso en todos los textos académicos que estudian el fomento al cine. La política se distingue por llevar a cabo medidas de protección importantes —derivadas del concepto de “excepción cultural” que distingue al cine de otras industrias. La política canadiense también incorpora otros instrumentos. Los instrumentos legales que se ponen en práctica en Canadá son la regulación de la industria cinematográfica, la legislación de fomento y la de derechos de autor.¹⁰⁰

Los instrumentos directos se observan cuando el Estado es el propietario de ciertas instalaciones como estudios, escuelas de cine, filmotecas y administra directamente las

⁹⁶ “America’s subsidies for filmmaking. The money shot”, *The Economist*, 13 de agosto de 2009.

⁹⁷ Toby Miller, Nitin Govil *et. al*, *El nuevo Hollywood. Del imperialismo cultural a las leyes del marketing* trad. de Nuria Pujol i Valls, Barcelona, Paidós, 2005, pp. 68 y 69.

⁹⁸ La industria cinematográfica norteamericana nació con fuerte impulso estatal, bajo la concepción de que el cine generaba necesidades de consumo que el país podía satisfacer con la exportación de su producción al mundo. Cabe destacar que en Estados Unidos, los estados federales otorgan fuertes incentivos impositivos y facilidades para la producción cinematográfica, a través de las *film commissions*. Pablo Perelman y Paulina Seivach, *La industria cinematográfica en la Argentina: Entre los límites del mercado y el fomento estatal*, Buenos Aires, Laboratorio de industrias culturales, 2003, p. 27.

⁹⁹ Carl J. Mora, *Mexican Cinema*, Jefferson, McFarland and Company, 2005 p. 254.

¹⁰⁰ Statistics Canada, *op. cit.*, p. 17.

instituciones de fomento al cine, además de generar financiamiento a los proyectos cinematográficos, a su distribución y a su exhibición.¹⁰¹

La exención de impuestos para fomentar la producción es un instrumento indirecto (en Canadá se llama *Investment Tax Credit for Feature Films*). Incluso entre las provincias canadienses más reacias al financiamiento directo al cine, se considera que las exenciones de impuestos son una manera innovadora de intervención gubernamental.¹⁰²

Por lo que se refiere a los instrumentos de tipo proteccionista, que forman una parte esencial de la política de fomento al cine canadiense, son el ejemplo del empleo del concepto de “excepción cultural” —que Canadá aplica a todos los tratados comerciales que firma con otros países—, la definición del mínimo número de películas canadienses que deben exhibirse al año, el tiempo mínimo que deben permanecer exhibiéndose y la restricción del número películas extranjeras que se exhiben en ese país.¹⁰³

La definición del número mínimo de películas nacionales que se exhiben se denomina cuota de pantalla. La cuota de pantalla es un requisito respecto de la cantidad obligatoria de películas nacionales que deben exhibirse en un período determinado. Es una medida que los Estados han adoptado a fin de proteger su cinematografía en el mercado interno.¹⁰⁴ Esta medida se aplica también en Francia, bajo el argumento que considera que la cultura es no sólo importante sino esencial para un país moderno.¹⁰⁵ En ese país también se aplicó un impuesto a las películas extranjeras que se acumula en un fondo dedicado a la producción nacional.¹⁰⁶

Las medidas proteccionistas en Canadá y en todo el mundo parten del hecho de que es imposible ignorar el impacto del cine de Hollywood.¹⁰⁷ El problema de desarrollar un cine nacional se resiente en todo el mundo, todos los países se enfrentan a la expansión de las

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Payne, *op. cit.*, p. 42.

¹⁰³ Statistics Canada, *op. cit.*, p. 17.

¹⁰⁴ Ponencia del presidente del INCAA, Jorge Coscia, para un ensayo sobre temas de política cultural argentina, próximo a editarse, tomado de <http://porlanuevaledecine.blogspot.com/2007/11/la-importancia-de-la-cuota-de-pantalla.html>

¹⁰⁵ Manuel Estrada, "Una retrospectiva de la cinematografía en México. Historia de película", no. 83. México, *Revista Mexicana de Comunicación*, 2003, p. 1.

¹⁰⁶ S. R. López y J. D. Cano, "El mejor año filmico, 1958: 138 cintas; el peor, 97: sólo nueve", *El Financiero*, Cultura, 29 de marzo del 2006.

¹⁰⁷ Andrea Noble, *Mexican National Cinema*, London-New York, Routledge, 2005, pp. 13 y 14.

películas producidas por el gran mercado que es el estadounidense—que, por su lado, lucha por acaparar el mayor porcentaje del mercado mundial.¹⁰⁸

No obstante, dicen algunos autores, el problema se agrava todavía más porque México, como Canadá, comparte fronteras con Estados Unidos.¹⁰⁹ A. Noble dice, que no todo país en vías de desarrollo debería tener una industria de cine nacional, pero México sí. No sólo por su historia, sino porque, como Canadá, México se define a sí mismo por lo que no es: México no es Estados Unidos. Para los mexicanos, las películas son una defensa para evitar ser absorbidos culturalmente por los Estados Unidos.¹¹⁰ Sin embargo, en 2004, por ejemplo, el 60 % de las películas que se exhibieron en México provenían de Hollywood.¹¹¹ Es por eso que, según este argumento, no sólo se justifica la acción gubernamental para fomentar el cine nacional, sino que es necesaria.¹¹²

En el caso de Canadá, el gobierno apoya con fondos públicos la producción de cine. Así como el mercado mexicano representa un objetivo importante para las compañías estadounidenses, el canadiense es igualmente susceptible a esa invasión. Para los canadienses, es importante definirse culturalmente y mantenerse diferentes ante Estados Unidos. No obstante, esa preocupación ha sido adoptada firmemente por el gobierno canadiense, pues negoció dejar fuera del tratado de libre comercio a las industrias culturales, en contraste con el gobierno mexicano.¹¹³ Los resultados de la política canadiense muestran claramente su eficiencia: con un promedio de 261 películas producidas al año entre 1999 y 2003.¹¹⁴

Además del apoyo a la producción, existe otro tipo de apoyo indirecto que se puede observar en Francia, España y otros países de Europa. En este esquema, las televisoras nacionales deben destinar, por ley, parte de sus utilidades a la producción de cine. En el caso de España, las

¹⁰⁸ En palabras de Noble: “De un modo o de otro, todas las naciones que buscan desarrollar un cine nacional se enfrentan a la presencia de Hollywood (...) Hollywood se percibe como “vanguardia” industrial y lidera la innovación tecnológica, la inversión y la producción dirigida al placer. Pero, paradójicamente, “Hollywood” y todo lo que representa constituye un importante oponente de los cines nacionales: la apariencia seductora de sus películas, el gasto inmenso en producción y tecnología y la presencia constante de sus películas en todo el mundo, todos estos elementos perjudican, limitan y moldean el cine local.” *Ibid.*, p. 13.

¹⁰⁹ Seguín, “Movies of the weak”, *Canadian Business* (19), p. 1.

¹¹⁰ Noble, *op. cit.*, 13,

¹¹¹ Víctor Ugalde, “Panorama de la producción cinematográfica nacional”, *Estudios Cinematográficos*, no. 26, 2005, p. 55.

¹¹² C. Mora, *op. cit.*, p. 255.

¹¹³ C. Mora, *Ibid.*, p. 254.

¹¹⁴ Víctor Ugalde, “¿Fiesta o responso?”, *Toma*, núm. 4, 2009, p. 21.

compañías televisores están obligadas por ley a invertir 5% de sus ganancias en cine; el dinero se va a un Fondo de Ayudas destinado a la inversión para la producción de películas nacionales.¹¹⁵

En España, además existen ciertas medidas fiscales dirigidas a la atracción de capitales ajenos al mundo audiovisual, para que inviertan en producción cinematográfica, bajo la figura del coproductor financiero, que puede desgravar hasta un 18% de su inversión, es decir, un porcentaje igual al que se aplica a los productores audiovisuales. La institución encargada del fomento al cine, el Instituto de Cinematografía y Artes Audiovisuales, tiene funciones amplias y un papel importante como agencia estatal para el fomento de la producción cinematográfica.¹¹⁶

En Argentina, para tomar un ejemplo latinoamericano, se ha puesto en marcha una política de fomento al cine muy amplia que se refleja en sus resultados. México produjo un promedio de veinte películas al año entre 1999 y 2003, en tanto que Argentina produjo cuarenta y dos en el mismo período. La política de fomento argentina incorpora varios instrumentos a través de los cuales los productores nacionales se benefician con créditos, subsidios, cuotas de pantalla y regulación. Al igual que en Francia, en Argentina se cobra un impuesto a cada boleto vendido en taquilla que se dirige a un fondo para la producción de cine.¹¹⁷

En vista de lo anterior, se puede notar que, en la mayoría de los casos, la existencia de una política de fomento al cine nacional se basa en la premisa de que la producción cinematográfica contribuye al desarrollo de una identidad nacional, de la conciencia de la historia y al conocimiento de los problemas locales. El apoyo gubernamental a la cinematografía se justifica con el argumento bajo el cual se afirma que, sin ese apoyo, la mayoría de las películas que son filmadas en el país no podrían realizarse ni exhibirse, debido a que la actividad requiere de inversiones significativas y altamente riesgosas. Además, el mercado interno es muy pequeño en comparación con la máquina hollywoodense y la competencia muy grande —y en claras condiciones de inferioridad. Por consiguiente, sin una política de protección y de fomento no se puede hacer cine en México, pero tampoco en Francia, Argentina o España, que son algunos de los países que han logrado desarrollar una industria cinematográfica importante.¹¹⁸

¹¹⁵ Víctor Hugo Rascón Banda y Fernández, "El cine en la mira", *Etcétera*, 2005. Versión electrónica.

¹¹⁶ "El Gobierno aprueba la polémica Ley del Cine", *El Mundo*, Cultura y Ocio, 1 de junio de 2007.

¹¹⁷ Pablo Perelman y Paulina Seivach, *op. cit.*, pp. 27 y 140.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 27.

CONCLUSIÓN

La actuación del gobierno para fomentar al cine —sea cual sea su papel, como industria, arte o producto cultural— se justifica con argumentos que se basan en la importancia de la cultura para el desarrollo de un país pero también en la importancia del cine como bien de interés público que es responsabilidad del Estado mantener.

En teoría, la acción estatal se debería manifestar en política pública cultural de fomento al cine, con todos sus elementos y herramientas: legislación; intervenciones gubernamentales, ya sean directas, como el financiamiento para producir y el mantenimiento de infraestructura o, indirectas, como los incentivos fiscales, medidas regulatorias, medidas de protección de las importaciones y regulación. En la práctica, se pueden observar muchos ejemplos en los que el gobierno fomenta al cine con una política pública bien articulada.

En el siguiente capítulo me enfocaré a observar cómo ha participado el gobierno mexicano en el fomento al cine, a la luz de los conceptos presentados en este capítulo y las experiencias observadas.

CAPÍTULO II

CINE, INDUSTRIA Y ESTADO

En este capítulo haré una revisión de la participación del Estado en el fomento al cine, a la par del desempeño de la industria cinematográfica, que están íntimamente relacionados. Muchos son los factores que explican el comportamiento del gobierno mexicano en la promoción del cine. Por eso, es interesante repasar los acontecimientos a través de la historia para entender la relación del Estado con el cine y saber en qué medida la situación previa determinó la posición del gobierno mexicano en la última década del siglo XX. La revisión histórica de la participación del Estado en el fomento al cine permitirá identificar el tipo de apoyo y las distintas etapas en que se ha otorgado. De esta manera, se podrán identificar los factores que explican la participación del Estado en ciertos momentos y su alejamiento en otros.

En la revisión de los hechos se dará respuesta a las preguntas siguientes: en primer lugar ¿cuál ha sido la participación del gobierno en el fomento al cine? ¿cómo se puede definir? Y en segundo lugar, ¿qué intereses motivaron la participación de las distintas instancias del gobierno en el fomento al cine? Es decir ¿por qué se dio ese fomento?

1. LOS INICIOS DEL FOMENTO AL CINE

La participación del gobierno en el fomento al cine empezó una vez que la industria cinematográfica estuvo bien establecida y funcionando, esto sucedió a finales de la década de los treinta. Durante las décadas previas era la iniciativa privada la que se dedicaba a financiar y realizar las películas.¹¹⁹ Dice Carlos Monsiváis que el cine mexicano se inauguró como una

¹¹⁹ Nota metodológica: como se ha observado en el primer capítulo de esta tesis, el subsidio directo a la producción cinematográfica y el presupuesto asignado para el mantenimiento de organizaciones dedicadas a la promoción de la realización cinematográfica son medidas que forman parte de una política cultural de fomento al cine. Los montos presupuestales y el gasto en el fomento al cine es un indicador que permite observar la fortaleza de una política pública y de las organizaciones encargadas de ponerla en marcha. No obstante, el gasto gubernamental en el cine no es un indicador común en los informes gubernamentales y los análisis programáticos. En contraste con otras áreas de política pública, como la salud o la educación, se excluye de la mayoría de los informes. Al buscar en los informes de gobierno de los sexenios estudiados, en los archivos de la SHCP y en los archivos del IMCINE se encontraron datos desagregados del financiamiento al cine. En algunos sexenios, la información fue casi nula. En otros sexenios se encontraron algunos datos que podían dar luz a mi estudio. Pero, en general, los datos encontrados

artesanía. Hasta que el cine se volvió una industria, el Estado mostró interés por el fomento.¹²⁰

En principio, para el entonces presidente Lázaro Cárdenas, el cine no fue una prioridad cultural. El gobierno, en ese entonces, no le dio al cine el apoyo que otorgó, por ejemplo, a la música, a la pintura mural y a la literatura.¹²¹ Ese apoyo estatal al arte se estableció en las primeras fases de la institucionalización post-revolucionaria. Se consolidó, en esas fechas, la escuela de pintura mural que recibió ampliamente el amparo del Estado. Aunque de manera menos obvia que la pintura mural, la literatura también recibió el respaldo de los gobiernos post-revolucionarios.¹²² A partir de esta década y en los decenios siguientes el Estado fue el empleador principal de los artistas e intelectuales. Como consecuencia, se dio la burocratización del arte y de los artistas que resultó en la construcción del aparato institucional más grande de Latinoamérica para la cultura. La estabilidad política y económica, y el proceso de urbanización favorecieron el desarrollo de la actividad cultural.¹²³

La década de los treinta inició con baja producción de películas, con dos en 1931, fue aumentando rápidamente a partir de 1933 cuando se produjeron veintiuna y ya para 1938 se produjeron cincuenta y siete.¹²⁴ El cine mexicano se convirtió rápidamente en el líder de la

no fueron suficientes ni adecuados para utilizarlos en el análisis de esta tesis. En el sexenio de Echeverría se hacía un reporte extenso cada año, a cargo del Banco Nacional Cinematográfico. En estos reportes se especificaban todas las acciones del Estado con respecto del fomento al cine: presupuesto, construcción de infraestructura e indicadores de producción. En cambio, en los informes del sexenio de López Portillo, se dan algunos datos a cerca de la actividad cinematográfica como una actividad comercial y se especificaba su valor con respecto del Producto Interno Bruto (PIB), pero , no se encontraron datos de los montos de financiamiento. En el sexenio de Miguel de la Madrid se encontraron reportes completos con información muy útil: asignaciones presupuestales a las organizaciones de fomento al cine (en ese momento, había siete organizaciones, entre otras el IMCINE, Películas Mexicanas y Estudios Churubusco), indicadores de producción e indicadores de educación en las escuelas de cine. Para el sexenio de Salinas, las organizaciones que estaban a cargo del fomento al cine habían pasado a cargo de la SEP. No obstante, los indicadores se volvieron más escasos. Se pueden encontrar algunos indicadores de producción, de capacitación y de copias realizadas, pero no existen datos de la asignación presupuestal. En los informes de gobierno del sexenio de Zedillo se especifica el presupuesto ejercido en cultura, mas no se identifica el ejercido en fomento al cine. No fue hasta el sexenio de Vicente Fox, que los presupuestos y los montos dirigidos a la producción están disponibles mediante los informes del IMCINE. La escasez de datos en algunos sexenios y la multiplicidad de indicadores que se encuentran a través de los sexenios hacen la tarea de unificarlos para poder compararlos una tarea que bien podría ser el tema de otra tesis. Es decir, no existe información constante y congruente a través de los sexenios que se estudian que permitiera observar la participación del gobierno en el fomento al cine desde el punto de vista presupuestal. Aunque se reconoce la utilidad de crear una serie de indicadores que permitieran analizar el comportamiento de la política de fomento al cine (por ejemplo la comparación del gasto entre diferentes áreas de política pública, la comparación del gasto entre países, la comparación del gasto en cine respecto del gasto total en cultura, entre otros) se considera que es asunto de un trabajo de investigación futura.

¹²⁰ Monsiváis, art. cit., p. 1057.

¹²¹ Paola Costa, *La "apertura" cinematográfica. México 1970-1976*. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla, 1988, p. 44.

¹²² Alina Hernández, *op. cit.*, p. 25.

¹²³ *Ibid.*, p. 29.

¹²⁴ Noble, *op. cit.*, p. 14.

producción en idioma español y mantuvo ese lugar por muchos años. Fue a finales de la década de los treinta que el Estado se involucró de manera importante en la promoción cinematográfica. Una vez que se observaron buenos resultados se empezó a ver al cine como a las demás artes y se convirtió en una herramienta para promover los valores nacionales post-revolucionarios.¹²⁵

En 1935, el gobierno de Cárdenas participó en el financiamiento de los estudios CLASA (Cinematográfica Latinoamericana, S.A.) junto con inversión privada. Y en 1938, se decretó una cuota mínima de exhibición para películas nacionales —una película al mes.¹²⁶ Cuando a penas el cine se podía considerar una industria, vivió su primer crisis. En 1938 y 1939 hubo una fuerte disminución en la producción de películas —causada, en gran parte por la creciente expansión del cine norteamericano— y, en consecuencia, la inversión privada en México disminuyó.¹²⁷

Ante la ausencia de inversión y la inminente crisis, varios sectores de la industria solicitaron al gobierno de Cárdenas apoyo para el fomento al cine. En respuesta, se fundó por decreto presidencial, el Banco Nacional Cinematográfico —dedicado exclusivamente a la industria del cine—, en sus primeros años con una participación minoritaria del Estado. Lo que constituyó el fortalecimiento de la participación del Estado en el fomento al cine.¹²⁸

Aunque las bases de la industria cinematográfica se establecieron en los años treinta, fue en los cuarenta cuando tuvo un auge: la época de oro.¹²⁹ Hay una serie de factores que explican este apogeo. En primer lugar, debido la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos concentró todos sus recursos en la producción bélica, dejando de lado las exportaciones, incluido el cine. Esto ocasionó la falta de abasto de películas norteamericanas, lo que dejó un nicho para que se produjeran películas nacionales— dada la demanda y el parque de salas que existían y que se debían aprovechar. En segundo lugar, los Estados Unidos consideraron conveniente ayudar al cine mexicano.¹³⁰ Dice E. García Riera que ese apoyo lo vieron como una herramienta para la

¹²⁵ Costa, *op. cit.*, p. 44.

¹²⁶ Monsiváis, art. cit., p. 1058.

¹²⁷ Emilio García Riera, *Breve historia del cine mexicano. Primer siglo 1897-1997*, México. Canal 22-IMCINE-Mapa-Universidad de Guadalajara, 1998, p. 103.

¹²⁸ Costa, *op. cit.*, p. 45.

¹²⁹ Hay diferentes opiniones acerca de la duración del periodo llamado como época de oro. Por ejemplo: para Carl J. Mora el período comprende el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952), cuándo hubo auge económico y prosperidad. Mora, *op. cit.*; para Emilio García Riera, el período tuvo la duración de la Segunda Guerra Mundial (1941-1945). Véase *op. cit.*; y para Carlos Monsiváis la época de oro fue “más o menos entre 1933 y 1955”, véase art. cit.

¹³⁰ Dice E. García Riera que como prueba de la solidez y éxito de la industria es el hecho de que 4,000 personas se dedicaban al cine, todas afiliadas al Sindicato de Trabajadores de la Industria Cinematográfica (STIC). Véase, *op. cit.*, p. 122.

difusión de las ideas y la causa de los Aliados en la Segunda Guerra en los países hispano hablantes. De cualquier modo, la guerra resultó beneficiosa para la producción de cine nacional pues no tenía mucha competencia: se podía consumir dentro del país lo que se producía y se podía exportar a Latinoamérica.¹³¹

El Banco Nacional Cinematográfico jugó un rol importante en la producción de películas en esa década. Se convirtió en una fuente crediticia exclusiva de la industria lo que permitió el financiamiento de las películas producidas en el país, con ayuda de las compañías productoras auspiciadas por el Estado.¹³²

El papel del gobierno en el fomento se fue fortaleciendo a finales de la década de los cuarenta: en 1947, el Banco Nacional Cinematográfico se reorganizó y aumentó la participación del Estado a mayoritaria. El nuevo arreglo sentó las bases para el modelo de financiamiento al cine de las siguientes décadas: la combinación de inversión estatal mayoritaria con la privada, en menor medida.¹³³ En 1947 la compañía Películas Nacionales, S.A, se fundó con una participación minoritaria del Estado. En 1949 se promulgó la primera Ley Cinematográfica, en la que se anunciaba la intención de fomentar la producción de películas de alta calidad e interés nacional, además se estableció formalmente que la industria cinematográfica era de interés público. También se determinaba en la Ley el número de días de exhibición mínima que cada año deberían dedicarse a películas mexicanas. En la Ley se establecían las responsabilidades del gobierno mexicano y se proponía un esquema de protección mercantil y de fomento a la producción.¹³⁴

Así, durante el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952) se institucionalizó, a diferentes niveles, la participación estatal en el cine. La estructura industrial, regida por el Estado, se había establecido finalmente en la Ley Cinematográfica de 1949.¹³⁵

El aumento de la participación del gobierno de Miguel Alemán en el fomento al cine y su institucionalización se entienden más si se ubican en el contexto de la política económica que se estaba llevando a cabo esos años. La política económica se centró en una estrategia de políticas proteccionistas para promover el desarrollo y el fomento a la industria nacional (sobre todo las que estaban en sus primeras etapas como la petrolera, la eléctrica y, por supuesto el cine). El

¹³¹ *Ibid.*, p. 121.

¹³² *Ibid.*, p. 123.

¹³³ Noble, *op. cit.*, p. 16.

¹³⁴ Costa, *op. cit.*, pp. 53 y 54.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 54.

desarrollo de esta política representaba en primer lugar, la protección de la competencia externa, en segundo lugar, políticas fiscales de subvención, en tercer lugar, el apoyo a la inversión en infraestructura y en cuarto, el fomento directo mediante instituciones de crédito oficiales.¹³⁶

De modo que se puede notar cómo las medidas de fomento al cine eran reflejo de las políticas económicas proteccionistas y continuaron siéndolo hasta que el modelo terminó de agotarse en 1982 y dio paso a políticas neoliberales que también influyeron, como explicaré después, en la participación del gobierno en el fomento al cine.

En el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), el sector de la distribución se centralizó y se subordinó a la administración del Banco Nacional Cinematográfico —en 1953. Además, gracias a la reestructuración que promovió el director del Banco Nacional Cinematográfico, Eduardo Garduño, fue posible fortalecer el sector de producción, pues se aseguraba la unión de los productores con las distribuidoras —dependientes del Banco— para garantizar su distribución y restar fuerza al monopolio de la exhibición de William O. Jenkins.¹³⁷

En 1960, finalmente quedaron bajo el control estatal el financiamiento, la distribución y la exhibición del cine mexicano: todas las etapas del proceso del cine. El gobierno adquirió los contratos de exhibición de las salas de Cadena de Oro y de Operadora de Teatros, lo que significaba la compra de los pilares más fuertes del monopolio de la exhibición.¹³⁸ Se sentaron de esta manera las bases para la incumbencia del Estado en todas las etapas del proceso de producción de cine, que se desarrollaría en mayor medida en la década siguiente.

La institucionalización del fomento al cine que empezó en estos años, con la promulgación de la Ley Cinematográfica, y que se centró en las decisiones dentro del Banco Nacional Cinematográfico, fue el cimiento sobre el cual se desarrolló la producción de cine en México hasta el sexenio de Echeverría.¹³⁹

¹³⁶ Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, FCE-El Colegio de México, 1996, p. 36.

¹³⁷ Desde 1947 la exhibición estaba bajo el monopolio de las empresas de William O. Jenkins en alianza con los empresarios mexicanos Manuel Espinosa Yglesias y Gabriel Alarcón, en conjunto poseían más del 80 % de las salas de exhibición del país, a través de los circuitos Cadena de Oro y Operadora de Teatros. Marcela Fernández Violante, “Lágrimas y risas: la Ley Federal de Cinematografía de 1992”, *Cuadernos de Estudios Cinematográficos* (11), 2007, p. 78. Véase también Costa, *op. cit.*, p. 54 y García Riera, *op. cit.*, p. 184.

¹³⁸ Según García Riera, el monopolio no opuso mucha resistencia a su propia supresión porque el cine ya no era negocio tan rentable como lo fue en la década de los cuarenta y cincuenta. García Riera, *op. cit.*, p. 211.

¹³⁹ Costa, *op. cit.*, p. 54.

2. LA “ESTATIZACIÓN” DEL CINE

A pesar de las medidas tomadas en los años cincuenta, la década de los sesenta significó crisis para la producción de cine. De 1961 en adelante se redujo la producción de películas y los ingresos de la industria; la crisis se agravó con la devaluación de las monedas sudamericanas que ya no demandaban cine mexicano; y la iniciativa privada resultaba impotente para enfrentar la pérdida de mercados.¹⁴⁰

El cine comercial ya no respondía a las necesidades de renovación determinadas por la televisión y el desarrollo de la clase media. Dice C. Monsiváis que la clase media dejó de reconocerse en las películas nacionales, pues no reflejaban los problemas y las tensiones de la sociedad mexicana.¹⁴¹

Además, el esquema de apoyo estatal al cine se había convertido en un espacio para que los productores privados obtuvieran ganancias con poca inversión y poco riesgo —que, además, producía un “cine de factura apresurada, barata y convencional”.¹⁴² Tradicionalmente, los productores privados operaban con el crédito que otorgaba el Banco. El crédito, en teoría, estaba diseñado para financiar sólo una parte del total del presupuesto, pero se extendió la práctica de inflar el presupuesto y se financiaba la totalidad de las producciones con el préstamo estatal. Los productores privados hacían uso de los recursos que ofrecía el Estado, pero con pleno consentimiento de sus representantes. Esta estructura administrativa, no obstante, estaba sostenida por altos costos para el Estado.¹⁴³

La crisis del cine nacional se agravó con el nacimiento de la crítica. Se originó un conflicto entre los grupos empresariales ligados con el gobierno y un grupo de críticos, *Nuevo Cine*, de naturaleza intelectual formado en las universidades. Este grupo difundió ideas de la revista francesa *Cahiers du Cinema* y se empezó a exhortar la creación de cine de autor (el director como responsable y artífice de la película). Además, este grupo estaba preocupado por la falta de representación de los problemas del país en el cine. Ese movimiento ganó adeptos en las universidades y consolidó su influencia mediante los cine-clubes y el trabajo de los críticos (tales

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 58.

¹⁴¹ Las películas de temas revolucionarios y campesinos, que habían sido tan exitosas en las décadas anteriores, empezaron a verse obsoletas. El desarrollo económico y la población que emigró del campo a las ciudades abrieron paso a la nueva clase media urbana que no se veía ya reflejada en la pantalla. Mabire, *op. cit.*, p. 27.

¹⁴² Celia Shojjet y Roberto Aschentrupp, *Cine y poder. La política del gobierno en la industria cinematográfica mexicana 1970-1982* (tesis), México, UNAM, 1982, p. 108.

¹⁴³ *Idem.*

como Francisco Pina, Emilio García Riera, José de la Colina, Jorge Ayala Blanco).¹⁴⁴

No obstante, el gobierno de Díaz Ordaz no asumió la responsabilidad de promover la creación del cine mexicano que demandaba la crítica. En gran medida, porque esa práctica en la que el sector empresarial empleaba los apoyos del Estado, con su consentimiento, era un arreglo común en la política de Díaz Ordaz. El gobierno en turno siempre dio prioridad al sector empresarial y para éste, el Presidente poseía las cualidades esenciales: ser pro estadounidense y políticamente conservador.¹⁴⁵ En palabras de González Casanova en 1964: “la empresa privada, mexicana y extranjera, es una extraordinaria fuerza en las decisiones económicas. Organizada en confederaciones, cámaras, asociaciones, clubs, constituye el más novedoso y vigoroso conjunto de grupos de presión, al que el gobierno debe tomar en cuenta en sus decisiones económicas y políticas.”¹⁴⁶

Evidentemente, esta actitud en favor del sector empresarial y la élite burocrática generó resentimiento en las clases medias y los grupos estudiantiles, que observaban cómo el crecimiento económico beneficiaba a una minoría de políticos y empresarios. Ese resentimiento se reprimió con autoritarismo y violencia y, a partir de 1968, dejó en evidencia las fallas políticas del sistema: a los ojos de muchos mexicanos se había convertido en un represor político y económico.¹⁴⁷

Ante este escenario de clima político, Luis Echeverría (1970-1976) empezó su sexenio con la intención de diferenciarlo del anterior. Las medidas que tomó el Estado a partir de 1968 estuvieron muy influidas por su enorme deseo de tener una cierta imagen (con la intención de borrar otra), un cierto prestigio, proyectando una cara progresista del país a través del cine.¹⁴⁸ Los eventos de Tlatelolco ese año hicieron un daño irreparable a la imagen del Estado, las respuestas de Echeverría fueron parte de un discurso de acercamiento a la población, la campaña de reconquista se dirigió a las comunidades universitaria e intelectual para atraerlas a la tradición priísta. Se renovaron los apoyos financieros al cine con objetivos primordialmente políticos, pues

¹⁴⁴ Monsiváis, art. cit., p. 1063.

¹⁴⁵ Es importante mencionar algunas medidas que tomó el Estado en ese período, en 1963, el entonces subsecretario de Gobernación, Luis Echeverría, fue nombrado presidente del Consejo de Administración del Banco Nacional Cinematográfico y mediante éste se convocó al Primer Concurso de Cine Experimental. Al empezar el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (en 1964) el nuevo director de la dirección de Cinematografía en la Secretaría de Gobernación (duró de 1964-1968), Mario Moya Palencia, se mostró más sensible que sus antecesores a las presiones renovadoras del cine mexicano. Véase García Riera, *op. cit.*, p. 235.

¹⁴⁶ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1965, p. 42.

¹⁴⁷ Alan Riding, *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortíz, 1985, pp. 78-80.

¹⁴⁸ García Riera, *op. cit.*, p. 84.

este patrocinio se brindaba como herramienta para recuperar la legitimidad perdida. El erario subsidió entonces a ese cine renovado con la esperanza de que todo regresara a la normalidad.¹⁴⁹

La nueva misión del gobierno mexicano se amplió y se oficializó en el sexenio de Luis Echeverría. A partir de este momento el proyecto estatal para fomentar al cine mexicano se basó en la reestructuración de lo que se producía y en la idea de inventar un cine nuevo —desde las oficinas del gobierno.¹⁵⁰

La primera parte de la década de los setenta se puede definir como un período ambicioso, porque desde el gobierno se intentó inventar un cine nuevo, desde cero. Es interesante estudiar, que entre 1970 y 1976, el gobierno mexicano (desde la Presidencia) asumió el papel de propulsor de ese cine. En este período se estableció una relación estrecha entre el Estado y la producción de cine.

La administración pública estuvo presente en todas las etapas del proceso de producción cinematográfica. En primer lugar, con el apoyo del Banco Nacional Cinematográfico, se crearon tres compañías estatales de producción: la Corporación Nacional Cinematográfica (CONACINE), la Compañía Nacional de Cine y Teatro (CONACITE I) y CONACITE II. De manera que en 1976 casi todas las películas eran de producción estatal. Además, de que se ofrecían servicios de exhibición y distribución en las diversas salas propiedad del Estado mexicano.¹⁵¹

Se puede identificar la transformación del esquema de producción de películas y la presencia predominante del Estado si observamos el Cuadro 1. En 1971, la iniciativa privada produjo setenta y tres películas pero el Estado solamente cinco, para el año 1976 los productores privados estuvieron a cargo de veinte películas y el gobierno produjo treinta y seis.

Cuadro 1. Películas producidas (1971-1976)

Según tipo de inversión

Películas producidas	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Por productores privados	73	67	49	41	33	20
Por el Estado	5	16	16	20	23	36
Independientes	5	7	6	6	4	5
Total	83	90	71	67	60	61

Fuente: E. García Riera, *op. cit.*

¹⁴⁹Mabire, *op. cit.*, 43.

¹⁵⁰Costa, *op. cit.*, p. 60.

¹⁵¹*Ibid.*, p. 26.

Durante este período el gobierno produjo películas como inversionista único mediante CONACINE, CONACITE I y CONACITE II, pero también en coproducción con otros países, como Cuba, Canadá, Puerto Rico, España y Colombia. La organización cooperativa privada DASA (Directores Asociados Sociedad Anónima), formada por realizadores como Raúl Araiza, José Estrada y Alberto Isaac, también coproducía películas con el Estado. Se coproducía también con algunos productores privados (como las firmas Marco Polo y Alpha Centauri)¹⁵², pero este esquema disminuyó a finales del sexenio.

Las películas producidas por compañías privadas dejaron de recibir créditos del Banco y empleaban a los sindicatos de cine, el Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica (STPC) y el Sindicato de Trabajadores de la Industria Cinematográfica (STIC). El resto de las películas que se producían eran independientes o de las escuelas de cine.¹⁵³

El cine nacional prometía un panorama más positivo después de los resultados pobres de la década de los sesenta. Rodolfo Echeverría, hermano del entonces presidente Luis Echeverría, fue nombrado director del Banco Nacional Cinematográfico. Para cuando llegó a la dirección del Banco, la estructura de la industria cinematográfica apoyada por el Estado había llegado a un punto clave. El Banco se había vuelto el punto de partida de todas las actividades relacionadas con la industria, coordinando las diversas etapas del proceso: financiamiento o producción, distribución y exhibición. Pero el nuevo director del Banco se enfrentaba a las condiciones críticas de la industria.¹⁵⁴

En gran medida, el liderazgo del ex actor fue esencial para lograr la reestructuración del fomento estatal al cine. Rodolfo Echeverría contaba con el apoyo de los sindicatos y la simpatía de la prensa y los críticos progresistas. Por ser parte de la industria se le otorgó la confianza de los sectores clave para empezar la reestructuración.¹⁵⁵

El Banco coordinaba un sistema que incluía los Estudios Churubusco para filmar las películas, la Compañía Operadora de Teatros (COTSA) para exhibirlas en el país, la compañía distribuidora Películas Nacionales, las compañías que distribuían las películas en el exterior

¹⁵²En 1976, coprodujeron con el estado las películas *Los albañiles* de Jorge Fons y *Las Poquianchis* de Felipe Cazals, dos de las mejores cintas del año según García Riera, *op. cit.*, p. 230.

¹⁵³*Ibid.*, pp. 200-230.

¹⁵⁴Rodolfo Echeverría había dedicado una gran parte de su vida a la actuación y al mundo del espectáculo, participó en más de 80 películas bajo el nombre de Rodolfo Landa. *Ibid.*, p. 63.

¹⁵⁵Entrevista a Rodolfo Echeverría citada en Paola Costa, *op. cit.*, p. 68.

Películas Mexicanas y Cimex y, Procinemex, la empresa para promover las películas.¹⁵⁶ El cine estaba ya organizado en cierta medida por el Estado. Dijo el entonces director del Banco: “Ya tenía todo, lo que se hizo fue ampliar, perfeccionar...estabilizar y crear nuevas instituciones al servicio de la cinematografía nacional.”¹⁵⁷

Al ocupar el cargo, Rodolfo Echeverría se enfrentó con la crisis que se veía desde los años sesenta. Se encargó de diseñar un proyecto para reestructurar el cine, no sólo la producción apoyada por el Estado, sino los contenidos de las películas. La meta esencial era la superación artística del cine mexicano en los hombros del aparato estatal que se había construido. Se inauguró la Cineteca Nacional y se propuso la creación del CCC (Centro de Capacitación Cinematográfica) para formar a las nuevas generaciones de cineastas.¹⁵⁸

La gestión de Rodolfo Echeverría al frente del Banco Nacional Cinematográfico derivó en una producción de cine estatizada.¹⁵⁹ Es evidente que la importancia atribuida al cine por el gobierno mexicano es grande en este período, ya que estuvo en gran medida controlado y fomentado por el Estado. Sobretudo, en términos económicos: mil millones de pesos fueron destinados a mejorar instalaciones y, según el informe del Banco, en el lapso de 1970 y 1976 se produjeron 318 películas con un monto total de crédito de 636.3 millones de pesos (en pesos de ese año) de los cuales se recuperaron 401 millones.¹⁶⁰ En palabras de E. García Riera, ocurrió “algo único en el mundo: la virtual estatización del cine nacional en un país no gobernado por comunistas”.¹⁶¹

Estas acciones se pueden explicar por varios factores. En primer lugar, Echeverría reconoció los errores del sexenio anterior y asumió la tarea de conciliar al gobierno con la sociedad. Echeverría trató de revitalizar al sistema, introduciendo una nueva generación a la administración pública, a la militancia del partido y de los sindicatos. Intentó diferenciarse del sexenio anterior también por medio de su política exterior que ondeaba orgullosamente la independencia de México de Estados Unidos al abrazar causas del Tercer Mundo y buscar nexos más estrechos con los gobiernos socialistas de Chile y Cuba, y tuvo éxito al encontrar la simpatía

¹⁵⁶ *Ibid.*, pp. 61-64.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 64.

¹⁵⁸ En 1963 se había fundado el Centro Universitario de Estudios Cinematográficos de la Universidad Nacional de México. Columba Vértiz de la Fuente, "El cine, tres décadas de dura resistencia", *Proceso*, 2006, Versión electrónica.

¹⁵⁹ *Idem.*

¹⁶⁰ Costa, *op. cit.*, p. 72. Véase *Informe general sobre la actividad cinematográfica en el año 1976 relativo al Banco Nacional Cinematográfico, S.A. y sus filiales*, 26 de noviembre de 1976.

¹⁶¹ García Riera, *op. cit.*, p. 278.

de sectores de intelectuales de izquierda y liberales.¹⁶² Para lograr esta revitalización, el cine funcionó como instrumento ideológico para llegar a grandes masas y permitió la manifestación de tendencias ideológicas acordes a la política del Presidente y la retórica de apertura democrática y los discursos tercermundistas.¹⁶³

La actitud del gobierno de Echeverría en favor del cine se explica también si se considera que el esquema de financiamiento estatal de los años anteriores había dejado de generar ganancias, había aumentado los costos de producción y distribución y existía déficit económico en varias de las empresas del Estado que se dedicaban a financiar el cine. En las décadas anteriores, la industria cinematográfica en manos de la iniciativa privada, aprovechó el financiamiento indiscriminado del Banco y la infraestructura estatal sin lograr acumulación de capital y recuperación para el Estado. Por tanto, el plan de reestructuración que se llevó a cabo en el sexenio de Echeverría intentó recuperar la acumulación de capital del sector, pero primero tenía que sanear sus finanzas. En el nuevo esquema se optó por suspender el crédito a los productores privados y producir como único inversionista o coproducir con los grupos y sindicatos de trabajadores.¹⁶⁴

La posición del gobierno de Echeverría y su plan de reestructuración del cine se plasmó en el Informe del Banco que decía: se inicia un plan de reestructuración de la industria cinematográfica nacional con el objetivo de “renovar objetivos y medios para cambiar la imagen deteriorada que el cine mexicano presentaba al inicio de la década...con productos falsos y deformados que se rechazaron por numerosos sectores sociales en el país y en el exterior”. También intentaba proponer “una alianza de todos los grupos interesados” para superar la crisis, tratando de elevar la calidad de las películas y adquirir nuevos mercados y de recuperar los mercados naturales.¹⁶⁵

El proyecto renovador de Echeverría se presentó como si pretendiera romper el marco de la dependencia nacional y enfrentar los sectores empresariales beneficiados por el desarrollo capitalista del país. Para lograrlo se puso como objetivo la recuperación del sistema de los

¹⁶² A. Riding, *op. cit.*, pp. 80-81.

¹⁶³ La lucha antimperialista, el enfrentamiento con un enemigo común y el tercermundismo como bandera se plasmó en varias películas auspiciadas por el Estado: *Actas de Marusia*, *La isla de los hombres solos* y *Maten al León*. Véase Shoijet y Aschentrupp, *op. cit.*, p. 135.

¹⁶⁴ A este sistema se le llamó “paquete”. En él, los trabajadores podían ser copropietarios del producto de su trabajo y socios del Estado. Según su fórmula, el Estado contribuía con 80% del costo de cada película y los trabajadores con 20%. Las ganancias se repartían a la mitad. Véase Paola Costa, *op. cit.*, p. 75 y Shoijet y Aschentrupp, *op. cit.*, p. 110-135.

¹⁶⁵ Véase Banco Nacional Cinematográfico, *op. cit.*, pp. 11-13.

principales afectados en 1968: las clases medias, los estudiantes, profesores e intelectuales.¹⁶⁶ Se abrió el espacio para que los jóvenes y los universitarios se prepararan para hacer cine y se les dio financiamiento para hacerlo.

En lo que se refiere al sector privado, el gobierno manifestaba que no impedía la creatividad productiva y la iniciativa de nadie y que no se dictarían prohibiciones que restringieran las actividades de la empresa privada. Pero, finalmente, el gobierno de Echeverría se manifestó en contra de la inversión privada en un discurso pronunciado en la ceremonia de los premios Arieles en 1975. En este momento cúspide, se hizo clara la posición de la Presidencia con respecto de la participación del Estado en el fomento al cine. El Presidente dijo:

“Reiteradamente hemos hecho una invitación a la iniciativa privada para que sea nacionalista, que acepte riesgos...yo no he visto en los señores productores cinematográficos la preocupación por la cultura, sino sólo por el negocio... Yo les indico al Secretario de Gobernación y al señor Director del Banco Cinematográfico, que vean el modo de darles las gracias a los señores industriales del cine para que se dediquen a otra actividad y que veamos qué hacemos.”¹⁶⁷

Se quiso presentar esta exclusión de los privados como un enfrentamiento de nacionalización, pero, dice P. Costa, que estas acciones se insertan en la estrategia general del sexenio de modernización de la industria y de fortalecimiento del Estado.¹⁶⁸

En suma, como dice E. García Riera, la “estatización virtual” del cine en este período no resultó de un plan previo, sino de un encadenamiento de circunstancias. A lo que se puede concluir que fue este gran apoyo, mera coyuntura política. Porque la participación del gobierno en el fomento al cine no aparece ya de igual forma en los siguientes sexenios.¹⁶⁹

Ciertamente, la coyuntura política y económica permitió los gastos enfrentados, pues el proyecto de cine tenía el respaldo del Presidente. Según Rodolfo Echeverría parecía que la fuente de financiamiento no se agotaba porque había apoyo del gobierno federal y de las instituciones financieras, refiriéndose a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entonces encabezada por

¹⁶⁶Aunque, es importante notar, que al mismo tiempo, la represión contra los grupos guerrilleros surgidos después de 1968 era una batalla que se peleaba ávidamente.

¹⁶⁷ Discurso citado en Paola Costa, *op. cit.*, p. 77.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 81.

¹⁶⁹ García Riera, *op. cit.*, pp. 278-279.

José López Portillo.¹⁷⁰ En efecto, en este período existía tanto el apoyo del gobierno federal como del legislativo y el financiamiento asignado —todo lo anterior encabezado por el Presidente.

Hay que tener en cuenta que los setenta fue un período en el que la aprobación del Presidente era esencial para cualquier proyecto. Sin el apoyo expreso y claro de la figura presidencial seguramente la historia sería diferente. Rodolfo Echeverría, respecto de la coordinación del proyecto cinematográfico y el proyecto político, dice: “Yo creo que hay un entendimiento primordial, fundamental, que fue el que implementa el Presidente de la República en dos frases muy significativas ‘luchen por un buen cine’ y ‘un buen cine de libertad’. Coincidió exactamente con el nuestro. Él no se metía en detalle...y él todo eso nos permitió, atacar todas las ramas de la cinematografía.”¹⁷¹

Dice P. Costa que la reestructuración emprendida no podía sostenerse a largo plazo. Ya que fue hecha de manera faraónica, con un gasto muy grande imposible de concebir fuera del contexto coyuntural en el que el Presidente era hermano del director del Banco.¹⁷² Además, no obstante los cambios sustanciales en la industria cinematográfica, la acumulación de capital fue insuficiente y se distribuyó de manera ineficiente, los distribuidores y exhibidores fueron los beneficiados.¹⁷³

Si bien el proyecto de Rodolfo Echeverría y del Banco no tuvo los resultados esperados ni las intenciones más honestas por lo menos se producía (como se observa en el cuadro 1). Se pueden resaltar algunos logros, como el ingreso de gente nueva a los cuadros del medio, el auspicio de la producción documental, el apoyo a las escuelas de cine y la recuperación de salas y de públicos (sobre todo, la clase media universitaria).¹⁷⁴ Dice García Riera: “Nunca antes habían accedido tantos y tan bien preparados directores a la industria cinematográfica ni se había disfrutado de mayor libertad en la realización de un cine de ideas avanzadas”.¹⁷⁵

¹⁷⁰Citado en Costa, *op. cit.*, p. 73.

¹⁷¹ Citado en *Ibid.*, p. 68.

¹⁷² El apoyo estatal, así como fue concebido por el Banco Nacional Cinematográfico desde su creación fue, según Paola Costa la mayor limitación a la creación de un verdadero arte cinematográfico nacional, como planteaba la idea de los *Cahiers du Cinema* del “cine de autor”, siendo esto último uno de los principales objetivos manifiestos de esa administración. Véase Costa, *op. cit.*, pp. 156-164.

¹⁷³Shojjet y Aschentrupp, *op. cit.*, p. 134.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 135.

¹⁷⁵García Riera, *op. cit.*, p. 278.

3. NUEVA ADMINISTRACIÓN, NUEVO MODELO

Al terminar el sexenio de Echeverría se mostraron insostenibles sus medidas con respecto del sistema estatal de fomento al cine. En la presidencia de José López Portillo (1976-1982) surgió una nueva crisis del cine, que para muchos se puede calificar como desastrosa.¹⁷⁶ Los nuevos funcionarios tendieron a procurar de nuevo los intereses de las empresas privadas y su inversión en el cine.

Dice B. Mabire que debido a que el régimen de Echeverría terminó en caos, la política cultural sufrió los efectos de la tradición priísta de renegar del gobierno anterior y después intentar distanciarse. El nuevo sexenio empezó con el modelo económico de las décadas anteriores desgastado, lo que desembocó en la más importante crisis hasta entonces, en 1976. El sexenio se enfrentaba con la herencia del endeudamiento externo y del financiamiento inflacionario y, por si fuera poco, con la devaluación del peso. En consecuencia, las medidas con respecto del cine puestas en marcha en el sexenio anterior eran insostenibles y los nuevos funcionarios tendieron a perder interés por el proyecto cinematográfico.¹⁷⁷

A finales de 1978 se propuso desaparecer el Banco Nacional Cinematográfico. Se le restó la importancia que tuvo por años y se desplazaron las decisiones en 1978 a la dirección de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) en la Secretaría de Gobernación. Además, se nombró como titular de la dirección a la hermana del Presidente, Margarita López Portillo. La “sacerdotisa de la causa cultural mexicana” del sexenio de López Portillo era ahora quién tenía la capacidad de alentar y fomentar la producción de cine.¹⁷⁸ En sus palabras “En la cinematografía, las políticas adoptables no fueron instrumentadas convenientemente y han resultado realizaciones costosas y artísticamente deficientes. Todo esto aunado a la dispersión de los recursos ha imposibilitado una visión coherente del uso de los medios.”¹⁷⁹

Como consecuencia, se dio paso a que surgieran nuevas empresas privadas para producir cine. En 1978 surgió Televisine, filial de Televisa, para producir un cine familiar amparado en las fórmulas tradicionales de éxito en taquilla. Los funcionarios de RTC consideraban que el cine comercial “debe estar a cargo de la iniciativa privada, donde existen personas capaces de realizarlo con pleno conocimiento de lo que quiere ver el público... y las cintas cuyos

¹⁷⁶*Ibid.*, p. 304.

¹⁷⁷Mabire, *op. cit.*, pp. 44-45.

¹⁷⁸*Ibid.*, p. 47.

¹⁷⁹ Margarita López Portillo, “Como canales aislantes, los medios oficiales no han cumplido eficientemente”, *Proceso*, 11 de diciembre de 1978, núm. 110, p. 6.

argumentos abordan temas históricos, culturales, etc deben ser las que financien las empresas estatales.”¹⁸⁰

No obstante, la gestión de Margarita López Portillo, resultó desastrosa, según E. García Riera. Su equipo de consejeros culturales dio por segura la incompetencia de los realizadores mexicanos —el cine nacional era algo que no merecía la atención del Estado ni el fomento. Trató por ello de propiciar un retorno a la época de oro, un cine familiar, que dice García Riera ya no iba con los tiempos.¹⁸¹ También creyeron en la salvación del cine mexicano por famosos realizadores extranjeros, invitados a filmar en el país.¹⁸² El control de los fondos oficiales se utilizó para subsidiar toda propuesta meritoria según criterio personal de la hermana del Presidente lo que, según B. Mabire, resultó en resultados cuestionables y controvertidos.¹⁸³

Ahora bien, se puede notar una contradicción en las acciones del Estado en este sexenio con respecto del cine y la cultura, pues durante el corto período en que se disfrutó de un repunte económico debido a la venta del petróleo, el gobierno mexicano hizo todo lo posible para lucir su nuevo rostro de nación pudiente. Con respecto de la cultura, con el inesperado pero fugaz flujo de dinero aumentó el gasto público (le tocaría a los gobiernos posteriores vivir la resaca) con el objetivo de mostrar ante el mundo el país rico que estaba naciendo.

La música recibió todo el apoyo oficial, se creó la Orquesta Filarmónica de la Ciudad de México, a la que se invitaron a muchos músicos extranjeros. Se invirtieron muchos recursos en el Festival Internacional Cervantino, se invitaron a las principales orquestas del mundo, a las más relevantes compañías de ballet, de teatro y otras actividades artísticas.¹⁸⁴ Es decir, el gasto público en cultura se dirigió principalmente a subsidiar una que otra operación cultural espectacular de carácter elitista que no llegó a toda la población, sin realizar un plan a mayor plazo.¹⁸⁵

Así como en las demás artes, la inversión en cine se enfocó en rechazar las producciones

¹⁸⁰Ramón Charles, “El cine comercial para la iniciativa privada y el cultural e histórico para el Estado”, *Excelsior*, 31 de enero de 1981.

¹⁸¹Entre las películas que se realizaron por directores extranjeros en esa época con un gasto muy grande de recursos públicos fueron: *Los hijos de Sánchez* de Hal Bartlet, *La Cabra* de Francis Weber, *Campanas Rojas* de Sergei Bondarchuk, una coproducción con el gobierno de la URSS. García Riera, *op. cit.*, p. 305.

¹⁸²García Riera, *op. cit.*, p. 305.

¹⁸³Mabire, *op. cit.*, p. 47. En este período se pusieron muchos obstáculos a los cineastas jóvenes del país. Muchas películas hechas en el período anterior de Rodolfo Echeverría en el Banco Nacional Cinematográfico resultaron enlatadas o mal estrenadas. Véase García Riera, *op. cit.*, p. 305.

¹⁸⁴Shojjet y Aschentrupp, *op. cit.*, p. 145.

¹⁸⁵*Ibíd.*, p. 51.

locales y en importar cine que se consideraba de mayor calidad. Además la intención de regresar a la “época de oro” significaba la vuelta al *star system* de los cuarenta¹⁸⁶, a las películas del tipo familiar, sin referencia a los problemas sociales. Cuando los realizadores surgidos en el período echeverrista habían intentado salir de esos temas y esos modos de hacer cine porque ya no respondían a las necesidades y las demandas de la sociedad mexicana.¹⁸⁷

El objetivo que manifestaban los titulares de la RTC era unificar todo el sistema de fomento al cine del sexenio anterior bajo una misma institución y reducir la intervención del gobierno en el cine, para lo cuál era necesario la desaparición de algunas empresas paraestatales y la transferencia de funciones a la RTC.

Las medidas tomadas por Margarita López Portillo comenzaron al empezar el sexenio, cuando fue liquidada CONACITE I, una de las tres productoras estatales. En 1979, se inició una campaña para desprestigiar al Banco y a sus funcionarios, encabezada por Margarita López Portillo, dirigente de RTC.¹⁸⁸ La RTC acusó de fraude por millones de pesos a varios funcionarios del cine, pese a que según García Riera el fraude no se probó. Por si fuera poco, después de ocho años de funcionamiento, el 26 de marzo de 1982 se incendió la Cineteca Nacional, se perdieron vidas y un gran acervo filmico.¹⁸⁹

Las acciones tomadas por Margarita López Portillo obedecían a un nuevo régimen de gastos estatales, en el que disminuyó la inversión en el sector público como consecuencia de la crisis económica. Los funcionarios de RTC y el presidente de la CANACINE decían que el cine debía estar a cargo de la iniciativa privada, porque era ahí dónde estaban las herramientas y el personal adecuado para hacer películas de calidad. Argumentaban que los productores de cine no debían cargar con la responsabilidad de cultivar al público (como argumentaban que el Estado lo exigía), sino crear una industria y ganar dinero como comerciantes que eran. Pero según la opinión de otros el resultado fue un nivel más bajo de cine, muy lejos de la calidad perseguida: “un nivel muy barato, de cabareteras y trailers” decía Alfredo Joskowicz.¹⁹⁰

Como se puede observar en el Cuadro 2, a partir de 1977 la participación del Estado en la

¹⁸⁶ Este sistema, originario del cine de Hollywood, consistía en formar “estrellas” de los actores de las películas, se convirtió el elemento más importante para la promoción de las películas mexicanas de los años cuarenta y cincuenta. El público de la época idolatraba a intérpretes como Jorge Negrete, Pedro Infante, María Félix, Pedro Armendáriz y Dolores del Río. Véase García Fernández, “Historia del cine”, *Cine y Letras*, mayo 2008.

¹⁸⁷ García Riera, *op. cit.*, p. 304.

¹⁸⁸ Costa, *op. cit.*, p. 167.

¹⁸⁹ García Riera, *op. cit.*, p. 305.

¹⁹⁰ Costa, *op. cit.*, pp. 171-173.

producción de cintas mexicanas disminuyó y dio paso a la participación privada. En 1977, el gobierno mexicano fue productor del 50% (45 películas) del total de las películas producidas y los productores privados se encargaron de casi el 40% (35 películas). En contraste, en 1981, el gobierno mexicano produjo sólo siete películas que constituían el 7%, en tanto que la iniciativa privada se encargó de la producción de setenta y cuatro películas, el 76% del total de las películas producidas. Esto se entiende si se observa que con la desaparición de CONACITE I y los demás cambios administrativos la producción estatal descendió considerablemente.

Cuadro 2. Películas producidas (1977-1982)

Según tipo de inversión

Películas producidas	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Por productores privados	35	50	64	88	74	57
Por el Estado	45	28	15	5	7	7
Independientes	10	18	26	14	16	23
Total	90	96	105	107	97	87

Fuente: García Riera, *op. cit.*

Se puede ver, entonces, que las medidas tomadas en este período no estaban dirigidas a la producción de cine local y se dejó más espacio para que los inversionistas privados empezaran a producirlo. Pero, a la vez se buscaba crear un cine de élite con financiamiento del Estado y artistas internacionales. Como dice B. Mabire, siguió sin haber un proyecto cultural que incorporara al cine, si bien se desplegaron acciones destinadas a reinventar la consolidación de la identidad nacional, bajo los estándares de Margarita López Portillo y el Presidente.¹⁹¹

4. “DESINCORPORACIÓN” DEL APARATO ESTATAL DE PRODUCCIÓN DE CINE

Miguel de la Madrid asumió la tarea cada vez más difícil de reconstruir el prestigio del Presidente, después de la crisis en la que terminó el sexenio de López Portillo. En materia cultural, durante su gobierno la escasez de recursos empeoró la situación. A raíz de la crisis económica por la que la comunidad internacional intervino para rescatar a México, se ordenaron reducciones presupuestarias, que obedecían a las condiciones impuestas por el nuevo orden internacional. La política de austeridad y lo que después se llamó “reforma del Estado”¹⁹²

¹⁹¹ Mabire, *op. cit.*, p. 45.

¹⁹² Véase José Luis Méndez, “La reforma del Estado en México: alcances y límites” en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.

repercutió sobre todo en las instituciones culturales. En el contexto de la privatización y venta de empresas paraestatales, las instituciones dedicadas a promover la cultura se veían como una carga innecesaria del gobierno.¹⁹³

De la Madrid dio paso a la estrategia económica de recortes (bajo los supuestos de la política neoliberal) que se desarrolló plenamente en los sexenios posteriores. Bajo este esquema, las políticas culturales y el fomento al cine se veían como un lujo indispensable, porque estaban insatisfechas necesidades materiales primarias, además ya no se veían como la mejor vía para reforzar la identidad nacional como antes.¹⁹⁴

En ese sexenio el aparato estatal de fomento al cine sufrió algunos cambios. En 1983 se fundó por decreto el Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE), la nueva estructura del Instituto se basaba en dejar de financiar totalmente y empezar a coproducir con el sector privado. El Instituto adquirió para su manejo toda la industria paraestatal cinematográfica: CONACINE, CONACITE II, Centro de Producción de Cortometraje, Estudios Churubusco, Estudios América, Películas Mexicanas, Continental de Películas, Publicidad Cuauhtémoc, COTSA y el CCC.¹⁹⁵ Pero el nuevo Instituto sufrió desde el principio las restricciones presupuestarias y burocráticas. En lugar de hacerlo un instrumento cultural de relativa autonomía, se le subordinó a RTC, es decir a la Secretaría de Gobernación.¹⁹⁶

Como consecuencia, la participación del Estado fue desapareciendo, no era ya la gran intervención estatal empujada por el Banco Nacional Cinematográfico. Eso transformó al sector privado en el principal impulsor de la actividad (como se puede observar en el Cuadro 3), lo que, según algunos autores, repercutió en la calidad de las películas producidas.¹⁹⁷

La burocratización e ineficiencia del aparato estatal de fomento al cine así como las dificultades económicas llevaron al sector cinematográfico a una severa crisis. En estas circunstancias, y en el marco de las políticas gubernamentales de privatización y una menor participación del Estado en la economía, el gobierno mexicano replanteó su papel que establecería las bases para su comportamiento los sexenios siguientes— abriendo el paso

¹⁹³Mabire, *op.cit.*, p. 52.

¹⁹⁴*Ibid.*, p. 54.

¹⁹⁵Mora, *op. cit.*, pp. 150-152.

¹⁹⁶García Riera, *op. cit.*, p. 331.

¹⁹⁷En esta época surgieron nuevos géneros como el “cine lépero” y el “cine de ficheras”. Véase Vértiz de la Fuente, art. cit. También véase Costa, *op. cit.*, pp. 174-176.

desmedido a las fuerzas del mercado.¹⁹⁸

Cuadro 3. Películas producidas 1983-1988

Según tipo de inversión

Películas producidas	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Por productores privados	68	56	59	57	57	66
Por el Estado	9	5	8	4	3	5
Independientes	5	3	12	2	5	5
Total	82	64	79	63	65	76

Fuente: García Riera, *op. cit.*

5. LIBRE MERCADO Y CINE

La crisis que desde 1982 había atravesado el país afectó la industria cinematográfica pero también el poder adquisitivo del público que dejó de ir al cine. Además, las políticas económicas recientemente adoptadas en el sexenio de Miguel de la Madrid (desde la entrada al Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT) en 1986) fueron creando las condiciones para los cambios en materia cultural que se darían en los noventa, en respuesta a los procesos de globalización que ocurrían en todo el mundo.¹⁹⁹ Como resultado, se puso en práctica una política generalizada de restricción de las responsabilidades del Estado.

En 1988, con la economía y la política en crisis, el régimen priísta no parecía capaz de garantizar la estabilidad de las décadas anteriores. El sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) se convirtió en el heredero del debilitamiento del corporativismo, el agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones y la pérdida de legitimidad después de las elecciones de ese año. De modo que Salinas se quedó con la tarea de propiciar una nueva relación entre Estado y sociedad y además de buscar la manera de incluir al país en las nuevas tendencias en el mundo.

El sexenio de Salinas se caracterizó por la tensión entre el afán modernizador y el apego a viejas prácticas autoritarias. La propensión a resguardar el autoritarismo político se explica porque seguía siendo indispensable para imponer nuevas reglas en la economía. En medio de esta tensión se encontró la política cultural. Dentro de la política generalizada de “desincorporación”, descentralización y restricción de las responsabilidades del Estado, el aparato estatal de fomento

¹⁹⁸ Ana Rosas Mantecón, "Películas y públicos. La batalla por la diversidad" en Lourdes Arizpe (coord.), *Los retos culturales de México*, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 154.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 162.

al cine desapareció, mientras las instituciones de política cultural se reestructuraban bajo el mando directo del Presidente.²⁰⁰

En este contexto se creó el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. El nuevo organismo no contaba con ingresos seguros pues según el decreto contaría “con el presupuesto que se le autorice dentro de la SEP”.²⁰¹

El nuevo aparato institucional de la cultura serviría como ámbito de diálogo privilegiado, sin intermediarios, entre el Presidente y la comunidad artística. El CONACULTA estableció un nuevo sistema de patrocinio cultural que no dependía enteramente del Estado ni de la iniciativa privada. Con la creación de este organismo se establecía el objetivo de revisar los programas de las instituciones culturales. La noción básica de esta revisión de la política cultural fue el cuestionamiento de la función del Estado como propietario y responsable de la vida cultural. Su función debía ceñirse al fortalecimiento de los servicios que facilitan la conservación del patrimonio cultural; la innovación en los procedimientos; y a la diversificación de los canales de financiamiento para la creación.²⁰² Esas funciones que debían cumplir las instituciones culturales se llevaron a cabo en las instituciones y políticas de fomento al cine.

En ese sexenio hubo muchas modificaciones en la organización y estructura del aparato estatal de cine. En 1989 el IMCINE quedó desligado de RTC en Gobernación y se le asignó al CONACULTA. Se transfirieron a su responsabilidad la Academia Mexicana de Artes y Ciencias Cinematográficas y la Cineteca Nacional.

A finales de 1990, fueron liquidadas las empresas estatales CONACINE y CONACITE II. El espacio de los Estudios Churubusco se redujo y los estudios América se vendieron, varias de las distribuidoras estatales se fueron a la quiebra y muchas salas cerraron tanto en la Ciudad de México como en el resto del país. Finalmente, en 1993, COTSA fue desmantelada y vendida. Se liquidaron las distribuidoras Continental de Películas, Nuevas Distribuidoras de Películas Mexicanas y Películas Mexicanas, así como Publicidad Cuauhtémoc, las productoras CONACINE, y CONACITE II, y se desapareció el Banco Nacional Cinematográfico, cuyas funciones fueron absorbidas por el IMCINE.²⁰³

²⁰⁰Mabire, *op. cit.*, p. 57.

²⁰¹*Ibid.*, p. 58.

²⁰²Álvarez, *op. cit.*, p. 81.

²⁰³García Riera, *op. cit.*, p. 358.

En consecuencia, el fomento tradicional basado en medidas estatales había llegado a su fin. La producción, distribución y exhibición de filmes mexicanos se quedaron sin el respaldo del enorme aparato estatal de las décadas anteriores.²⁰⁴

El desmantelamiento del aparato estatal de fomento al cine se hizo oficial cuando, en 1992, se aprobó la Ley Federal de Cinematografía, que abrogó la Ley de la Industria Cinematográfica aprobada en 1949.²⁰⁵ Dice E. García Riera que fue aprobada con urgencia para dar paso al nuevo orden económico y para satisfacer las exigencias del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, próximo a firmarse.²⁰⁶ Las nuevas condiciones económicas requerían legislación coherente con los principios neoliberales: el libre mercado y el adelgazamiento de la acción estatal.

La Ley fue preparada con la participación de Jorge Medina Viedas, entonces titular de la Dirección General de RTC, adscrita a Gobernación, y de Ignacio Durán Loera, director del IMCINE.²⁰⁷ Los funcionarios del ejecutivo consideraban que para lograr los objetivos del Tratado era necesaria la modificación de las leyes.²⁰⁸ Por su lado, los empresarios estadounidenses ya se habían declarado en contra de toda regulación proteccionista. Por medio de la *Motion Pictures Association* (MPA), los empresarios declararon que la Ley de 1949 no cumplía los requisitos del libre mercado y del Tratado que se firmaría próximamente.²⁰⁹ Los miembros de la comunidad cinematográfica no compartían los puntos de vista oficiales ni los de los empresarios. Según la opinión de algunos, las empresas norteamericanas presionaron al gobierno mexicano para que no hubiera un marco legal que restringiera sus intereses: para introducir sus productos libremente en el mercado mexicano. Por lo tanto, el gobierno mexicano se vio presionado a desregular el cine.²¹⁰

Algunas organizaciones de escritores y productores se opusieron a las medidas y se acercaron a los ejecutivos de la MPA y al gobierno de Salinas para que no se reformara la Ley.²¹¹

²⁰⁴Rosas, art.cit., p. 154 y Lucila Hinojosa Córdova, *El cine mexicano. De lo global a lo local*. México, Trillas, 2003, pp. 44-46.

²⁰⁵*Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1992.

²⁰⁶García Riera, *op. cit.*, p. 358.

²⁰⁷Fernández Violante, art. cit., p. 74.

²⁰⁸Miguel Alemán Velasco comentó que “todas las leyes deberían transformarse conforme a los avances que se registran en el ámbito de la tecnología.” Citado en Isis Saavedra, *Entre la ficción y la realidad. Fin de la industria cinematográfica mexicana, 1989-1994* (tesis), México, UNAM, 2004, p. 45.

²⁰⁹Isis Saavedra, *op. cit.*, p. 48.

²¹⁰Víctor Ugalde citado en Isis Saavedra, *op. cit.*, p. 47.

²¹¹Arturo Pacheco, “Que ahora sí va en serio la reforma a la Ley del Cine; se minimizará la participación del Estado” en *El Heraldo de México*, México D.F., 10 de junio de 1992.

La Asociación de Productores y Distribuidores de Películas Mexicanas solicitó participar en la revisión de la Ley y presentó una lista de propuestas que incluía una cuota de pantalla para la exhibición de películas mexicanas, incentivos fiscales para los productores, incentivos con un porcentaje de la venta en taquilla para los productores, la exhibición de películas importadas en su idioma original, entre otras.²¹²

En principio, el gobierno federal parecía tener la intención de establecer un diálogo con la comunidad cinematográfica. Se instaló una comisión interinstitucional para discutir la iniciativa de Ley. La finalidad de esta comisión era realizar consultas entre los distintos sectores de la industria para elaborar el proyecto de Ley. Estuvo integrada por RTC, el IMCINE, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y el CONACULTA.

Se reunieron con representantes de la CANACINE, de la Asociación de Productores, del STPC, de la Sección de Directores y representantes de las cooperativas.²¹³

No obstante, el resultado final de la iniciativa de Ley no incluía ninguno de los puntos sugeridos por la comunidad cinematográfica. Para los sindicatos de cine, las cooperativas y la comunidad cinematográfica en general se estaba “entregando al cine en bandeja de plata” al capital extranjero. Para los miembros del STPC, la iniciativa era insuficiente pues se le negaba el lugar a las cooperativas y sindicatos.²¹⁴

Dentro de las discusiones en la Cámara de Diputados, los parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática (PRD) se opusieron a la Ley porque consideraban que el retiro del Estado provocaría desigualdad con respecto de la exhibición de películas mexicanas en contra de las estadounidenses.²¹⁵

Finalmente fue aprobada en diciembre de 1992.²¹⁶ La nueva Ley eliminó las medidas proteccionistas para la industria cinematográfica, ya que si bien enunciaba una defensa de los contenidos nacionales, no favorecía su producción y exhibición.²¹⁷ Al mismo tiempo, descartó la garantía de cuota de exhibición de películas nacionales, así como la medida de control de los precios en taquilla.

Y se determinó disminuir la cuota del 50% (establecida en la Ley de 1949) a un 30%, para que se redujera paulatinamente, con lo cual se posibilitaba la exhibición del material extranjero.

²¹² Macarena Quiroz Arroyo, “Diez puntos son los que propone la Asociación de Productores y Distribuidores de cintas mexicanas” en *Excélsior*, México, D.F., 18 de julio de 1992.

²¹³ Raquel Peguero, “Instalada, la Comisión que elaborará nueva Ley Cinematográfica” en *La Jornada*, México D.F., 2 de julio de 1992.

En el artículo décimo se disponía que los precios por la exhibición pública serían fijados libremente por las compañías exhibidoras.²¹⁸

La nueva Ley estaba contenida en diez capítulos. Suprimió la censura previa de los guiones, y la presencia de supervisores en las filmaciones extranjeras; estableció la posibilidad del doblaje para las películas infantiles y los documentales educativos; eliminó el mínimo de tiempo de pantalla para el cine mexicano. También liberó los precios en taquilla y estableció el fomento a la industria cinematográfica a través de “estímulos e incentivos fiscales que, en su caso, establezca el Ejecutivo Federal”.

La aprobación de la Ley de cine en 1992 se entiende en el contexto del gobierno de Salinas que se dedicó a perseguir un objetivo, el acercamiento expreso a Estados Unidos por medio del Tratado de Libre Comercio y por tanto se convirtió en un régimen monotemático. Como consecuencia, las políticas culturales y las medidas de fomento al cine quedaron relegadas una vez más y condicionadas a la coyuntura político-económica.²¹⁹ El contacto con Estados Unidos implicó la incidencia de las nuevas tendencias en la definición de la cultura nacional y en el uso de ésta como recurso económico. Lo que quiere decir que se empezó a utilizar como instrumento para el desarrollo urbano, el crecimiento económico y la creación de empleos. Por consiguiente, la cultura nacional dejó de ser una creación exclusiva del gobierno central y dio paso a un mayor número de actores, tanto estatales como privados.²²⁰

Ahora bien, la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLC) con Estados Unidos y Canadá fue la respuesta del gobierno mexicano frente a los procesos de globalización, pero en la práctica constituyó el resultado de un proceso de liberalización comercial, privatización y desregulación que se había iniciado desde antes.²²¹

²¹⁴ Salvador Torres, “Sin lugar, cooperativas y sindicatos en la iniciativa de Ley Cinematográfica” en *Uno más Uno*, México D.F., 30 de noviembre de 1992. Véase también Héctor Rivera, “Continúa el estira y afloja sobre la Ley Cinematográfica; hasta ahora, el gobierno va ganando al medio”, *Proceso*, México D.F., 14 de diciembre de 1992.

²¹⁵ “Diario de los debates”, Cámara de Diputados, Legislatura LV, 26 de noviembre de 1992. Véase también Martín Takagui, “Los perredistas contra la nueva Ley Federal de Cinematografía”; que hundirá (más) al cine mexicano” en *El Heraldo de México*, México D.F., 26 de noviembre de 1992.

²¹⁶ En 20 minutos se aprobó la Ley. Raquel Peguero, “Con 45 votos a favor, se aprobó en el Senado la nueva Ley Cinematográfica” en *Excélsior*, México D.F., 15 de diciembre de 1992.

²¹⁷ Lucila Hinojosa, *op. cit.*, p. 42.

²¹⁸ Enrique Sánchez Ruiz, “La industria audiovisual mexicana ante el TLC; radiografía de flujos desiguales”. *Revista Mexicana de Comunicación*, 12 (61), 2000. Versión electrónica.

²¹⁹ Mabire, *op. cit.*, p. 58.

²²⁰ Hernández, *op. cit.*, p. 21.

²²¹ *Ibid.*, p. 36.

Los promotores del Tratado tenían la esperanza de que con el acuerdo trilateral nuestra economía recuperaría su dinamismo, se incrementarían los niveles de producción con la entrada de capitales, se ampliarían los mercados gracias a las exportaciones, se diversificarían los mercados nacionales y además disminuirían los costos que le generaba al Estado el subsidio a la industria.

En ese contexto, el gobierno mexicano esperaba que la firma del TLC resultara en un aumento de la tasa de rendimiento esperado de la inversión y fortaleciera la confianza del sector privado. Dice Nora Lustig: “la firma de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos tenía esas características por dos razones en particular: primera, porque un acuerdo aseguraría el acceso futuro al mercado estadounidense y, segunda, porque garantizaría la permanencia de apertura económica de México”.²²²

Las industrias culturales mexicanas, incluido el cine, se incorporaron dentro del esquema de libre mercado, bajo la promesa de que se obtendrían beneficios del acceso al mercado estadounidense y, por tanto, se produciría una recuperación de su antiguo dinamismo. La industria cinematográfica quedó dentro del sector de comunicaciones no como un bien cultural, sino en el subsector de servicios de esparcimiento, un apartado que promueve la libre competencia.²²³

En cambio, Canadá se negó a incluir sus industrias culturales en las negociaciones, como ya había ocurrido al concertar el acuerdo bilateral anterior con Estados Unidos. El argumento del gobierno canadiense se basaba en el hecho de que la importancia del sector cinematográfico reside en que el cine no es sólo una actividad mercantil sino una actividad cultural. Se considera como un sector estratégico para la preservación de la identidad nacional, la propagación de valores, tradiciones y costumbres. Lo que quiere decir que la cultura y sus industrias deben superar el ámbito de la política comercial y el juego de las fuerzas de mercado que no conducen a un ideal social en materia de identidad nacional y diversidad cultural.²²⁴

Anticipándose a la entrada en vigor del tratado, Carlos Monsiváis, Gilberto Guevara Niebla, Néstor García Canclini y José Manuel Valenzuela Arce, entre otros, publicaron en 1992 un análisis de los posibles efectos del libre comercio sobre la educación y la cultura. El análisis

²²² Nora Lustig, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, FCE-El Colegio de México, 2002, p. 255.

²²³ Rosas Mantecón, art. cit., p. 3.

²²⁴ Laura Márquez Elenes, “Diversidad cultural, industrias culturales y el tratado de libre comercio de las Américas”, *Revista Mexicana de Estudios Canadienses* (4), 2004. Versión electrónica.

auguró que un acuerdo comercial elevaría el consumo de quienes dispusieran de medios suficientes, pero excluiría a los más pobres. Y que, finalmente, los productos se reducirían en número y calidad.²²⁵

Dice Víctor Ugalde: “los tecnócratas en turno se desentendieron de la petición [de que mantuvieran fuera a las industrias culturales del Tratado] aduciendo que nuestro cine resistiría los embates del libre comercio tal y como había resistido nuestra cultura por más de 30 siglos.”²²⁶

Por su parte, ante la decisión del gobierno canadiense de excluir a las industrias culturales con el argumento de proteger la diversidad cultural y a largo plazo la identidad nacional, el gobierno mexicano argumentó que la historia milenaria y la diversidad del país formaban un escudo ante las agresiones que suponía la cultura estadounidense. Carlos Fuentes fue un importante representante de esta posición salinista, sostuvo que la heterogeneidad cultural mexicana aseguraba que la entrada en vigor de un acuerdo comercial no ponía en peligro la integración nacional, como sí sucedía en Canadá. Fuentes argumentaba que la cultura, su contenido y su significado son elementos naturales de la nación, en vez de reconocer que los define en buena medida un proyecto estatal.²²⁷

Con respecto del cine, empezaron las discusiones para su inclusión, en cuanto iniciaron las negociaciones del Tratado en 1990. Los titulares del ejecutivo consideraron desde el principio que el cine, como industria generadora de divisas, debería ser incluido en el Tratado. Las autoridades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se reunieron con , el entonces director del IMCINE, Ignacio Durán Loera y con Víctor Flores Olea para analizar la manera en que la industria filmica quedaría dentro del TLCAN.²²⁸ En opinión de algunos autores, la decisión de incluir al cine en el Tratado era ya un hecho desde antes de empezar pláticas y reuniones. Después de todo, ya se estaba preparando la iniciativa de reformar la Ley para que armonizara con los principios del libre comercio.²²⁹

La discusión de las implicaciones del libre comercio en el cine se presentó en los medios de comunicación. Los argumentos en favor de la introducción del cine en el tratado que

²²⁵ Véase Gilberto Guevara Niebla y Néstor García Canclini, *La educación y la cultura ante el Tratado de Libre Comercio*. México, Nueva Imagen, 1992.

²²⁶ Víctor Ugalde, "A diez años del TLC", *Etcétera*, enero de 2004. Versión electrónica.

²²⁷ A. Hernández, *op. cit.*, p. 38.

²²⁸ “Analizarán la manera en que el cine quedará incluido en el TLC” en *El Nacional*, México D.F., 9 de marzo de 1991. Véase también Alejandro Salazar Hernández, “La SECOFI detallará los ‘pros’ y ‘contras’ de incluir al cine dentro del TLC” en *El Heraldo de México*, México, D.F., 27 de abril de 1991.

²²⁹ Isis Saavedra, *op. cit.*, p. 45. Véase también “Analizarán la manera en que el cine quedará incluido en el TLC” en *El Nacional*, México D.F., 9 de marzo de 1991.

presentaron tanto representantes del ejecutivo (SECOFI y del IMCINE) como del legislativo, se centraban en el hecho de que se generaría un mayor intercambio de bienes y servicios en las distintas ramas de la industria y se traduciría en aumento de la producción. Además, argumentaban que mejoraría la calidad de los productos y eso permitiría una mejor participación en el mercado internacional —lo que quería decir que se aseguraba tanto mejor calidad como mayor producción y exportación de películas nacionales.²³⁰

El gobierno parecía estar repitiendo los argumentos que presentaban los empresarios norteamericanos, quienes estaban especialmente interesados en invertir en el sector de las comunicaciones en México. El presidente de la MPA y de la *Motion Picture Association of America* (MPAA)²³¹, Jack Valenti²³², se reunió en varias ocasiones con el Presidente para discutir el futuro de la industria cinematográfica y el Tratado de Libre Comercio. El argumento principal de esta empresa era que el Tratado permitiría la entrada de capital norteamericano para producir y coproducir películas en el país.²³³

A finales de 1992, un ejecutivo de MPA, Steve Solot se reunió en Cancún, Quintana Roo con productores y empresarios mexicanos para debatir el tema. Se expuso que las barreras al libre comercio en la cinematografía (mediante cuotas de pantalla o porcentaje obligatorio de exhibición) no permitirían el desarrollo óptimo de la industria en el país. Además, los representantes de la MPA aseguraban que la firma del Tratado abriría mercados para la exportación de películas mexicanas.

En 1993, el director de la MPA publicó un artículo en la plana editorial de *Los Angeles Times* en donde sostuvo que la industria del cine de Estados Unidos apoyaba totalmente el

²³⁰ Javier Delgado, “El TLC beneficiará al cine mexicano: Durán Loera” en *Uno más Uno*, México D.F., 6 de octubre de 1993. Véase también Marcela Carreño Burgos, “Podría modificarse la Ley de Radio y TV a causa del TLC” en *Novedades*, México D.F.

²³¹ La MPA es la filial internacional de la MPAA que se encarga de defender los intereses de sus miembros y sus productos en todo el mundo. Se encarga de promover el acceso libre a los mercados y la protección de los derechos de autor y propiedad. Tiene oficinas en cada región del mundo: en Latinoamérica, Asia, Europa, Medio Oriente y África. http://www.mpa.org/inter_landing.asp

²³² Jack Valenti es un personaje importante que seguirá apareciendo en la política mexicana. Como presidente de la MPAA, y de su filial MPA, se dedicó a negociar con gobiernos de todo el mundo, pero sobre todo de los de países en vías de desarrollo, para que las películas estadounidenses y los intereses de las empresas afiliadas a la MPAA estuvieran protegidos. Valenti, un ex-funcionario del gobierno federal estadounidense en la Casa Blanca, duró treinta y ocho años (de 1966 a 2004) como presidente de la MPAA. Véase Kerry Segrave, *American Films Abroad. Hollywood's Domination of the World's Movie Screens*, Jefferson, McFarland, 1997.

²³³ Y seguiría reuniéndose con los siguientes Presidentes, Ernesto Zedillo y Vicente Fox, para discutir los intereses que representaba. Véase Lucila Hinojosa, *op. cit.*, p. 50.

acuerdo comercial con México y repudió el “excesivo proteccionismo” en la, entonces vigente, legislación.²³⁴

Los argumentos en contra de la inclusión del cine en el Tratado se presentaron en algunos foros y seminarios que organizaron tanto productores, como artistas e intelectuales. Algunos productores mexicanos externaron su preocupación por la exhibición, se temía que al firmar el Tratado las compañías estadounidenses monopolizarían los espacios de exhibición para sus propias producciones, dejando a las producciones mexicanas sin foros. Otros productores se mostraron optimistas ante la posibilidad de que se pudieran exportar las películas a Estados Unidos, pero les preocupaba que la relación fuera desequilibrada: más importación de películas estadounidenses que exportación de películas mexicanas.²³⁵

Por su lado, se reunieron algunos intelectuales especialistas en cultura y medios de comunicación y externaron sus propias inquietudes. En una reunión organizada por la Universidad Iberoamericana se debatió en torno al TLC y el impacto en el cine y la cultura. Se concluyó que el Tratado, aunque prometía la libertad de competir y nuevos espacios de comunicación, resultaría desequilibrado en el acceso a la cultura y la capacidad de intercambio de películas con Estados Unidos y Canadá.²³⁶

Finalmente, a pesar de las conclusiones y las advertencias de la comunidad cinematográfica y de los académicos y ante las presiones de las empresas norteamericanas y su interés por invertir en el mercado cinematográfico nacional, el cine quedó dentro de lo que el Tratado considera industrias del entretenimiento. El Tratado entró en vigor el 1º de enero de 1994.²³⁷

Sin embargo, el nuevo esquema de política cultural no favoreció al cine. El número de cintas producidas descendió año con año, hasta llegar en 1994 a su cifra más baja desde 1936: sólo tres películas producidas con participación estatal (véase cuadro 4). La producción privada también entró en crisis, en 1998 se produjeron once películas en total, tres de las cuales fueron

²³⁴ “Apoyar al sector hollywoodense la firma del TLC; abrirá mercados para la exportación” en *El Heraldillo de México*, México D.F., 17 de noviembre de 1993. Véase también Rosario Murrieta, “Cambiará la cara del cine mexicano gracias al TLC” en *Novedades*, México D.F., 21 de abril de 1992. Véase también Lucila Hinojosa, *op. cit.*, p. 42.

²³⁵ Pablo Barbachano en *Novedades*, México D.F., 5 de abril de 1991.

²³⁶ María Elena Matadamas, “Artistas e intelectuales frente al TLC” en *El Universal*, México D.F., 1º de julio de 1991. Y también Juan Hernández, “El TLC implica, en el ámbito de la conciencia, la creación de ideologías parasitarias redituables” en *Uno más Uno*, México D.F., 14 de junio de 1992.

²³⁷ Para el texto completo véase <http://www.nafta-sec-alena.org>

producidas por el sector privado (en contraste, en 1990, el sector privado produjo sesenta y nueve películas).²³⁸

Cuadro 4. Películas producidas por el Estado (1989-1994)

Películas producidas	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Por el Estado	6	6	14	8	9	3
Total	92	75	62	58	49	28

Fuente: García Riera, *op. cit.*; IMCINE, respuesta a solicitud de información por medio de Infomex.

La decisión del gobierno mexicano en favor de la inclusión del cine en el Tratado de Libre Comercio se puede explicar por diferentes razones. Por un lado, es importante mencionar que, a diferencia del caso de Canadá, el cine mexicano quedó incluido dentro del Tratado porque los representantes del gobierno mexicano estaban de acuerdo con ello. El gobierno de Canadá insistió en la exclusión de las industrias culturales del Tratado argumentando la protección de su identidad y sus productos culturales. A contramano, el gobierno mexicano tomó la decisión explícita de considerar al cine un producto comercial, argumentando beneficios del libre comercio.²³⁹

Por otro lado, es importante observar también que el gobierno de Carlos Salinas se encontraba en un contexto de crisis. La decisión de desatender la producción de películas mexicanas forma parte de una política generalizada de disminuir las responsabilidades del Estado. Una política asumida, en parte, por las presiones presupuestarias y económicas, pero también por la posición gubernamental de tomar medidas para conseguir la simpatía de los estadounidenses.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el gobierno de C. Salinas plasmó el carácter de las acciones y decisiones del gobierno: se encaminarían a la promoción de México al extranjero bajo el supuesto de que la forma de entrar en el nuevo orden internacional era abriendo las puertas del país a la economía mundial.²⁴⁰

El nuevo orden internacional, las políticas neoliberales del sexenio, las presiones de las compañías estadounidenses (tanto en los medios, como directamente con los representantes del

²³⁸ García Riera, *op. cit.*, p. 357.

²³⁹ Incluso el secretario de Comercio y Fomento Industrial y jefe del equipo negociador del Tratado declaró que: “respecto de la cultura, es un asunto que no es tan relevante para México.” Citado en Lucila Hinojosa, *op. cit.*, p. 41.

²⁴⁰ *Diario Oficial de la Federación*, México D.F., 31 de mayo de 1991.

gobierno) y la indiferencia del gobierno mexicano respecto del cine como producto cultural, fueron elementos que pesaron más que las solicitudes de la comunidad cinematográfica. El cine entró al Tratado, no con el objetivo claro de competir y entrar en los mercados estadounidense y canadiense sino considerado una industria como muchas más, dentro de un paquete que prometía la reactivación de la economía y la simpatía del gobierno estadounidense en un momento de crisis política, económica y social.

6. EL IMPACTO DE LAS MEDIDAS GUBERNAMENTALES EN EL CINE

En general, el sexenio de Ernesto Zedillo empezó con un escenario optimista. Hasta 1994, los logros parecían impresionantes,²⁴¹ pero la balanza de cuenta corriente, que había empezado a registrar un déficit importante desde 1989, terminó por colapsar y se encadenó una serie de circunstancias que desembocó en la crisis económica de 1995.²⁴²

El gobierno de Zedillo dio continuidad a las reformas económicas neoliberales del período de Salinas. En el caso del cine, basado en la Ley reformada en 1992, el Estado se mantuvo alejado del fomento y de la intervención que había caracterizado a su acción en las últimas décadas. Aún más, la crisis económica de 1995 y la escasez de recursos presupuestarios fortalecieron la posición gubernamental de mantenerse al margen del fomento al cine.

Pero, las consecuencias de las medidas de libre comercio y de la promulgación de la Ley de 1992 en la producción de películas mexicanas fueron graves. Tanto la producción, como la distribución y la exhibición iniciaron procesos de contracción, concentración y transnacionalización. Lo cual se puede observar con la disminución de la producción, distribución y exhibición de películas mexicanas durante la década y el incremento correspondiente en favor de las películas de Hollywood.

Las consecuencias en la industria cinematográfica se debieron, más que propiamente al TLC de manera directa, a la aceleración y reforzamiento de tendencias y de políticas económicas neoliberales que ya venían ocurriendo desde antes. El TLC llegó como el aderezo final a las medidas que se habían tomado en el sexenio de De la Madrid: el desmantelamiento del aparato

²⁴¹ La inflación descendió a menos de 10% (cuando en el periodo de 1981-1988) la tasa media era de 86%); el déficit presupuestario había disminuido de manera importante (de 15% del PIB en los años ochenta a menos del 2% en 1994); y la reestructuración de la deuda había fortalecido la confianza en la economía del país. Véase Gustavo Vega, "México, 1988-1994: Reestructuración económica, crisis y evolución futura del libre comercio en América del Norte" en J. L. Méndez, *Lecturas básicas de administración pública y políticas públicas*. México: El Colegio de México, 2000, p. 541.

²⁴² Véase Nora Lustig, *op. cit.*

estatal de fomento, las políticas de adelgazamiento de la acción estatal, la privatización de empresas paraestatales, la desregulación y el acondicionamiento legal para la apertura hacia las inversiones extranjeras.²⁴³

En primer lugar, como se observa en el cuadro 5, la producción de películas nacionales disminuyó de un promedio de noventa películas al año en la década de los ochenta a diecisiete películas en la década de los noventa (con casos extremos como el de 1997, cuando se produjeron sólo nueve).²⁴⁴

Cuadro 5. Películas producidas por el Estado (1995-2000)

Películas producidas	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Por el Estado	5	7	6	8	10	17
Total	17	16	9	11	19	28

Fuente: García Riera, *op. cit.*; IMCINE, respuesta a solicitud de información por medio de Infomex.

Además, la devaluación del peso a finales de 1994 y la creciente crisis en 1995 repercutieron en la producción de películas. Por un lado afectó al poder adquisitivo del público y por otro, los productores se quedaron sin capital ni incentivos para invertir. Según un estudio, los productos que subieron más sus costos por la inflación fueron la educación y el entretenimiento: el producto que aumentó más fue el boleto de cine, 491.5%.²⁴⁵

Ahora bien, las películas mexicanas, aunque escasas, mostraron su calidad. Desde principios de la década de los noventa comenzó una oleada de producciones de calidad a la que se le llamó “nuevo cine mexicano”. Películas que fueron reconocidas en varios festivales en el mundo y ganadoras de premios. Algunas de estas cintas aprovecharon lo último del flujo de apoyo estatal de la década de los ochenta y otras se financiaron de manera privada. Este nuevo cine de la década de los noventa vio nacer a los directores, guionistas y fotógrafos que poseen en la actualidad gran reconocimiento.²⁴⁶

²⁴³ Sánchez Ruiz, art. cit.

²⁴⁴ *Idem*.

²⁴⁵ Estudio realizado por *El Norte* citado en Lucila Hinojosa, *op. cit.*, p. 46.

²⁴⁶ Algunos ejemplos de estas películas son: *La mujer de Benjamín* de Carlos Carrera, *Danzón* de María Novaro, *Como agua para chocolate* de Alfonso Arau, *La invención de Cronos* de Guillermo del Toro, *Rojo Amanecer* de Jorge Fons, *El callejón de los milagros* de Jorge Fons, *Sólo con tu pareja* de Alfonso Cuarón, entre otras. Ahora bien, también se produjeron películas de menor calidad, producidas en su mayoría por Televisión. Véase García Riera, *op. cit.*, pp. 356-385.

No obstante, durante este período se vivió la mayor crisis de la producción cinematográfica en muchos años; como resultado, se produjo una gran fuga de talentos²⁴⁷ que se quedaron con pocas oportunidades de sobrevivir en la industria cinematográfica mexicana y buscaron mejores oportunidades de producir películas en Hollywood.²⁴⁸

De lo que se puede concluir que el colapso industrial del cine en la década de los noventa no repercutió directamente en la calidad del cine que se produjo. No obstante, los realizadores que recibieron reconocimiento por sus producciones eran receptores de los apoyos estatales tradicionales: se formaron en las escuelas auspiciadas por el Estado y recibieron apoyos para la producción. Ante la innegable disminución de la producción y la crisis en la industria, muchos de ellos se vieron obligados a trasladarse a Estados Unidos, donde tendrían oportunidad de trabajar. Dice García Riera: “Unas quince cintas por año son insuficientes para dar empleo a los directores capaces que ya existen y a los que seguirán saliendo del CCC y del CUEC [Centro Universitario de Estudios Cinematográficos].”²⁴⁹

En segundo lugar, con respecto de la exhibición, ante el aumento del precio en taquilla permitido por la Ley de 1992, los cines subieron sus tarifas y no tenían mucha calidad.²⁵⁰ La calidad de las salas de cine que existían a principios de la década de los noventa era pobre y dejaba mucho que desear.

Hasta 1994, las salas exhibidoras permanecían en su mayor parte en manos nacionales. La Organización Ramírez controlaba el 27%; Carlos Amador tenía el 2%; Cadena Real el 3%; COTSA (la empresa estatal de exhibición) mantenía el 12%; Intecine el 3%; Guillermo Quezada otro 3%; la Empresa Fantasía el 2%; Cadena Estrella de Oro el 6% y otras empresas tenían el 42% restante.²⁵¹ A partir de finales de los años ochenta, muchas de esas salas cerraron. En 1980 había 2,851 salas, para 1989 el 20% de ellas cerró sus puertas. En 1990 había 1,896 y en 1993 quedaban 1,415. En 13 años cerró más del 50% de las salas.

²⁴⁷Entre ellos, el fotógrafo Emmanuel Lubezki y el director Alfonso Cuarón, después Guillermo del Toro, Alfonso Arau y Alejandro González Iñárritu. También los fotógrafos Gabriel Beristáin, Xavier Pérez-Grobet y Guillermo Navarro y, también la actriz Salma Hayek. Véase Vértiz de la Fuente, art. cit.

²⁴⁸ Algunas de las películas producidas en Hollywood por los realizadores mexicanos que salieron de México son: Alfonso Arau hizo *Un paseo por las nubes* (*A Walk in the Clouds*); Alfonso Cuarón probó suerte con *La princesita* (*A Little Princess*) y con *Grandes Esperanzas* (*Great Expectations*); Guillermo del Toro hizo *Mimic*. Algunos fotógrafos y actores mexicanos participaron en esas mismas películas y en otras. Véase www.imdb.com

²⁴⁹ García Riera, *op. cit.*, p. 390.

²⁵⁰ Isis Saavedra, *op. cit.*, p. 58.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 60.

Cuadro 6. Salas cinematográficas (1984-1997)
Según tipo de inversión

Tipo de inversión	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Estado	402	400	397	405	419	422	411	380	343	14	15	15	15	15
Privada	2363	2166	2317	2445	2357	1491	1485	1278	1273	1401	1419	1480	1624	1835
Total	2765	2566	2714	2850	2776	1913	1896	1658	1616	1415	1434	1495	1639	1850

Fuente: Datos de CANACINE y Películas Nacionales en Ugalde, "Panorama del cine en México", pp. 51 y 56.

A partir de 1996, las cadenas norteamericanas empezaron a abrir nuevas salas. Empresas como Cinemark abrieron salas en la Ciudad de México y otras como Cinemex se aliaron con empresas estadounidenses. El mercado nacional del cine estaba cambiando: las nuevas salas eran de mejor calidad y contaban con más cómodas instalaciones, pero también al doble de precio. Los nuevos complejos atrajeron a la clase media y las pequeñas salas populares empezaron a cerrar o a vender sus salas, porque no podían sostenerse con boletos baratos. Se empezó a ver, entonces, un proceso de concentración de la exhibición.²⁵²

No obstante, a pesar del aumento de espacios de exhibición y del aumento de inversión extranjera al desarrollar el modelo *multiplex* de complejos cinematográficos en centros comerciales, a partir de mediados de la década de los noventa se observa una disminución de la diversidad en la oferta de películas (como se observa en el cuadro 8).²⁵³

Cuatro grandes compañías controlaban el mercado, muchas veces representando los intereses de las distribuidoras de la MPA. La más importante a nivel nacional es la empresa mexicana Cinépolis, que ha llegado a contar con más de dos mil salas, la segunda es Cinemex, con mil pantallas.²⁵⁴ Paradójicamente, aunque los espacios se multiplican, no se abren fácilmente a las producciones mexicanas, ya que la distribución está en manos de compañías estadounidenses que ocupan un gran porcentaje de las salas con sus películas.²⁵⁵

²⁵² Lucila Hinojosa, *op. cit.*, p. 48.

²⁵³ Rosas Mantecón, art. cit., p. 155.

²⁵⁴ Víctor Ugalde, "Panorama...", p. 54.

²⁵⁵ Rosas Mantecón, *op. cit.*, p. 156.

Curiosamente, dice Ana Rosas M., en un mercado libre como se supone que es el mexicano, el margen entre los precios de entrada más altos y los más bajos es realmente muy pequeño y no se fija por la oferta y la demanda, sino por las presiones de las distribuidoras.²⁵⁶

La asistencia del público disminuyó en proporciones similares. En 1980 hubo 264 millones de espectadores, en 1988 se vendieron 302 millones de boletos. Pero en 1997, se vendieron sólo 95 millones de entradas.²⁵⁷

En tercer lugar, con respecto de la distribución, el mercado está controlado en más del 96% por grandes empresas: las transnacionales (Columbia, Buenavista, UIP, FOX y Warner) que representan los intereses de los afiliados a la MPA y dos nacionales, que son Videocine (de Televisa y afiliada a Warner) y Gussy.²⁵⁸

El mercado mexicano es muy importante para las películas de Estados Unidos, lo que explica la insistencia de la MPA y sus afiliados para defender sus intereses y su libertad de distribución de productos en el país. El mercado internacional significa, aproximadamente, el 65% de los ingresos a las empresas afiliadas a la MPA. Latinoamérica representa el 9% del total de los ingresos en los mercados fuera de Estados Unidos. El mercado mexicano genera el 60% de las ganancias en taquilla en Latinoamérica y ocupa actualmente el lugar 13° a escala mundial.²⁵⁹

Ahora bien, la literatura coincide en que la mayor y más grave consecuencia de las medidas de la década de los noventa fue la disparidad de películas mexicanas distribuidas y exhibidas en el país en comparación con las estadounidenses que, finalmente, resultó en la crisis del cine mexicano (porque, si no se exhiben, no hay ganancias, y, por consiguiente, se deja de producir). Es decir, que la eliminación del mínimo obligatorio de tiempo en pantalla de películas mexicanas dejó fuera de competencia al cine nacional por varios años; si bien continuaron filmándose algunas películas que se exhibían en el exterior, la industria perdió el dinamismo de años anteriores.²⁶⁰ Además, se le atribuye este hecho a un mecanismo de presión de las

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 162.

²⁵⁷ Manuel Estrada, "Sombras y (pocas) luces del cine en México", *Revista Mexicana de Comunicación*, octubre-diciembre 1998.

²⁵⁸ El número de títulos mexicanos ofrecidos es muy pequeño. El mercado parece estar controlado por las empresas de la MPA. Los estrenos estadounidenses representan el 56% de la oferta, pero en realidad su presencia se incrementa exponencialmente con sus estrenos masivos mediante los cuales llegan a acaparar en algunas semanas el 86% del total de las pantallas nacionales. Víctor Ugalde, "Laberinto cinematográfico o cómo filmar en México". *Cuadernos de Estudios Cinematográficos* (3), 2005, p. 87.

²⁵⁹ En 2004, las compañías afiliadas a la MPA recuperaron en total. Datos en David Hancock y Charlotte Jones, "World film production/distribution", *Screen Digest*, junio de 2006. Véase también MPAA, *Theatrical Market Statistics 2008*, p. 3.

²⁶⁰ Isis Saavedra, *op. cit.*, p. 56.

compañías de la MPA que, organizada en todo el mundo, impone sus intereses sobre el cine local.²⁶¹

Como se muestra en el cuadro 7, entre 1980 y 1989, las películas mexicanas, exhibidas en estreno, representaban casi el 22% del total las películas estrenadas en el país, con un total de 722 cintas. Las películas provenientes de Estados Unidos representaban poco menos de la mitad del total de las películas estrenadas.

Cuadro 7. Películas estrenadas en México (1980-1989)

Según país de origen

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	TOTAL	%
PELÍCULAS MEXICANAS	72	76	71	60	55	58	81	93	75	81	722	21.4%
PELÍCULAS DE ESTADOS UNIDOS	167	168	163	149	141	143	168	155	176	164	1594	47.3%
PELÍCULAS DE OTROS PAÍSES	129	122	111	129	97	92	101	112	87	68	1048	31.1%
TOTAL DE PELÍCULAS	368	366	345	338	293	293	350	360	338	313	3364	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de IMCINE, Víctor Ugalde, “El cine despreciado”, “Panorama de la producción cinematográfica”, “¿Fiesta o resposno?” y Lucila Hinojosa, *op. cit.*, pp. 46-48.

Para 1990, cuando las empresas estatales de fomento al cine estaban en proceso de “desincorporación”, las películas mexicanas disminuían sus niveles de producción y de exhibición, mas las películas estadounidenses mantenían un ritmo creciente de exhibición. Al final de la década, se habían exhibido 433 películas mexicanas, 40% menos que la década pasada. Las películas mexicanas representaron el 16% de las películas estrenadas y las películas estadounidenses ganaron espacio en el mercado mexicano al exhibir casi el 70% del total de las películas estrenadas. Véase cuadro 8

Cuadro 8. Películas estrenadas en México (1990-1999)

Según país de origen

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL	%
PELÍCULAS MEXICANAS	75	88	74	49	54	39	20	16	9	14	438	16%

²⁶¹ Véase las obras citadas de V. Ugalde, A. Joskowicz, L. Hinojosa, A. Noble, C. Mora, A. Ruy Sánchez, A. Rosas, M. Fernández, E. Sánchez Ruiz y Vértiz de la Fuente, I. Saavedra,

PELÍCULAS DE ESTADOS UNIDOS	219	170	175	165	158	167	194	219	183	199	1849	68%
PELÍCULAS DE OTROS PAÍSES	48	65	62	46	59	84	76	85	104	93	722	16%
TOTAL DE PELÍCULAS ESTRENADAS	342	323	311	260	271	290	290	320	296	306	2719	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de IMCINE; Ugalde, artículos citados; Lucila Hinojosa, *op. cit.*, pp. 44-48.

La relación entre la producción y la exhibición de películas mexicanas es, en general, eficiente. Es decir, en la década de los ochenta se exhibió casi el 90% de las películas producidas; y, en la década de los noventa, se exhibió casi el total de las películas producidas.

Adicionalmente, la cantidad de las películas estadounidenses estrenadas aumentó en la década de los noventa, así como la proporción de éstas en relación con las mexicanas estrenadas. En los últimos tres años de la década los noventa, por cada película mexicana que se estrenaba se estrenaban dieciséis películas estadounidenses, en tanto que en la década anterior, por cada película mexicana que se estrenaba se estrenaban sólo dos estadounidenses. Ahora bien, ello se puede explicar si se toma en cuenta que las películas mexicanas dejaron de producirse.

Es decir, es cierto que las películas estadounidenses ganaron terreno en el mercado mexicano, pero también es cierto que las películas mexicanas se retrajeron del mercado, al disminuir su producción. Por tanto, se podría concluir que no hay tal inequidad en la oferta de películas en los cines en México, como se plantea en la literatura.

No obstante, hay que profundizar más en el tema para comprender el problema planteado por los autores antes mencionados. Hay distintos factores a considerar además de la relación entre películas producidas y películas exhibidas.

Hay que mencionar que no se exhibió cine de otros países. Las películas mexicanas dejaron libre el espacio de oferta de cine en el país porque dejaron de producirse y las películas de Hollywood ocuparon ese espacio. Pero, a pesar de que el espacio estaba libre, las películas de otros países tampoco lo ocuparon. Además, perdieron espacio de exhibición: en la década de los ochenta las películas del resto del mundo ocuparon el 31%. En tanto que, en la década de los noventa, ocuparon sólo el 16% del espacio de exhibición, (ver los cuadros 7 y 8).

De ello se infiere que las condiciones de libre mercado adoptadas a principios de la década de los noventa propiciaron la importación de películas estadounidenses, en comparación

con la importación de películas de otros países del mundo. Esto es parte de una tendencia que se repite alrededor del mundo.

Aunque, en la mayoría de los países, el número de entradas vendidas ha ido en aumento, el porcentaje del mercado local (que se mide con el total de las entradas vendidas para películas locales del total de las entradas vendidas) que obtienen las películas locales, ha ido en disminución. En cambio, el porcentaje de los mercados locales que obtienen las películas de Hollywood ha ido en aumento.²⁶² La proporción que Hollywood ocupa en el mercado mundial es de más del doble que en 1990, y la industria cinematográfica europea es una novena parte de lo que era en 1945.²⁶³

Esto es porque Estados Unidos tiende a dominar el intercambio internacional de bienes y servicios culturales.²⁶⁴ El predominio de los contenidos estadounidenses en las pantallas en todo el mundo resulta en tensiones entre la política estadounidense de libre comercio y el deseo de otros países de preservar sus identidades culturales y promover las industrias culturales locales.

Esto quiere decir que se ha generado una preocupación acerca de la supremacía de los bienes culturales estadounidenses, particularmente en el sector audiovisual, que ha resultado en políticas de protección para los productos culturales —a pesar de que, tradicionalmente, Estados Unidos tiende a imponer y favorecer el libre intercambio de productos y servicios culturales.²⁶⁵

En definitiva, el problema de la exhibición de películas mexicanas proviene, no de su exhibición, sino de la forma en que se distribuye el cine mexicano en contraste con el cine estadounidense. La forma en que se distribuyen las películas mexicanas tiene que ver con el número de espectadores, el número de salas en que se estrenan, el número de copias y el tiempo que se les asigna, así como por cuánto tiempo se mantienen en cartelera.

Esto quiere decir que, además de estudiar el porcentaje de las películas exhibidas en comparación con las películas producidas, otro factor a considerar para entender el asunto de la exhibición de películas mexicanas es el número de asistentes al cine mexicano en comparación con el total de asistentes. Como se observó anteriormente, las películas mexicanas en la década de los noventa conformaron el 16% de las películas estrenadas, en tanto que las películas

²⁶² Véase MPAA, *Statistics 2008*.

²⁶³ Toby Miller, Nitin Govil et al., *op. cit.*, p. 16.

²⁶⁴ Para una discusión más profunda del predominio de Hollywood en el mundo como parte de un proceso de globalización y de imperialismo cultural, véase Toby Miller, Nitin Govil *et. al, op. cit.*

²⁶⁵ Harvey B. Feigenbaum, *Globalization and Cultural Diplomacy*, Washington, DC, Center for Arts and Culture, George Washington University, 2001, p. 8.

estadounidenses conformaron el 68%. No obstante, como se observa en el cuadro 9, las películas mexicanas recibieron menos del 3% de los asistentes totales entre el año de 1994.²⁶⁶

Cuadro 9. Espectadores e ingresos recabados de cine (1994-1999)

Año	Espectadores de películas mexicanas (millones)	Espectadores totales (millones)	Porcentaje del total de espectadores	Ingresos de películas mexicanas (millones de pesos)	Ingresos totales (millones de pesos)	Porcentaje del total de ingresos
1994	1.9	82	2.3%	24	779	3%
1995	1.9	62	3%	21	744	2.8%
1996	1.2	80	1.5%	18	1084	1.6%
1997	0.9	95	0.9%	19.5	1556	1.2%
1998	0.6	104	0.6%	14	1011	1.3%
1999	3.6	120	3%	238	3255	7.3%

Fuente: Datos del IMCINE y Nielsen. Véase Miguel Angel Landeros, *Cine mexicano, libre mercado y TLC (1995-2000): crisis, retos, comercialización, supervivencia* (tesis), UNAM, México, 2004, p. 222.

En los años de 1994 y 1995, el porcentaje de espectadores de películas mexicanas oscilaba entre el 2 y el 3%; para 1997 y 1998, esta cifra descendió por debajo del 1%; para luego recuperarse en 1999 a un 3%.

En cuanto al porcentaje de los ingresos de taquilla recabados por la exhibición de películas mexicanas, para 1994 y 1995, era de un 3%; para los tres siguientes tres años, el porcentaje fue de la mitad. Luego se observó un significativo incremento en 1999 cuando se llegó a superar el 7%.

Los siguientes son factores que tienen que ver indiscutiblemente con la manera en que se exhiben las películas mexicanas:

- a) el tiempo que duran las películas mexicanas en las salas de cine;
- b) las temporadas en que se estrenan;
- c) el número de salas en que se estrenan;

²⁶⁶ Víctor Ugalde, "¿Fiesta o responso?", p. 23.

- d) el número de copias con que se estrenan;
- e) los horarios en que se proyectan; y
- f) la concentración de la exhibición de películas mexicanas en la Ciudad de México.

Como se ha observado, las películas mexicanas, en general sí se exhiben. El problema surge cuando se exhiben en pocas salas, es decir, se distribuyen pocas copias de las películas y se dejan en cartelera por poco tiempo.

Las películas mexicanas se programan en fechas que no son las ideales y, después de la primera semana de exhibición, se reducen a unas cuantas funciones por día y en horarios que tampoco son los ideales. Todos estos factores impiden una buena explotación del producto filmico nacional, para que los productores mexicanos pudieran recuperar su inversión en las salas del país.²⁶⁷

Actualmente, las películas mexicanas se exhiben con un promedio de 100 copias por película; en cambio, las películas estadounidenses se exhiben con un promedio de 300 copias por película. Es decir, una sola película estadounidense llega, como mínimo, al triple de salas que las mexicanas.²⁶⁸ Aún más, las películas de otros países se distribuyen en todo el país con un promedio de cuarenta copias. Además, una película hollywoodense que distribuye la MPA se exhibe en muchos horarios, generalmente en cinco o seis funciones al día.²⁶⁹

Esto quiere decir que aunque los estrenos estadounidenses representen más o menos la mitad de la oferta de películas (del total de películas que se exhiben), su presencia se incrementa con estrenos masivos en los cuales llegan a acaparar hasta el 86% de las pantallas.²⁷⁰

Si las películas mexicanas se estrenan con menos copias quiere decir que reciben menos espectadores. Las cintas estadounidenses se estrenan con 700 mil espectadores por película y las cintas mexicanas con menos de la mitad. Más aún, si las películas mexicanas se estrenan con menos copias y reciben menos espectadores, como consecuencia reciben menos ingresos.²⁷¹

Ahora bien, en el período crítico del cine en México (de 1990 a 1998), las películas mexicanas que se exhibían se distribuían con muchas menos copias (en promedio veinte),

²⁶⁷ Víctor Ugalde, “¿Fiesta o responso?”, p. 23.

²⁶⁸ Esto es en promedio, porque según datos del IMCINE, hay películas mexicanas que se estrenan con diez copias, por dos o tres semanas. En cambio, hay películas estadounidenses que se pueden estrenar con 400 o 500 copias. Véase Informe del IMCINE del 2006. *El Economista*, 12 de julio de 1999: 50.

²⁶⁹ Ugalde, “¿Fiesta o responso?”, p. 22.

²⁷⁰ Ugalde, “Panorama...”, p. 55.

²⁷¹ *Ibíd.*, p. 56.

principalmente en la Ciudad de México. Las películas estadounidenses se convirtieron en la oferta principal de cine. No fue sino hasta que algunas películas mostraron éxito en taquilla, a partir del 2000, que los espacios se abrieron para exhibir cine mexicano,²⁷² aunque es importante destacar que todavía se observa una gran desventaja con respecto de las películas estadounidenses.²⁷³

Las películas mexicanas se estrenan en temporadas que no son las ideales. Por ejemplo, el verano es por excelencia la temporada en que hay más asistencia al cine, pero se reserva para los estrenos hollywoodenses de acción, comedia e infantiles. A principios de año, se reservan las salas para las películas que tendrán la atención de los medios por la entrega de los premios Oscar. Las películas mexicanas quedan relegadas a aquellos meses que se caracterizan por tener baja asistencia, como el fin del verano o la segunda mitad del año (cuando la asistencia es casi el 50% de lo que es en el verano).²⁷⁴

Además, la oferta filmica de películas mexicanas está concentrada en las ciudades más grandes. Lo que quiere decir que en el interior del país el porcentaje de películas estadounidenses exhibidas es todavía mayor.

Ahora bien, muchos autores argumentan que estos factores permiten concluir que la inequidad en los mercados locales se encuentra en la manera en que funciona el sistema de producción en Hollywood, como un conjunto vertical de procesos. En el que la distribución, el segundo paso del proceso productivo del cine, es la clave de su éxito. Las compañías de la MPA distribuyen las películas que ellos mismos produjeron y se promocionan con grandes inversiones.²⁷⁵

Las compañías reunidas en la MPA se denominan *majors*. El sistema funciona verticalmente, es decir, se ocupa de todos los pasos del proceso productivo cinematográfico: la producción, la distribución y la exhibición. Aunque no es oficialmente aceptado —pero sí ilegal en Estados Unidos desde 1948— es un hecho conocido que el sistema de la MPA funciona en base a lo que se conoce como *block booking*. Este sistema se define como la práctica de las empresas distribuidoras de ofrecer la concesión para la reproducción de una película o un grupo

²⁷² Algunos ejemplos de ello son las películas *Sexo, pudor y lágrimas*, *Amores perros*, *Amar te duele*, *Y tu mamá también*, entre otras.

²⁷³ En 1999 se decía: “El lanzamiento de una película mexicana ha sido regularmente de 20 a 25 copias”, *El Economista*, 12 de julio de 1999:50.

²⁷⁴ Ugalde, “Panorama...”, p. 56.

²⁷⁵ Véase artículos citados de V. Ugalde.

de películas con la condición de que el exhibidor también contrate la concesión de otra película u otro grupo de películas, para exhibirlas en un tiempo determinado por las distribuidoras.²⁷⁶

Este modelo de comercialización se basa en la oferta de paquetes de películas a los exhibidores. Los distribuidores ofrecen paquetes con listas cerradas, es decir, el exhibidor no tiene opción de elegir qué películas exhibir y cuáles no. El paquete de películas se acepta “a ciegas”, así como las fechas y la programación que las distribuidoras imponen, como un sistema de reserva previa.²⁷⁷

Los estudios norteamericanos operan con redes de distribución verticales y utilizan el mercado masivo de la televisión nacional para garantizar la recuperación rápida de las inversiones —incluso de los posibles fracasos. Cada estudio tiene acuerdos de producción con los distribuidores asociados. En otros países, la distribución funciona con el mismo oligopolio; la mayoría o la totalidad de las compañías distribuidoras son subsidiarias de algún *major* hollywoodense. Es decir, tanto en el mercado estadounidense como fuera de él, la distribución está concentrada masivamente. Dice Richard Maxwell: “La distribución se convirtió en el *locus* del poder de la industria, y la mercadotecnia del cine empezó su inexorable avance hasta constituirse en el centro de las actividades de la industria.”²⁷⁸

De ello se infiere que no existe total libertad de elegir entre las películas estadounidenses y las mexicanas, pues éstas no están incluidas en la oferta (por el limitado número de salas y de tiempo que se exhiben) debido a las prácticas comerciales de las compañías de la MPA.²⁷⁹

Este sistema funciona porque, a pesar de que el costo de las producciones de Hollywood va en aumento, el costo relativo del ciclo de la distribución se está reduciendo. Este es el caso de las distribuidoras que funcionan como conglomerados de entretenimiento altamente capitalizados e integrados, porque están estructurados para subvencionar los fracasos y los riesgos.

A la vez, el gasto en mercadotecnia y publicidad de las películas estadounidenses ha ido en aumento. La industria cinematográfica invierte casi el doble en mercadotecnia que otras industrias comparables. Los costos en mercadotecnia escalan cuando un oligopolio de cinco o seis empresas controla el mercado de la distribución cinematográfica mediante campañas de

²⁷⁶ Roy W. Kenney y Benjamin Klein, “The economics of block booking”, *Journal of Law and Economics*, 26 (1983), p. 497.

²⁷⁷ Alfredo Joskowicz, “La distribución y la exhibición de cine en los últimos 15 años. Un problema multifactorial” en *Toma*, núm. 4, 2009, p. 19.

²⁷⁸ “Distribución, mercadotecnia y exhibición” en Toby Miller et. al, *op. cit.*, p. 193.

²⁷⁹ Kerry Segrave, *op. cit.*

mercadotecnia con inversiones muy altas para derrotar a sus rivales y frenar el avance de sus competidores locales.²⁸⁰

La estrategia de “sistema de reserva previa” o *block booking*, que imponen las empresas distribuidoras, permite reducir riesgos de producción por medio de esos paquetes de proyectos. Como resultado, la producción de películas estadounidenses es muy alta, pues tienen la seguridad de que se exhibirán y por lo menos se recuperará lo que se invirtió.²⁸¹

El problema surge también cuando las distribuidoras locales, como las mexicanas, no pueden competir contra este sistema. Los exhibidores aceptan los paquetes ofrecidos por la MPA y le dan preferencia a sus películas antes que a las distribuidas localmente. Es decir, no existe otra economía cinematográfica en el mundo que tenga una formación de capital suficiente para embarcarse en estas estrategias de alto riesgo. Se crea una barrera de entrada para la competencia en la distribución, que resulta en el compromiso de los exhibidores mexicanos o locales a someterse a las reservas en bloque.²⁸²

En palabras de Richard Maxwell: “Sólo en teoría pueden los distribuidores de pequeña escala o de películas de serie B utilizar la mercadotecnia para desafiar a los *majors*. En la práctica, una mercadotecnia competitiva requiere en la actualidad de inversiones a una escala que esté fuera del alcance de los distribuidores más pequeños de cualquier parte del mundo”.²⁸³

Los empresarios hollywoodenses, tradicionalmente, han justificado el predominio de las películas estadounidenses en el mundo con el argumento de que la gente las demanda y es lo que más disfruta.²⁸⁴ No obstante, es innegable que las empresas estadounidenses funcionan como un bloque que utiliza la presión política y económica (bajo la bandera del libre comercio) para defender sus intereses e ingresos.²⁸⁵

Un hallazgo interesante que se debe considerar para estudiar las consecuencias de las medidas tomadas en la década de los noventa es el rendimiento de las cintas que se producen y

²⁸⁰ Toby Miller et al., *op. cit.*, pp. 196-197.

²⁸¹ *Ídem*.

²⁸² Esto quiere decir que, por ejemplo, los exhibidores pueden obtener los derechos de exhibir una película que asegura el éxito en taquilla (como una de Steven Spielberg) sólo si se acepta también la comedia de adolescentes de baja calidad. Véase *Ibid.*, p. 197.

²⁸³ En la actualidad, en este sistema, se puede gastar más en mercadotecnia y promoción que en la producción de esa película. Véase *Ibid.*, p. 198.

²⁸⁴ Se estudia ampliamente el efecto que tiene Hollywood y su poderío para moldear las preferencias del público en todo el mundo y la demanda de sus películas, sus productos comerciales, pero también de sus valores y creencias en Toby Miller, *op. cit.* y Kerry Segrave, *op. cit.*

²⁸⁵ Kerry Segrave, *op. cit.*, p. 280.

cómo se reparte. A pesar de que el sistema de exhibición no favorece a las cintas producidas en el país y, a pesar de que, año con año, las quince películas más taquilleras son producciones hollywoodenses, algunas películas mexicanas logran recaudar ingresos importantes. Estas películas, hay que añadir, son distribuidas en su mayoría por compañías estadounidenses.²⁸⁶

No obstante, no se puede omitir uno de los factores que más perjudica comercialmente a los productos nacionales: la distribución inequitativa del ingreso en taquilla. Dice Alfredo Joskowicz que , de cada peso cobrado en la taquilla, 15 centavos son para el Impuesto al Valor Agregado (IVA), 1.65 centavos para cubrir derechos de autor, 51 centavos para el cine exhibidor. De los 32.35 centavos restantes, el distribuidor cobra 20 y le deja 12.35 al productor; a esa última cantidad se le resta la inversión en publicidad y promoción. En tanto que el costo total de la producción fue asumido por el productor solamente.

De acuerdo con la organización de la distribución y de la exhibición, el 20% de los ingresos de una película mexicana se queda en las compañías de la MPA. Y el 50% las empresas exhibidoras más importantes: Cinépolis, Cinemex y Cinemark. Como resultado, depende de la recaudación en taquilla pero, en general, el productor no recupera ni su inversión.

En suma, las películas producidas en el país se enfrentan a una serie de obstáculos para su explotación comercial. En primer lugar, son más las películas extranjeras que se exhiben que las películas mexicanas. En segundo lugar, las películas mexicanas se estrenan con pocas copias y en pocas salas, concentradas en las ciudades más grandes del país, en comparación con el número de estas variables con el que se estrenan las de Hollywood. En tercera instancia, las cintas mexicanas se exhiben en un período menor a las películas norteamericanas y en temporadas que no son muy favorables. Como consecuencia de lo anterior, el número de espectadores que reciben las películas mexicanas es mínimo, respecto del total. Como se mencionó anteriormente, el monto de los ingresos se reparte de manera que el productor es que el que menos gana. Todo lo anterior, impulsado por un sistema comercial articulado en favor de las compañías distribuidoras de películas estadounidenses.

²⁸⁶ Entre las películas mexicanas más taquilleras en los últimos diez años, que recaudaron alrededor de 100 millones de pesos y recibieron hasta 20 millones de espectadores, se encuentran *Sexo, pudor y lágrimas* (1999) distribuida por Fox; *El crimen del padre Amaro* (2002), distribuida por Columbia; *Y tu mamá también* (2001), distribuida por Fox; *Amores perros* (2000), distribuida por Videocine; *Una película de huevos* (2006), distribuida por Videocine; *Arráncame la vida* (2008), distribuida por Fox; *La misma luna* (2008), distribuida por Fox; y *Rudo y Cursi* (2008), distribuida por Universal. Aunque hay que añadir que *Batman: Dark Knight*, había recaudado en su segunda semana en exhibición el doble de dinero (200 millones de pesos) con el doble de espectadores. Datos de Nielsen EDI en http://mx.nielsen.com/reports/NielsenEDI_20081ersemestre.shtml, también en Ugalde, "Panorama...", p. 59 e *International Movie Database*, en www.imdb.com

Estas consecuencias son reflejo del sistema de libre comercio y la legislación aprobada en 1992. A partir de ese momento, el gobierno federal se mantuvo apartado de la regulación en la distribución y la exhibición. La apertura del mercado cinematográfico a empresas transnacionales extranjeras provocó la exhibición masiva de películas extranjeras—mayormente de Hollywood. Las nuevas condiciones de libre comercio se impusieron a las medidas estatales que planteaba la Ley de 1942, que preveían las consecuencias de la apertura comercial sin restricciones. De lo que se infiere que el problema radica en que se abrió el mercado sin una rectoría ni regulación eficaz del Estado.²⁸⁷

En resumen se puede inferir que, hasta 1992, la administración pública federal había participado en todos los ámbitos de lo que se llama una cadena productiva de la industria cinematográfica. Pero, a partir de ese momento, se fue estructurando un marco normativo que restringía la acción del gobierno federal en esa cadena productiva. Unos años más tarde, con la firma del TLC con Estados Unidos y Canadá el papel del Estado en el fomento al cine se fue disipando aún más.

Cuando se promulgó la nueva Ley de Cinematografía en 1992, y el gobierno federal suprimió el apoyo a la cadena de producción, que hasta ese momento estuvo asentada en el apoyo estatal, la industria dejó de funcionar de manera eficiente. Es decir, hasta entonces el gobierno federal se había dedicado a garantizar que se produjeran películas en primer lugar, que se distribuyeran esas películas después y que se exhibieran. Aunado a eso, el debilitamiento de la cadena productiva provocó que los productores privados no se sintieran incentivados a invertir en proyectos que seguramente no se exhibirían y, por tanto, no generarían ingresos. Además hay que considerar que el país entero estaba en crisis, no había poder adquisitivo para que la población acudiera al cine y la inversión bajó en todos los sectores económicos del país.²⁸⁸

Más aún, cuando ya no se controlaba el acceso de películas y empresas estadounidenses, y no se aseguraba la exhibición de películas mexicanas, el sector privado dejó de invertir en producir películas mexicanas. Los inversionistas se alejaron debido a las condiciones injustas que derivaron de la falta de regulación del mercado después de las medidas de libre mercado.

Dice E. Sánchez Ruiz, que Televisión, la división cinematográfica de Televisa, que además cuenta con su propia compañía distribuidora Videocine, fue la única empresa mexicana que

²⁸⁷ Rosas, art. cit., p. 154.

²⁸⁸ Entrevista con Víctor Ugalde.

resultó beneficiada por las condiciones de libre comercio. Televisine aprovechó el nicho de mercado de la distribución de películas extranjeras abandonando el sector de la producción y ganando sumas mucho más grandes.²⁸⁹

Disminuyeron los incentivos para producir cine mexicano cuando el esquema de recuperación de la inversión se volvió desequilibrado. Dado que la mayor parte de los ingresos quedaron en manos de los encargados de la distribución y exhibición —que son en su mayoría empresas transnacionales— y los productores reciben una cantidad pequeña, generalmente perdiendo lo que invirtieron. El esquema de libre comercio, dice V. Ugalde, no funciona eficientemente, las divisas producidas en la industria se fugan a otros países y la balanza de pagos queda con un déficit enorme de más del 90 por ciento.²⁹⁰

La industria cinematográfica dejó de funcionar como industria eficiente. Si no funciona como industria, nadie invierte y entonces, para sobrevivir, necesita el apoyo del Estado. Parece que ahora estamos inmersos en un círculo vicioso iniciado por las medidas de libre comercio: si se abre el mercado, la cadena productiva del cine local se vuelve ineficiente y se deja de producir cine nacional; si no se produce cine nacional, el Estado tiene que intervenir para reactivar la industria, pero bajo un esquema de libre mercado el Estado no debería intervenir, ni regular el mercado. Así, el círculo empieza de nuevo.

En el esquema de libre mercado, la industria cinematográfica se preparó jurídicamente para entrar en el juego, y se reestructuraron los sistemas de propiedad. Finalmente, la subordinación de la cultura a las reglas impuestas por el mercado se acentuó y se debilitó el sector. Los resultados de la política neoliberal que se siguió en México en el sector audiovisual, parecen no favorecer el desarrollo de competitividad del sector; se ha propiciado la operación de estructuras de mercado altamente oligopólicas. Las nuevas medidas neoliberales y los procesos globalizadores de los noventa sustituyeron la presencia del Estado en las industrias culturales por grandes corporaciones.

Si se asume el argumento de J. L. Méndez, a partir del sexenio de De la Madrid pero sobre todo en los de Salinas y Zedillo, el Estado tomó la decisión explícita de dejar de impulsar acciones de fomento al cine y de no actuar. Es decir, el Estado reconoció un problema en la industria del cine, su falta de competitividad, pero llegó a la conclusión de que la solución a ese

²⁸⁹Sánchez Ruiz, art. cit.

²⁹⁰Ugalde, “Panorama...”, p. 57.

problema estaba en manos del mercado. Según el gobierno en turno, mediante su “no actuación” se llegaría a la solución.²⁹¹

CONCLUSIÓN

Los sexenios hasta ahora estudiados concibieron la política cultural y el fomento al cine cada cual su manera. Lo que significa que el Estado no ha tenido una concepción única y, acaso tampoco clara, de su participación en el fomento al cine ni de una política cultural. Como dice B. Mabire, no puede olvidarse el hecho de que el sistema político durante esos años estaba cobijado bajo el manto del presidencialismo, de modo que cada Presidente tuvo la suficiente autoridad para imprimirles su propio sello, pero todos tendieron a suplirlos con paliativos.²⁹²

Las medidas en materia cultural, así como las de cine en particular, se fueron tomando en momentos coyunturales que requerían soluciones para mitigar los efectos de otros problemas. Las políticas respecto de la cultura no recibieron nunca la prioridad que merecían —sin exigir una alta prioridad en la agenda gubernamental. Dice B. Mabire que los gobiernos, aun cuando no faltaron los recursos materiales, no supieron cómo utilizarlos por carecer siempre de un proyecto cultural.²⁹³

En el periodo que he estudiado (de 1933 a 1998), las medidas de fomento al cine —así como las políticas culturales— han sido insuficientes e irregulares, sin un proyecto estable que las articule. Pero, dice B. Mabire, por pequeños que parezcan los avances en el terreno de la cultura, son mejor que nada y se deben casi todos al apoyo público.²⁹⁴

La participación del Estado en el fomento, al igual que la política cultural, más que una política pública, ha sido una desatención permanente con momentos coyunturales. Cuando ha surgido el fomento al cine (con legislación, presupuesto, instituciones o regulación) ha sido una respuesta a las necesidades coyunturales del grupo en el poder a partir del momento político y social que se vivía. El resultado de estos momentos coyunturales era un cúmulo de acciones dispersas, a partir de una política gubernamental poco clara y sin objetivos definidos, más que tener un objetivo coherente de conseguir un desarrollo del cine, se aplicaban de manera aislada con el objeto de dar salida a situaciones específicas. Además, las decisiones tomadas no tenían

²⁹¹ Véase Méndez, “La política pública como variable...”, pp. 81-84.

²⁹² Mabire, *op. cit.*, p. 34

²⁹³ *Idem.*

²⁹⁴ Mabire, *op. cit.*, pp. 82 y 160.

continuidad a través del tiempo y de los cambios de gobierno.²⁹⁵

La importancia que se le da al fomento al cine, como he argumentado, se puede definir por muchos puntos de vista y de ahí parten las políticas que lo fomentan.²⁹⁶ La política de fomento al cine comenzó como las demás artes, el Estado con gran injerencia y con gran carga simbólica e ideológica. Pero a partir de que aumentó el público se hizo una resignificación del cine como bien y servicio cultural, nació como industria cultural y otros actores sociales y económicos se interesaron en su producción y distribución de los servicios que, históricamente, habían quedado confinados a manos del Estado.²⁹⁷

Ahora bien, es importante advertir que con la firma del TLC no se buscaba abrir el mercado del cine nacional con el objetivo de que compitiera con el mercado estadounidense y el canadiense. La cultura y el cine eran algo simplemente irrelevante a la hora de firmarlo y, en cierta medida, una carga, pues era una de las industrias ineficientes de las que el Estado se quería deshacer. El cine entró al Tratado dentro de un paquete negociado de industrias que se regían bajo los mismos principios: la eliminación de barreras aduaneras y arancelarias dentro de una zona económica común. No obstante, es también relevante decir que no se previeron las consecuencias de la apertura comercial en la industria cinematográfica y, si se previeron, no se adoptaron las medidas necesarias (regulación adecuada) para contrarrestar los efectos negativos.

Revisar estos años de historia del fomento al cine no es caprichoso sino fundamental, porque es justo en ese período cuando los comportamientos del Estado respecto del cine, la producción cinematográfica y el sistema de producción y exhibición, sufrieron cambios estructurales muy importantes. Se pasó de momentos en los que el arte y la cultura eran ejes muy importantes para la legitimidad del régimen, a otros en los que el cine se volvió un vínculo entre el gobierno y la sociedad, e incluso a otros en los que el cine sufrió los embates de la modernidad y la globalización (es imposible ignorar el impacto del cine hollywoodense en la industria mexicana).²⁹⁸

De esta revisión se puede asegurar que el cine y la cultura no fueron asuntos primordiales para el gobierno mexicano. Sin embargo, el apoyo ha surgido en algunos momentos, como se puede observar en el momento coyuntural de 1997 a 1999, cuando se decidió reformar la Ley

²⁹⁵Ejea Mendoza, art. cit., p. 4.

²⁹⁶ Como se argumenta en García Canclini, *op. cit.*

²⁹⁷ Álvarez, *op. cit.*, p. 39.

²⁹⁸ Noble, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

aprobada en 1992. En el próximo capítulo me dedicaré a explicar y analizar el proceso de agenda que se desarrolló y los actores que se involucraron para que el cine se convirtiera en un tema relevante para la discusión. Me dedicaré a contestar ¿por qué surgió el apoyo gubernamental al cine? ¿qué factores influyeron en que el Estado decidiera participar en el fomento al cine?

CAPÍTULO III

EL PROCESO DE FORMACIÓN DE AGENDA Y EL ASUNTO DEL FOMENTO AL CINE LA REFORMA DE LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA (1992-1999)

Después de la promulgación de la Ley de Cinematografía en 1992 y de la firma del TLC en 1994, el gobierno federal desplazó de su agenda el fomento al cine —se dismantelaron las acciones y programas que se habían impulsado durante varias décadas y se dejó que el mercado decidiese todo lo relativo a la industria cinematográfica. Tradicionalmente, el Estado había respaldado toda la cadena de producción: fomentaba la producción misma, hacía acciones de promoción, distribuía las películas y las exhibía en los cines propiedad del gobierno federal. El Estado adoptó la definición de cine como industria del entretenimiento y, por tanto, quedaba plenamente justificado el abandono del fomento.

Las consecuencias fueron múltiples, entre otras, la contracción y concentración de la industria cinematográfica, lo cual se puede observar en la disminución abrupta de la producción, de la distribución y de la exhibición de películas mexicanas y, a la vez, en el incremento del número de películas estadounidenses en el mercado mexicano. La producción de películas vivió su peor crisis de la historia.

Estas consecuencias fueron un reflejo más del sistema económico establecido en el TLC y en el esquema legal instituido en la Ley Federal de Cinematografía aprobada en 1992. A partir de ese momento, el gobierno se mantuvo apartado del fomento y de la regulación de la industria cinematográfica. Los tomadores de decisiones habían decidido explícita y legalmente que el gobierno se retraería del fomento al cine y, por tanto, el asunto del cine salió de la agenda gubernamental.

El asunto del cine no logró entrar en la agenda de gobierno por algunos años. No obstante, el asunto logró llamar la atención de los legisladores en 1998 cuando se presentó la iniciativa de reforma a la Ley de Cinematografía en el Congreso. Los eventos que sucedieron entre 1992 y 1999 son especialmente útiles para contestar a mis preguntas de investigación porque se puede observar el desarrollo de un proceso que culminó en la reforma de la Ley de Cinematografía.

La reforma a la Ley en 1999 es un evento importante porque, después de un proceso de negociación de propuestas para solucionar la situación problemática de la industria, se reestableció la importancia del Estado para fomentar al cine nacional. El asunto del cine volvió a ser considerado seriamente para ser atendido por el gobierno mexicano, incluso contrarrestando las medidas tomadas en 1992.

La Ley Federal de Cinematografía de 1992 eliminó las medidas proteccionistas establecidas en la Ley de 1949 y, por tanto, minimizó el papel del Estado en el fomento al cine, pero también se prescindió de la regulación gubernamental de la industria. Descartó la cuota de exhibición de películas mexicanas y eliminó la obligación del gobierno federal de asignar recursos para la producción. La Ley estaba contenida en 15 artículos.

La Ley reformada en 1999 establecía las bases de una política pública bien articulada. La iniciativa de Ley, aprobada en diciembre de 1998 y publicada en el Diario Oficial de la Federación en enero de 1999, retomaba gran parte de las medidas de fomento que se establecían en la Ley de 1949 y proponía otras originales. La nueva Ley, en sus 61 artículos, reestablecía la obligación del Estado de proporcionar financiamiento para la producción cinematográfica, mediante un fondo dirigido a la producción y mediante la asignación de presupuesto anual. Además aseguraba la existencia de una infraestructura institucional dedicada a promover la realización de cine. También reconocía la necesidad de regular la industria y asegurar la exhibición equitativa de películas de todo el mundo y se reestableció la cuota mínima de exhibición de películas mexicanas. Además, establecía las sanciones que se ejecutarían ante el incumplimiento de las medidas.

Entonces, es importante estudiar el proceso que culminó en la reforma de la Ley Federal de Cinematografía porque el cine se volvió un asunto aceptado para una consideración seria por los tomadores de decisiones. Es decir, el asunto del cine entró a la agenda gubernamental como un problema que debía atenderse. El Estado, después de renunciar al fomento a principios de los noventa, reasumió la responsabilidad de promover el desarrollo de la industria cinematográfica mexicana. Los artículos en la Ley reformada en 1999 marcaban el inicio del período en el que se pasó de una visión de libre mercado a una que reconocía el valor cultural y artístico del cine y la participación del Estado en su desarrollo.

Esta tesis documenta el proceso de inclusión en la agenda gubernamental que culminó en la reforma de una ley y en la conformación de una política pública. Se analiza el evento

específico de la reforma porque representa la culminación de una historia de éxito en la que se logró cambiar el contenido de la agenda gubernamental en favor del fomento al cine.

Este capítulo explica porqué el asunto del fomento al cine se volvió importante para ser considerado en la agenda del gobierno en el período 1992-1999. El propósito es estudiar el proceso de elaboración de agenda para explicar las razones por las que el gobierno federal decidió en 1998 aprobar una iniciativa de reforma a la Ley de Cinematografía de 1992 y renovar la posición del Estado respecto del fomento al cine. Parecía que el gobierno contrarrestaba los efectos de las medidas tomadas unos años antes. Pero, ¿por qué sucedió en ese momento? ¿cuáles son los factores que explican que el problema haya entrado en ese momento en la agenda gubernamental y que se considerara merecedor de acción pública?

El proceso de agenda en el que se involucró al cine se puede entender con los instrumentos de la teoría de formación de agenda. A continuación se realiza una revisión teórica, basada en la literatura de ciencia política y administración pública, para explicar qué es y cómo ocurre el proceso de formación de la agenda gubernamental. Es importante contestar estas cuestiones para comprender mejor los procesos gubernamentales y los resultados de las acciones respecto del tema que me ocupa: el fomento al cine. Es decir, para entender por qué el asunto del fomento al cine entró en la agenda con la reforma de la Ley Federal de Cinematografía, hay que comprender primero cómo y por qué surge un asunto en la agenda de gobierno.

1. REVISIÓN TEÓRICA DEL PROCESO DE AGENDA

El campo de estudio del proceso de formación de agenda

El desarrollo de los estudios sobre la formación de la agenda es resultado de una serie de cuestionamientos que parten de la disciplina de política pública, así como de la práctica política. Resulta del agotamiento de las concepciones *wilsoniana* y *weberiana* que plantean la separación entre política y administración.²⁹⁹

En este sentido, el estudio de la formación de agenda incorpora la permeabilidad de la política en las tareas administrativas y reconoce la coexistencia de una diversidad de actores que

²⁹⁹ María Amparo Casar, *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, Documento de trabajo no. 207, México, CIDE, 2008, p. 3.

se involucran en el proceso de toma de decisiones o formación de la agenda—al contrario de la noción de que las decisiones de política pública corresponden exclusivamente al ámbito de la política y de las altas esferas de gobierno.³⁰⁰

La literatura de políticas públicas identifica la integración de la agenda como la primera fase del ciclo de políticas públicas.³⁰¹ Es en esta etapa en dónde se entiende la manera en que se formulan, se procesan y se toman las decisiones. El análisis de la formación de agendas también abarca la discriminación de alternativas y la viabilidad de las mismas.³⁰² La etapa de formación de agenda es importante porque se reconoce que hay un problema. Es decir, se decide cuándo y dónde iniciar acciones y gastar recursos. Se define qué actores ganan y qué actores pierden.³⁰³

Definiciones y tipos de agenda

John Kingdon define la *agenda* como la lista de temas o problemas que los funcionarios del gobierno están atendiendo seriamente.³⁰⁴ Luis Aguilar define la *agenda de gobierno* como “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción.”³⁰⁵

Luis Aguilar define el *proceso de elaboración de agenda* como “el momento en que el gobierno decide si decidirá [sic] o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención.”³⁰⁶ Cobb y Elder definen el *proceso de formación de la agenda* como “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública”.³⁰⁷

De acuerdo con la literatura estudiada existen varios tipos de agendas. La clasificación más general de los tipos *agenda* es la que distingue entre la agenda de los ciudadanos y la del gobierno. La agenda de los ciudadanos o *agenda pública*, es entendida como el conjunto de asuntos elevados al estatus de problema público en la sociedad. Y la *agenda gubernamental* se

³⁰⁰ Luis Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993, p. 28.

³⁰¹ Wayne Parsons, *Políticas públicas*, México, Flacso, 2007, p. 222.

³⁰² M.A Casar, art. cit., p. 2.

³⁰³ En el análisis de John Kingdon también se centra en el estudio de las primeras fases del proceso de políticas públicas. Véase John Kingdon, p. 3.

³⁰⁴ John Kingdon, *op. cit.*, p. 3.

³⁰⁵ Luis Aguilar, *op. cit.*, p. 29

³⁰⁶ Luis Aguilar, *op. cit.*, p. 27

³⁰⁷ Charles D. Elder y Roger W. Cobb, “Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos” en Luis Aguilar, *op. cit.*, p. 77.

entiende como aquel subconjunto de asuntos efectivamente susceptibles de atención por parte del Estado a través de políticas públicas.³⁰⁸

Cobb y Elder coinciden en la clasificación anterior y distinguen entre la *agenda sistémica* y la *agenda institucional*. La primera consiste en el conjunto de asuntos que la comunidad considera necesarios de atención gubernamental. La *agenda institucional* es el “conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones”³⁰⁹

Kingdon ahonda en la clasificación de la agenda de gobierno y distingue entre lo que llama una *agenda gubernamental* y la *agenda decisional*. La agenda gubernamental es la que contiene los asuntos que el gobierno ha decidido seriamente atender. Pero la agenda decisional es una lista aún más pequeña de los asuntos que están siendo atendidos como una prioridad. Un asunto puede estar en la *agenda gubernamental* sin ser atendido, pero si se presentan las condiciones y se abre una ventana de oportunidad, puede ascender a la *agenda decisional*.³¹⁰

El proceso de formación de la agenda

El proceso de formación de la agenda es parte del ciclo de políticas públicas. Toda política pública inicia con la identificación de un problema a resolver y su inclusión en la agenda. Los académicos de la ciencia política, y específicamente de las políticas públicas, se han interesado en el proceso de toma de decisiones y de formación de agenda. Los argumentos se basan en la importancia del contexto político y social; consideran que los recursos y los intereses de los actores, los eventos políticos y la definición de los problemas son elementos importantes para entender los procesos de formación de agenda.

Algunos autores argumentan que las metas o los problemas a solucionar son múltiples y cambiantes, se eligen para satisfacer las demandas de las coaliciones de intereses dentro de la organización. Se enfatiza la naturaleza anárquica de las organizaciones para tomar decisiones. Las organizaciones (privadas o públicas) no actúan de acuerdo con preferencias preestablecidas ni toman decisiones basadas en un análisis racional del problema, sino que se toma una decisión

³⁰⁸ La agenda de los ciudadanos puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales. Los nexos entre las dos son propios de la dinámica de la relación entre Estado y ciudadanos. M. A. Casar, art. cit., p. 3, Luis Aguilar, *op. cit.*, p. 31. John Kingdon, *op. cit.*, p. 4.

³⁰⁹ Citado en Luis Aguilar, *op. cit.*, p. 32.

³¹⁰ John Kingdon, *op. cit.*, p. 166

para resolver un problema, no porque sea el más importante (en términos de personas afectadas o consecuencias previstas), sino porque es el más urgente.³¹¹

No obstante, se reconoce la existencia de un cierto orden en la toma de decisiones, llamado *proceso del cesto de basura*. Los *cestos de basura* son conjuntos de opciones y soluciones que buscan problemas y temas, así como oportunidades de decisión para hacerse notar.³¹² En este proceso hay oportunidades de elección, soluciones a los problemas y tomadores de decisiones. Dentro del cesto de basura están los asuntos, los problemas y las soluciones conviviendo de manera desordenada. Algunos temas encontrarán soluciones, otros no. Para que un asunto encuentre una solución dependerá de factores especiales que los conjunten. En este sentido, la toma de decisiones es un proceso inestable que puede ser impulsado por los eventos, las personas y el reconocimiento de otros problemas.³¹³

Cobb y Elder, a su vez, proponen que para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir con tres requisitos: que sea objeto de atención del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.³¹⁴

En su obra titulada *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984), John Kingdon ofrece una explicación a la forma en la que los asuntos se convierten en asuntos importantes para el Estado. Es decir, la forma en que algunos asuntos reciben la atención de los funcionarios y los formuladores de políticas públicas.³¹⁵

Kingdon, retomando el modelo de cesto de basura, explica el proceso de formación de agenda como una conjunción de elementos en un ambiente caótico pero, en cierto modo, articulado.³¹⁶ Para Kingdon, el establecimiento de la agenda y la especificación de las alternativas

³¹¹ M. D. Cohen, J. G. March y J. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, no. 17, 1972, pp. 1-25.

³¹² W. Parsons, *op. cit.*, p. 222.

³¹³ Richard Cyert y James March, *Teoría de las decisiones económicas de la empresa*, México, Herrero Hermanos Sucesores, 1965.

³¹⁴ Roger Cobb y Charles Elder, *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*, México, Noema, 1983.

³¹⁵ Kingdon basa su teoría en diversos estudios de caso, en dónde se estudian las decisiones de desregular algunos mercados como el del transporte e introducir al capital privado a la provisión de servicios de salud.

³¹⁶ Kingdon retoma pero señala las limitaciones de las teorías de racionalidad limitada y las "incrementalistas". Kingdon encuentra el modelo de cesto de basura útil para explicar el establecimiento de la agenda, un modelo en el que las soluciones están en busca de problemas y los impactos son una función de la combinación de problemas, participantes y recursos. John Kingdon, *op. cit.*, p. 19.

o soluciones son influidos por dos categorías de factores: los participantes que están activos y los procesos —llamados también corrientes o flujos— por los cuales los temas cobran importancia.³¹⁷

En teoría, los participantes pueden estar involucrados en cualquiera de los procesos. Lo que quiere decir que las políticas públicas no están reservadas a los analistas, ni la política es exclusiva de los políticos. El Presidente, el Congreso, los burócratas en el poder ejecutivo, las fuerzas fuera del gobierno como los medios, grupos de interés, partidos políticos y el público en general pueden considerarse participantes que influyen en el establecimiento de la agenda.

Los participantes actúan dentro de una arena en la que se conjugan diversos procesos o corrientes independientes. Kingdon propone tres: a) la corriente de los problemas, que consiste de la definición del problema y los mecanismos a disposición de los actores políticos para llamar la atención de los tomadores de decisiones a ciertos asuntos; b) la corriente de las políticas públicas o las soluciones, que está compuesta por varios actores que analizan los problemas y formulan posibles alternativas de solución; y c) la corriente de la política, que se conforma en el contexto político alrededor de un problema (elecciones, liderazgos legislativos, entre otros elementos).³¹⁸

Cuando confluyen las tres corrientes (el reconocimiento de un problema, la generación de propuestas de política pública y los eventos políticos) pueden servir como ímpetu o como obstáculo para que un asunto entre a la agenda de gobierno. Como un impulso positivo se abren *ventanas de oportunidad* en las que los asuntos pueden ser promovidos a un lugar privilegiado en la agenda.³¹⁹ Sin embargo, cuando los procesos se presentan como obstáculos pueden cerrar el acceso a un asunto a la agenda o evitar que alcance otra posición.³²⁰

La ventaja de la teoría que propone Kingdon es que retoma los argumentos “incrementalistas” y de racionalidad limitada y los complementa con su propuesta de los flujos independientes.³²¹ Es decir, el autor es consciente de que muchas veces los tomadores de

³¹⁷ Ídem.

³¹⁸ *Ibid.*, p. 16.

³¹⁹ John Kingdon, *op. cit.*, pp. 16 y 17.

³²⁰ Por ejemplo, algunos asuntos pueden no entrar a la agenda porque se consideran muy costosos, también por la falta de aceptación en el público, por la oposición de intereses poderosos o simplemente porque otros asuntos tienen la atención en ese momento. *Ibid.*, p. 18.

³²¹ Herbert Simon desarrolló el argumento de la “racionalidad limitada” en la toma de decisiones. Bajo este argumento se considera que los tomadores de decisiones no son capaces de resolver problemas y aplicar soluciones racionales porque siempre existen limitaciones: de tiempo, de inteligencia, pero también la falta de habilidad para considerar todas las soluciones y toda la información acerca de un problema. Por tanto, la toma de decisiones es un proceso para elegir la solución más satisfactoria y no la que maximiza. El argumento “incrementalista” fue

decisiones no están resolviendo problemas, no tienen metas ni objetivos establecidos respecto de un tema y no han diagnosticado los problemas con sumo cuidado. Adicionalmente, se considera que los actores toman decisiones basados en la necesidad de atender a un problema para justificar su posición. Por eso, propone que existen diversos procesos independientes entre sí, que no siguen un orden ni un patrón racional o predecible completamente.

Lo anterior podría explicarse con la teoría “incrementalista”, que propone que los actores deciden hacer cambios en las políticas públicas pero sin alejarse mucho del *status quo*, o sea se producen cambios modestos, incrementales y marginales. El resultado es que la política pública cambia gradualmente, poco a poco. No obstante, dice Kingdon, esta teoría no explica los cambios repentinos en la agenda del gobierno. Esto se explica, según Kingdon, porque la agenda es capaz de cambiar abruptamente por la influencia de ciertos factores como el cambio en la administración o una crisis.

Finalmente, Kingdon retoma el modelo de cesto de basura de Cohen, March y Olsen³²² y propone que el gobierno y el proceso de toma de decisiones es una “anarquía organizada”. Las decisiones no se toman considerando un problema y su solución desde el principio, sino que es parte de la intersección de los flujos que anteriormente operaban de manera independiente. La propuesta de Kingdon permite explicar los cambios abruptos en la percepción del gobierno de algunos asuntos y en su introducción a la agenda. Esto se explica cuando los procesos independientes se unen en momentos críticos: cuando un problema se reconoce, la solución está disponible y el clima político adquiere las condiciones que permiten el cambio y, por último, la configuración institucional lo permite.

Entonces en un contexto en el que las decisiones se toman en un ambiente caótico y no necesariamente racional, se puede encontrar una estructura en la que los factores a considerar son: la definición del problema, los actores que se encargan de proponer las soluciones, los

introducido por Charles Lindblom, retoma la idea de que la toma de decisiones no es un proceso basado en la racionalidad sino que, ante las limitaciones que existen, se reacciona ante eventos críticos y se elige la solución que permita “salir del paso”. Véase Herbert Simon, *Administrative Behaviour: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*, New York, Macmillan, 1976. También Charles Lindblom, “The Science Of 'Muddling Through'”, in *Public Administration Review*, Vol. 19, 1959, pp. 79-88.

³²² Este modelo propone que hay cuatro flujos independientes que corren a través de organizaciones, el flujo de los problemas, el de las soluciones, el de los participantes y el de las oportunidades de decisión. El cesto de basura es la oportunidad que se presenta en la que varios problemas y soluciones se “tiran” por diversos participantes. Los resultados de las políticas públicas son la combinación de los elementos de esos flujos. Pero no siempre se encuentra dentro del cesto de basura, la solución al problema que está dentro o el problema a las soluciones que se tiraron adentro. John Kingdon, *op. cit.*, p. 84 y 85.

eventos políticos, sociales y económicos, las configuraciones institucionales y las oportunidades que surgen para conjuntar todos los elementos.

a) La corriente de los problemas

En esta corriente la definición y la selección del problema son elementos del proceso de formación de agenda.

El análisis de la definición del problema público es una de las vertientes más importantes de los estudios de política pública. El proceso de la definición de problemas se entiende como “la construcción social de los problemas públicos”. Los *problemas públicos* se entienden como “un conjunto de ideas, valores y percepciones *empaquetados* y presentados como susceptibles de atención gubernamental”.³²³

Es posible que haya una multiplicidad de definiciones acerca de un problema.³²⁴ Todos los actores se involucran en una lucha por insertar su definición del problema en la agenda y lo definen de modo que puedan lograrlo.³²⁵

Dice Ma. Amparo Casar que la forma en que se define un problema es un factor clave en su inserción en la agenda pues “el planteamiento de un problema público es su solución”. Es decir, la definición de un problema establece las posibilidades y las limitaciones para resolverlo: delimita el repertorio de instrumentos disponibles para atenderlo y su caracterización como problema público.³²⁶

Kingdon propone la diferenciación entre una condición y un problema, las condiciones no son problemas sino hasta que alguien decide cambiarlas.³²⁷ Para que una condición se defina como problemática se involucran variables de percepción: valores, comparaciones y categorías que contienen implicaciones políticas. La definición del problema puede ser un vehículo para que

³²³M. A. Casar, art. cit., p. 3

³²⁴ “Los problemas son elaboraciones de los hombres. Siempre existen concepciones múltiples...No hay problemas definidos de manera única.” Wildavsky citado en Cobb y Elder, art. cit., p. 77.

³²⁵M. A. Casar, art. cit., p. 4.

³²⁶M. A. Casar, art. cit., p. 4

³²⁷ Según algunos autores, hay varios tipos de situaciones que se diferencian del problema público. Primero se parte de una situación pública en dónde no hay un problema que reparar. De dicha situación se desprende un tema público (*issue*) que se discute en los medios y en la opinión pública. El *issue* se convierte después en un problema público, para este momento ya hay insatisfacción y descontento social que reclaman acción gubernamental. Cuando el gobierno adopta este problema público lo convierte en un problema estatal, que puede llegar a convertirse en una política pública. Parsons, *op. cit.*, p. 119.

el asunto entre a la agenda, pero también puede ser un obstáculo. La clave es si en la definición se considera apropiada la acción gubernamental o si se considera que no es necesaria.³²⁸

No todos los problemas logran captar la atención del Estado y despertar su acción. Esto es porque la capacidad de atención del gobierno es limitada.³²⁹ Así como la definición de los problemas públicos es una arena de competencia también al momento de la selección de los problemas se encuentran en juego varios puntos de vista.³³⁰ Como no todo se puede atender, los problemas que logran ser considerados dignos de atención son un asunto esencialmente político.³³¹

Para que un asunto se considere de relevancia para los tomadores de decisiones tiene que haber ciertos elementos: un conflicto, un grupo organizado, con recursos y buena comunicación con el gobierno. De lo que resulta que muchos asuntos se discriminan por no cumplir alguno de los requisitos para ser escuchados.³³²

Los problemas no son obvios para los tomadores de decisiones. Dado que puede haber una lista muy larga de problemas que necesitan atención, es esencial la forma en que se definen para atraer la atención de los gobernantes. Para que un asunto se atienda, se tiene que llamar la atención de los tomadores de decisiones, tienen que estar convencidos de que es necesario hacer algo para modificarla.³³³

Kingdon argumenta que hay algunos mecanismos de definición para acercar un problema a la atención de los formuladores de políticas: a) los indicadores, que son medidas usadas para evaluar la magnitud de un problema; b) los eventos críticos, que sirven para concentrar la atención en ciertos problemas; c) la retroalimentación que se aporta sobre el desempeño y que indica el incumplimiento de metas de programas previamente puestos en marcha.³³⁴

³²⁸ John Kingdon, *op. cit.*, p. 110.

³²⁹ Cobb y Elder, art. cit., p. 82

³³⁰ Algunas cuestiones que para los afectados resultan de interés vital son descartadas o son desarmadas durante su trayecto en busca de atención. Más aun, hay temas que cuando logran entrar en la agenda de gobierno no alcanzan los primeros lugares en la jerarquía de relevancia y reciben un trato de rutina o emergencia ante alguna crisis. Algunas cuestiones ni siquiera alcanzan la calidad de cuestión pública y son remitidas a la clase de asuntos privados (por ejemplo, asuntos propios del mercado) sin interés para el Estado. Luis Aguilar, *op. cit.*, p. 24.

³³¹ Los asuntos se discriminan sin orden ni depuración en base a su prioridad, sino a los actores involucrados y su gestión o *lobby* del asunto. M. A. Casar, art. cit., p. 5, Luis Aguilar, *op. cit.*, p. 25.

³³² *Ibid.*, p. 6 Por tanto, dice Luis Aguilar, que desde una perspectiva normativa es posible que sean lesionadas las libertades políticas si hay discriminación entre ciudadanos en el trato de sus asuntos y demandas, si ciertas cuestiones y ciertos grupos de ciudadanos ni siquiera son escuchados.

³³³ John Kingdon, *op. cit.*, p. 114.

³³⁴ *Ibid.*, p. 90 y Parsons, pp. 222-223

Si los indicadores muestran cambios muy importantes logran llamar la atención, porque los funcionarios consideran que un cambio en los indicadores es un cambio en la estabilidad del sistema y esto es considerado un problema. Estos datos e informes desempeñan un papel importante en la definición de actitudes y posiciones oficiales porque pueden recomendar ajustes en las políticas para remediar los problemas.³³⁵

Dice Kingdon que se valora el poder de los indicadores porque hace un problema ponderable. Si un problema puede definirse por medio de varios indicadores cuantitativos es más fácil que atraiga la atención de los tomadores de decisiones.

Las crisis son el estímulo que necesitan los indicadores para presentar el problema. Ese disparador puede ser consecuencia de un evento crítico, del uso simbólico de algún problema o de las acciones de algún funcionario público. Los eventos críticos pueden ser catástrofes, cambios tecnológicos, sucesos económicos, elecciones, entre otros.³³⁶ Cuando hay un evento crítico los tomadores de decisiones tenderán a poner atención a un asunto que se ha vuelto apremiante resolver, sobre todo si está recibiendo atención de los medios.³³⁷

Por último, la retroalimentación del funcionamiento de un programa puede llamar la atención del gobierno en turno acerca de su mal desempeño. Esta retroalimentación puede mostrar que los programas no están funcionando como estaba planeado, o que su puesta en marcha no concuerda con lo establecido en la legislación, o también que han surgido nuevos problemas desde que se estableció el programa, o simplemente que han surgido consecuencias no anticipadas que deben ser atendidas.³³⁸

b) La corriente de las políticas públicas o soluciones

La corriente de las políticas públicas para Kingdon es el conjunto de procesos en los cuales se generan las propuestas para resolver los problemas. La comunidad de especialistas se encarga de analizar y elaborar estas propuestas. De una lista muy larga de propuestas y alternativas se depuran algunas y se hace una lista pequeña.

³³⁵ Estos cambios en los indicadores pueden ser aprovechados en el ámbito político para que el problema capte atención. Es decir, se puede argumentar que el cambio en los indicadores es simbólico de un problema mayor. John Kingdon, *op. cit.*, p. 91

³³⁶ Cobb y Elder, art. cit., p. 98.

³³⁷ *Ibid.*, p. 95

³³⁸ *Ibid.*, p. 101.

El entorno está constituido por las comunidades de políticas públicas (especialistas en ciertos temas) que pueden ayudar a impulsar alguna idea. Estas personas, o *empresarios de política pública*, están dispuestas a invertir recursos de diversos tipos con la esperanza de obtener algo a cambio en el futuro a partir de las políticas que apoyan directamente.³³⁹

La existencia de un actor político o *empresario de política pública* que adopte un asunto como propio, invierta recursos y capital político y que además tenga la capacidad para llevarlo a su estadio de procesamiento es un factor determinante para que un asunto se convierta en asunto público con posibilidades de que sea procesado por los tomadores de decisiones.³⁴⁰

El *empresario de política pública* se encuentra en muchos lugares, no es exclusivo de ningún ámbito. Dependiendo del caso, un *empresario de política pública* puede ser un secretario de Estado, un senador o miembro del Congreso, un cabildero, un académico, un abogado o un funcionario público. Puede estar dentro o fuera del gobierno, dentro o fuera de la estructura formal del sistema político.³⁴¹

Estas personas pueden estar involucradas en cualquiera de los flujos, promoviendo un asunto mediante la definición del problema, proponiendo las alternativas de solución y aprovechando las ventanas de oportunidad.

Los *empresarios de política pública* son los que utilizan los mecanismos para acercar un problema a los tomadores de decisiones y se encargan de que un asunto se convierta en un problema y que entre a la agenda. Estos actores se encargan de mostrar los indicadores, por medio de comunicados de prensa, testimonios o discursos. También se acercan a los políticos que puedan estar más abiertos al asunto. Entre las acciones que despliegan se encuentran también la generación de retroalimentación acerca de los programas del gobierno, por medio de cartas, reuniones, organización de protestas. También se encargan de impulsar la definición del problema dentro de la categoría que más les parezca conveniente. En suma, los *empresarios de*

³³⁹ Las limitaciones presupuestarias se relacionan con el estado general de la economía de un país. Es decir, cuando la economía no está creciendo debidamente, cuando los ingresos del gobierno disminuyen pero sus gastos aumentan, las restricciones se vuelven más graves. Cuando el gobierno está creciendo hay más espacio para innovación y el gobierno es más abierto a propuestas nuevas. El gobierno tiende a involucrarse en más asuntos y desplegar más recursos. *Ibid.*, p. 151.

³⁴⁰ Es casi una condición que para que un asunto se convierta en un asunto público digno de atención gubernamental y con posibilidades de que sea procesado por la vía institucional—plasmado en una ley o en un plan gubernamental—haya un *empresario de política pública* que lo adopte como propio. M. A. Casar, art. cit., p 12.

³⁴¹ *Ibid.*, p. 180.

política pública se encargan del proceso de llamar la atención hacia un problema y desviar la atención de otro. Este proceso es una parte central del proceso de agenda.³⁴²

Las propuestas o soluciones deben cumplir ciertos requisitos para tener más posibilidades de sobrevivir. En primer lugar, deben ser técnicamente factibles (deben ser capaces de llevarse a la práctica). En segundo lugar, deben ser capaces de ser aceptadas a la luz del sistema de valores en la comunidad política. Por último, hay que mencionar el efecto que tienen las restricciones presupuestarias en el hecho de que un asunto entre a la agenda gubernamental. Muchas veces los presupuestos son obstáculos para que un asunto se convierta en una prioridad en la agenda gubernamental, en gran medida porque atender el problema podría costar más de lo que el presupuesto permite.³⁴³ Los *empresarios de políticas públicas* se adaptan a las limitaciones presupuestarias y recomiendan proyectos asequibles.³⁴⁴ Si se tiene una alternativa viable que cumpla con los requisitos mencionados es más fácil que sea aceptada y colocada en un lugar prioritario en la agenda gubernamental.³⁴⁵

c) La corriente de la política

La corriente de la política está formada por los siguientes elementos: 1) los cambios en el gobierno y la jurisdicción; 2) las fuerzas políticas organizadas en favor del asunto: partidos, política legislativa, grupos de presión; 3) los cambios en la opinión pública o el ánimo nacional³⁴⁶ y; 4) la construcción de consensos: las negociaciones, adhesiones e intercambios.³⁴⁷

Estos elementos tienen efectos poderosos en el proceso de agenda. Como resultado algunos asuntos se vuelven prominentes y otros se contienen.³⁴⁸

1) Los cambios en el gobierno y la configuración política

Este componente de la corriente de la política tiene que ver con eventos dentro del gobierno. Pueden surgir nuevos asuntos en la agenda si los actores en el gobierno cambian de prioridades o si el personal cambia y trae nuevas prioridades a la agenda.

³⁴² *Ibid.*, p. 115.

³⁴³ John Kingdon, *op. cit.*, p. 105

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 108.

³⁴⁵ John Kingdon, *op. cit.*, pp. 143 y 144.

³⁴⁶ El ánimo nacional también se le conoce como el clima político, cambios en la opinión pública o movimientos sociales amplios. *Ibid.*, p. 146.

³⁴⁷ Wayne Parsons, *op. cit.*, p. 223.

³⁴⁸ John Kingdon, *op. cit.*, pp. 145 y 146.

Por ejemplo, si las administraciones cambian su configuración o si cambia la distribución del poder en el Congreso. Estos cambios pueden permitir que surjan nuevos asuntos en la agenda y que se de un giro en la agenda gubernamental. Pueden darse prioridad a nuevos asuntos, y por tanto, pueden atenderse iniciativas presupuestarias en algún área específica, o pueden establecerse nuevos programas.³⁴⁹

2) Las fuerzas políticas

Los políticos y los funcionarios públicos pueden promover cambios ante la presión de algunos intereses o fuerzas políticas organizadas.

Las fuerzas políticas que propone Kingdon son grupos de interés, académicos, consultores, medios, partidos políticos, el público en general. Estos actores muchas veces influyen con sus discursos en el Congreso o por otros caminos informales como el *lobbying*.

Hay diferentes tipos de grupos de interés, entre ellos están los grupos con intereses industriales o comerciales, los grupos de profesionales o de practicantes, los sindicatos, también los grupos que se denominan “grupos de interés público” como consumidores o ambientalistas (que, teóricamente, son lo contrario a los grupos con intereses industriales)³⁵⁰

Los asuntos se encuentran en un campo de conflicto, en el que algunos actores desean evitar que un asunto entre a la agenda y otros desean promoverlo. Algunos grupos de interés actúan positivamente en torno a algún asunto, proponen al gobierno nuevas maneras de actuar, pero otros grupos buscan bloquear cambios en la política pública.³⁵¹ Hay grupos de interés que buscan bloquear los cambios en la política que pongan en riesgo los beneficios y prerrogativas que obtienen del *status quo*. Para poder romper la inercia del *status quo* es necesario que se forme un grupo, suficientemente poderoso, en favor del cambio.³⁵²

La fuerza de un grupo organizado se mide en términos de la frecuencia o la intensidad de la comunicación con el gobierno, pero también en términos de sus recursos. Los grupos de interés dependen de la cantidad de recursos que tengan a su disposición para poder influir en la agenda gubernamental. Algunos grupos de interés emplean recursos políticos como la capacidad de

³⁴⁹ John Kingdon, *op. cit.*, p. 153

³⁵⁰ M. A. Casar, art. cit., p. 17. John Kingdon, *op. cit.*, p. 47 y 48.

³⁵¹ Los grupos de interés buscan influir en las decisiones gubernamentales mediante la movilización de los simpatizantes, escribiendo cartas a los gobernantes y al estimular que otros grupos lo hagan también. *Ibid.*, p. 49.

³⁵² John Kingdon, *op. cit.*, p. 67

movilización para influir en resultados electorales, o el peso económico de sus acciones puede servir de amenaza para que el gobierno negocie a su favor.³⁵³

Los grupos de interés son los actores no gubernamentales que más importancia tienen en el establecimiento de la agenda.³⁵⁴

3) Los medios de comunicación y los cambios en la opinión pública

Los cambios en la opinión pública o en el ánimo nacional son factores importantes para entender la atención gubernamental a ciertos asuntos. Cuando se reconoce una “crisis” se refleja el movimiento del interés público por ciertas cuestiones. Este interés surge de la naturaleza de ciertos problemas nacionales y de la manera cómo los medios de comunicación los presentan y cómo interactúan con el público. Es entonces cuando un asunto se vuelve parte de la agenda sistémica o agenda pública.

Cuando se descubre un problema y se produce un “entusiasmo eufórico” el público suele presionar a los dirigentes políticos para que ese asunto se resuelva. Muchas de las veces, si la presión es lo suficientemente fuerte, las autoridades gubernamentales no tendrán otra opción que atender el asunto.³⁵⁵

Los medios pueden influir en la agenda del público, en lo que la gente opina de un asunto. De la misma manera, las decisiones de los políticos y de los legisladores son influidas por la atención que los medios le estén prestando a algún asunto, en gran parte porque consideran que los medios influyen en las opiniones de sus electores.³⁵⁶

4) La construcción de consenso

El consenso se construye por medio de la negociación. Más que persuadir acerca de los beneficios de una política o programa, se negocia con otros actores políticos para formar coaliciones. Las coaliciones se forman concediendo algunas cosas a cambio de apoyos. Los actores aceptan unirse a una coalición si los beneficios de hacerlos son más altos que los costos.³⁵⁷

³⁵³ *Ibid.*, p. 67.

³⁵⁴ *Ibid.*, pp. 49-50.

³⁵⁵ La teoría de Downs propone un ciclo de atención de las políticas públicas en el que, aunque se llega a un punto muy alto de atención y euforia, todos los asuntos están destinados a perder el interés del público. Anthony Downs, “El ciclo de atención a los problemas sociales” en Luis Aguilar, *op. cit.*, pp. 141-159.

³⁵⁶ John Kingdon, *op. cit.*, p. 149.

³⁵⁷ *Ibid.*, p. 160.

d) La ventana de oportunidad o conjunción de las corrientes

El establecimiento de la agenda es un proceso decisional que generalmente es contingente y caótico, complejo pero laxamente estructurado. La entrada de un asunto a la agenda se debe a la conjunción de diversos factores en un momento determinado.³⁵⁸

En tiempos de una crisis, la corriente de política, la corriente de las políticas pública y la corriente de los problemas confluyen: “se reconoce un problema, se desarrolla y dispone una solución en la comunidad de políticas públicas, un cambio político hace propicio el viraje en las mismas y las limitaciones posibles no son tan graves”.³⁵⁹

En este momento se abre una ventana de oportunidad y un asunto puede entrar en la agenda. Si se pierde la oportunidad se tendrá que esperar a otra ocasión en la que las condiciones y alineaciones sean adecuadas. Si se aprovecha se logra exitosamente un cambio en las políticas públicas.

Las ventanas se abren cuando hay un problema innegable o en respuesta a algo que sucede en la corriente política: ventana problemática o ventana política. La ventana problemática se observa cuando un nuevo problema atrae la atención del gobierno. En la ventana política, por ejemplo, son oportunidades para aprovechar las elecciones políticas, los presupuestos anuales, las consultas públicas, las crisis de gobierno, la bonanza de la economía.³⁶⁰

El cambio en la configuración de la administración o de la configuración en el Congreso es la ventana de oportunidad más obvia. Cuando hay nuevos actores en el juego político se abren las ventanas para que los impulsores de asuntos propongan su caso. Esto se debe a que los nuevos actores tienden a simpatizar con actores y causas que antes no habían sido beneficiados o escuchados.³⁶¹

En estas condiciones, la corriente de las políticas públicas tiene la oportunidad de impulsar una alternativa y emparejarla a un problema. Si las tres corrientes (problema, propuesta y receptividad política) se acoplan dentro del mismo paquete, entonces el asunto tiene grandes probabilidades de ser tomado en cuenta y llegar a las prioridades de la agenda.³⁶² Ninguna de las

³⁵⁸ Roger Cobb y Charles Elder, art. cit., p. 82.

³⁵⁹ John Kingdon, *op. cit.*, p. 174.

³⁶⁰ Luis Aguilar, *op. cit.*, p. 44.

³⁶¹ John Kingdon, *op. cit.*, p. 166

³⁶² John Kingdon, *op. cit.*, capítulo 8.

corrientes es suficiente por sí misma, necesita de las otras dos.³⁶³ Generalmente, ninguna corriente es más importante que otra, es la combinación de ellas lo que permite explicar el cambio en la agenda.³⁶⁴

Los *empresarios de política pública* son los actores clave para unir los procesos cuando se presenta una ventana de oportunidad. Se encargan de desarrollar ideas y propuestas con anticipación a la ventana de oportunidad. Esto lo logran mediante la negociación, la persuasión para formar coaliciones antes de que la ventana se abra.³⁶⁵

Los *empresarios de política pública* esperan el momento adecuado con su problema definido y las soluciones a la mano. No obstante, los actores políticos no invierten tiempo ni capital político si no calculan que se abrirá pronto una ventana de oportunidad.³⁶⁶

La ventana se abre por un evento externo, independiente de las acciones del empresario. Pero el empresario se encarga de aprovechar esa oportunidad.³⁶⁷ Las ventanas se abren de acuerdo con ciclos que pueden ser predecibles.³⁶⁸ Por ejemplo, hay ciclos regulares que siguen un calendario predecible, como los ciclos presupuestarios anuales o la explosión de un período de reformas.³⁶⁹

Las ventanas se abren en un período breve que debe ser aprovechado en el justo momento o esperar a que se abra de nuevo. Las ventanas de oportunidad cierran rápido, porque cambian las condiciones que las abrieron. Los miembros del gobierno pueden considerar que el asunto está solucionado o la crisis que disparó el problema desaparece con el tiempo, o la configuración política o administrativa vuelve a cambiar, o porque no hay soluciones disponibles.³⁷⁰

Dice M. A. Casar que a partir de la teoría propuesta por Kingdon se puede retomar la noción de los efectos de los distintos marcos institucionales y sus restricciones en la aparición de

³⁶³ *Ibid.*, p. 178.

³⁶⁴ *Ibid.*, p. 179.

³⁶⁵ *Ibid.*, p. 182.

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 168.

³⁶⁷ John Kingdon, *op. cit.*, p. 183.

³⁶⁸ Kingdon argumenta que no se puede obviar el elemento impredecible que determina las oportunidades para que las corrientes se conjunten cuando una ventana se abre. Hay veces que aunque existan los factores necesarios los asuntos no entran a la agenda. *Ibid.*, p. 189 y 190.

³⁶⁹ Los ciclos presupuestarios presentan una oportunidad de que las ventanas de oportunidad se abran y las corrientes se conjunten. Cada año, el presupuesto demanda la atención de los funcionarios y los congresistas. Los empresarios tienen oportunidad de presentar sus propuestas y obtener financiamiento. Hay momentos críticos en la vida política de un país en los que surge un período de reformas. En el que los tomadores de decisiones son más receptivos a las nuevas propuestas y se puede aprovechar el movimiento. Estos períodos de reforma duran poco y se transforman en períodos de quietud. Como un péndulo que se mueve de un lado a otro dependiendo de las condiciones políticas. *Ibid.*, p. 188 y 189.

³⁷⁰ John Kingdon, *op. cit.*, p. 165 y 166

ventanas de oportunidad y las posibilidades de que sean aprovechadas.³⁷¹ Es decir, la existencia misma de ventanas y el margen de maniobra de los *empresarios de política pública* son un producto institucional. Esto es porque son las instituciones las que conforman el espacio y el repertorio de estrategias disponibles para organizar la respuesta del Estado por medio de políticas públicas.³⁷²

Dice M. A. Casar que el punto de partida con respecto de los arreglos institucionales es el tipo de régimen político. Por ejemplo, en los regímenes presidenciales, como el de México, los poderes ejecutivo y legislativo están dotados de facultades e instrumentos diferenciados por lo que la pluralidad de agendas en competencia es amplia. Y, al estructurarse y funcionar a partir de la división de poderes, pero también del traslape de funciones, la colaboración entre poderes es necesaria para que un asunto de política pública pueda ser procesado.³⁷³

También es importante considerar la distribución del poder, que está determinada por el sistema electoral: organizado en los modelos de sistema de mayoría o de representación proporcional y sus combinaciones.

Todo lo anterior adquiere gran relevancia si el asunto de la agenda requiere procesamiento del legislativo. Sobre todo porque si es necesario que un asunto se apruebe en las Cámaras se enfrenta a la posibilidad de que se impida su completa formación en políticas públicas o leyes. Se puede enfrentar a los poderes reactivos o negativos con los que cuentan los actores relevantes en la toma de decisiones. Entonces, la competencia por la fijación de la agenda y su resolución, las normas que regulan los procesos legislativos actúan como estructuras habilitantes o inhibitorias.³⁷⁴

2. EL ASUNTO DEL FOMENTO AL CINE: RECONSTRUCCIÓN DEL PROCESO DE AGENDA (1992-1999)

Con base en las propuestas teóricas se desprenden algunas respuestas a las preguntas que me he propuesto. A continuación, se analiza el asunto del fomento al cine a partir del marco conceptual del proceso de formación de la agenda. Se identifican distintos factores inscritos en un contexto

³⁷¹ Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan en el sistema político. Dice Luis Aguilar que “todo sistema político, por su constitución, cultura, ideología, visión de la historia nacional, por sus corrientes de opinión, lugares comunes, prejuicios, tiene fronteras precisas que filtran los conflictos y los problemas, los califican y descalifican, los valoran o rechazan.” Luis Aguilar, *op. cit.*, p. 52.

³⁷² Es decir, debido a prácticas institucionales establecidas se abren periódicamente buenas oportunidades para llamar la atención y colocar asuntos nuevos o pendientes. Cada sistema político tiene su calendario de atención M. A. Casar, art. cit., p. 8 y Luis Aguilar, *op. cit.*, p. 52.

³⁷³ M. A. Casar, art. cit., p. 13.

³⁷⁴ *Ibid.*, p. 14.

socio-político que determinaron la decisión gubernamental en favor del cine. Se retoma el argumento de que el asunto del cine logró entrar a la agenda gubernamental una vez que se conjuntaron una serie de condiciones favorables.

Inmediatamente después de la promulgación de la Ley de 1992, la comunidad cinematográfica empezó a organizarse para imprimirle cambios. Pero no se logró ningún resultado hasta que en 1998 se conjuntaron varios factores:

- a) la crisis de la industria cinematográfica era evidente: se podía demostrar y se discutía en los medios;
- b) el problema se reconocía por un número importante de actores políticos;
- c) los actores involucrados o empresarios de política pública proponían soluciones viables al problema y pudieron impulsarlas y;
- d) el contexto político y el económico propiciaban que el proceso de agenda se llevara a cabo.³⁷⁵

En este capítulo se muestra que no fue sino hasta que estos factores se conjuntaron que el cine volvió a ser objeto de la atención gubernamental. En este apartado se reconstruyen los hechos que se dieron después de la promulgación de la Ley en 1992 y hasta su reforma en 1999.

Por tanto, se identifican los factores que explican la decisión del gobierno y de la administración pública de incluir al fomento al cine dentro de la agenda gubernamental y considerarlo un problema que requería solución por parte del Estado. Me interesa explicar el proceso por el cual el fomento al cine entró a la agenda institucional y se transformó en una intención de política pública. Todo lo anterior con base al marco teórico revisado en este capítulo y partiendo de la información obtenida de las entrevistas y la literatura del tema.

En este apartado se estudia el proceso de elaboración de agenda y se analizan: 1) la corriente del problema y la crisis del cine; 2) la corriente de la solución y la propuesta de reforma de ley; y 3) la corriente de la política para reformar la Ley.

Para Kingdon, el establecimiento de la agenda y la especificación de las alternativas o soluciones están determinados por los participantes y los procesos por los cuales los temas cobran importancia. En el caso que atañe a esta tesis se puede observar cómo los participantes que

³⁷⁵ John Kingdon, *op. cit.*, p. 18.

invertieron sus recursos fueron elementos clave para que se reformara la Ley de Cinematografía en 1998. Asimismo los procesos de definición del problema, social y político por los cuales el cine cobró importancia son esenciales para entender el proceso de formación de la agenda.³⁷⁶

Los participantes relevantes en el caso estudiado son el gobierno federal (tanto el presidente, como los funcionarios de CONACULTA y del IMCINE), el poder legislativo (sobre todo la Comisión de Cultura y la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía en la Cámara de Diputados), los partidos políticos dentro de las Cámaras, la comunidad cinematográfica, los grupos empresariales organizados alrededor de la CANACINE, las empresas internacionales organizadas alrededor de la MPA (*Motion Pictures Association*) y los medios de comunicación (sobre todo algunos periódicos).

Es importante para este análisis determinar bajo qué circunstancias fue importante la participación de estos actores en el establecimiento de la agenda y qué interacciones tienen entre sí. En este caso, el poder legislativo, sobre todo la Cámara de Diputados, tuvo un papel clave. El asunto del cine entró a la agenda gubernamental, mediante la agenda legislativa y la aprobación de la reforma a la Ley de Cinematografía.³⁷⁷

a) La crisis del cine y la corriente del problema (1992-1997)

La Ley Federal de Cinematografía de 1992 concebía a la industria cinematográfica como industria de entretenimiento. De esta manera, entró al TLC con ventaja para los capitales extranjeros. En efecto, durante la década de los noventa las empresas estadounidenses invirtieron en construcción de muchos complejos de salas cinematográficas en el país. Y también invirtieron esfuerzos en ganar espacio con sus películas en el mercado mexicano.

El sector cinematográfico no quedó conforme con las disposiciones de la nueva Ley promulgada en 1992 pero, en aquel momento, no estaba organizado como grupo.³⁷⁸ A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Cinematografía de 1992, un grupo encabezado por la cineasta Marcela Fernández Violante, secretaria general del STPC, y por el escritor Víctor

³⁷⁶ John Kingdon, *op. cit.*, p. 19.

³⁷⁷ Entrevistas con Víctor Ugalde y con Alfredo Joskowicz (en adelante se menciona la entrevista sólo con el nombre de las personas entrevistadas. Los datos de las entrevistas se especifican en la bibliografía).

³⁷⁸ Tonatiuh Lay Arellano, *Análisis del proceso de la iniciativa de Ley de la Industria Cinematográfica de 1998*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2005, p. 20.

Ugalde, comenzó a trabajar en una propuesta para un nuevo proyecto de ley.³⁷⁹ En las entrevistas se mencionó que la organización tardó un poco en concretarse debido a que no era un grupo cohesionado por entonces.³⁸⁰

A partir de ese momento, la comunidad cinematográfica se empezó a acercar a las instituciones de cultura: a CONACULTA y al propio IMCINE.³⁸¹

Poco a poco surgió un movimiento para organizarse y emprender una iniciativa desde el grupo directamente vinculado a la industria cinematográfica para modificar la Ley y revertir las medidas. El objetivo de esta organización era redactar una nueva propuesta de ley de cinematografía para proponerla a los legisladores y a los funcionarios del ramo.³⁸²

La comunidad cinematográfica se integró con miembros del STPC, del STIC, de la Sociedad General de Escritores de México (SOGEM), cooperativas, actores, guionistas, productores y realizadores.³⁸³ Se convirtió en un conjunto de varios grupos con diferentes intereses pero que se organizó para lograr un objetivo común.³⁸⁴

En ese momento, siguiendo a la teoría de la formación de la agenda, el asunto del fomento al cine era parte de la agenda de un grupo. Por tanto, era parte de la agenda pública o sistémica. Los actores involucrados intentaban introducirlo en la agenda gubernamental para ser considerado merecedor de atención.

El reto para la comunidad cinematográfica (como para cualquier tipo de comunidad artística) era definir claramente el problema de manera que se justificara la acción gubernamental. Es decir, para llamar la atención de los tomadores de decisiones era necesario probar y argumentar que el cine era merecedor de financiamiento y fomento público por su valor social y democrático. La manera en que se definiera era clave también para poder refutar el argumento en contra, según el cual apoyar proyectos de cine no debía ser prioridad gubernamental.³⁸⁵

³⁷⁹ Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 73.

³⁸⁰ Entrevistas con Víctor Ugalde y con Ángeles Castro.

³⁸¹ Entrevista con Víctor Ugalde.

³⁸² Desde su primera redacción hasta su publicación, la propuesta tuvo más de veinte versiones. Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 73.

³⁸³ Muchos directores, autores, actores, productores y técnicos especializados se han reunido en sociedades cooperativas. Estas sociedades cuentan con recursos técnicos y financieros para producir algunas películas y para proveer servicios de producción (como personal y equipo). *Ibid.*, p. 77.

³⁸⁴ Entrevista con Ángeles Castro.

³⁸⁵ Jennifer Craik, *op. cit.*, p. 8.

El cine, por su naturaleza compleja (porque es industria, arte, entretenimiento, fuente de identidad cultural, entre otras cosas) se puede definir de muchos modos. En 1992, el gobierno decidió adoptar la definición de cine como industria de entretenimiento para poder incluirlo bajo los lineamientos del libre comercio y, por tanto, la acción gubernamental no era necesaria.

Pero los partidarios del fomento estatal del cine rechazaron esa definición del cine como industria de entretenimiento y definieron el problema como un asunto cultural, de identidad nacional y, como tal, su existencia y la garantía al acceso a toda la población debía ser garantizada por el Estado.³⁸⁶ Argumentaban a favor de la necesidad de contar con una industria cinematográfica nacional que contribuyera al desarrollo cultural y que fuera, a la vez, una expresión artística.³⁸⁷

La comunidad cinematográfica impulsó la definición de la industria cinematográfica desde el punto de vista artístico y educativo: el cine se considera como un medio para expresar y fortalecer la soberanía nacional.

Los entrevistados coincidieron en que la definición del cine como bien comercial, que se impuso en la Ley de 1992 y después en el TLC, provocó un efecto pernicioso en la producción nacional, que se puede observar en la disminución abrupta de películas nacionales proyectadas en las salas de cine, en contraste de las películas hollywoodenses.³⁸⁸

El segundo reto para la comunidad cinematográfica era acercar el problema y su definición a los tomadores de decisiones. Dice Kingdon que un problema, y la definición que un grupo le asigna, puede obtener la atención del público y de los tomadores de decisiones por medio de diversos mecanismos: los indicadores, los eventos críticos y la retroalimentación del desempeño de los programas vigentes. También puede usarse la comparación del desempeño de los programas con otras épocas o el desempeño en otros países.³⁸⁹ En este momento, del proceso de agenda que siguió el asunto del cine, se pueden observar estos elementos teóricos.

Después de que se reformó la Ley en 1992 se empezaron a organizar los artistas y trabajadores de la industria del cine para informar de las consecuencias que empezaban a tener las modificaciones. Para los creadores cinematográficos, el cine fue gravemente afectado como

³⁸⁶ Entrevista con Alfredo Joskowicz.

³⁸⁷ Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 97.

³⁸⁸ Entrevistas con Víctor Ugalde, Ángeles Castro, Alfredo Joskowicz, Hugo Villa y Hugo Lara.

³⁸⁹ John Kingdon, *op. cit.*, p. 90 y Wayne Parsons, *op. cit.*, p. 222-223.

consecuencia del retiro del Estado y de las políticas neoliberales, de la ley de cine de 1992 y del TLC.³⁹⁰

Para los entrevistados, hasta 1992, el Estado había participado en todas las etapas de una “cadena productiva”. La presencia del Estado en esta cadena aseguraba la existencia del cine. En 1992 se fue estructurando un marco normativo que restringía la acción del gobierno federal en esa cadena productiva cinematográfica, que unos años más tarde se complementaría con el TLC. Sin la presencia del Estado la cadena productiva dejó de funcionar eficientemente.³⁹¹

En casos como el cine, dice Kingdon, la aparición de una crisis es un factor determinante para que el asunto se vuelva visible. Esto es, para que un asunto de una arena que no es tan visible (en los medios o previamente en la agenda gubernamental, como el caso del cine) llame la atención y entre a la agenda de gobierno, es necesario que ocurra una crisis.³⁹² La crisis se manifestó en muchos aspectos de la industria cinematográfica.

En primer lugar, en la baja producción de películas durante toda la década de los noventa, que se argumentaba era efecto del esquema de libre comercio puesto en marcha desde el sexenio de Salinas. El resultado fue una reducción de la producción mexicana en contraste con un aumento de la exhibición estadounidense. Se lanzó a competir a las películas mexicanas en condiciones de mercado pero sin la protección necesaria. De eso surgió una distorsión de mercado muy grave.³⁹³

El rezago en la exhibición, los reportes de películas enlatadas y la baja producción fueron claros indicadores de la crisis de la industria cinematográfica.³⁹⁴ El problema se hizo ponderable cuantitativamente una vez que se observaron los cambios en los indicadores de producción y exhibición. Lo que significa que el problema se podía presentar ante los tomadores de decisiones como una situación que necesitaba atención gubernamental.

En segundo lugar, se observaba que, como consecuencia de la disminución de la producción y la crisis en la industria, muchas personas perdían su empleo. Esto ayudó a que el problema se extendiera a todos los sectores de la industria cinematográfica. La falta de producción y de empleo era evidente y afectaba a un buen número de personas, sobre todo en el

³⁹⁰ Entrevistas con Víctor Ugalde, Ángeles Castro, Alfredo Joskowicz, Hugo Villa y Hugo Lara.

³⁹¹ Entrevistas con Víctor Ugalde, Ángeles Castro, Alfredo Joskowicz, Hugo Villa y Hugo Lara.

³⁹² John Kingdon, *op. cit.*, p. 95

³⁹³ Entrevista con Hugo Villa.

³⁹⁴ Entrevista con Hugo Lara.

sector de la producción. Por lo tanto la comunidad cinematográfica se fue organizando mejor, y cada vez más actores se fueron uniendo al movimiento.³⁹⁵

En tercer lugar, el sector privado dejó de invertir en la industria cinematográfica nacional. La crisis era evidente, el Estado había abandonado la cadena productiva, pero el sector privado también desistió de la inversión en cine. Dejó de haber incentivos en la producción de películas mexicanas porque ya no se generaban ganancias. La retracción de la inversión privada en la producción de películas agravó todavía más la crisis de la industria.

La crisis también se manifestó una vez que se comparó la cantidad de películas que se hacían antes de esa década y que claramente era mayor. Además, ocurría que en otros lugares se producía más en condiciones similares, como en Canadá bajo el mismo Tratado de Libre Comercio, pero con mejores resultados de producción.³⁹⁶

Dice Sánchez Ruiz que la situación en que se encontraba la industria cinematográfica en ese momento se puede describir por tres rasgos principales: en primer lugar, un proceso de contracción, en particular de la producción nacional; en segundo lugar, un proceso de concentración en pocas empresas, tanto de la producción como de la distribución y la exhibición; y, en tercer lugar, una acelerada transnacionalización, la subordinación al mercado mundial dominado por Estados Unidos.³⁹⁷

A partir de la disminución de producción de películas, la comunidad cinematográfica definió el problema con base en una crisis, la del fracaso de la industria cinematográfica y sus consecuencias. Los indicadores que se utilizaron para presentar el problema fueron la disminución de la producción y de la exhibición.³⁹⁸ Y el aumento paralelo de la producción y exhibición de películas estadounidenses. El cambio en los indicadores, como dice Kingdon, representaba un problema mayor: el de la crisis de la industria cinematográfica nacional.

³⁹⁵ Entrevista con Víctor Ugalde y Alfredo Joskowicz.

³⁹⁶ Entrevista con Víctor Ugalde.

³⁹⁷ Enrique Sánchez Ruiz, “Los medios de comunicación masiva en México, 1968-2000” en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: Las instituciones*, México, Océano, 2005, p. 438.

³⁹⁸ No obstante, el cine, como actividad artística, se mide con parámetros subjetivos más que con indicadores cuantificables. Es por eso que la comunidad cinematográfica y los que abogan por el fomento al cine han tenido dificultades en presentar el asunto del cine como un problema expresado numéricamente— en realidad, sólo se puede medir la cantidad de películas producidas y su ingreso obtenido en la taquilla. Aquí se presenta un problema clásico de la evaluación de políticas públicas, la medición de la calidad de un servicio público. Muchas veces los evaluadores se concentran en indicadores que pueden ser contables y consideran mucho más difícil y menos beneficioso concentrarse en áreas que no son “duras”, como las que miden la calidad del servicio. Kingdon, *op. cit.*, p. 93.

Las cifras que presentaron mostraban claramente la existencia de una crisis. Los entrevistados opinaron que en 1997, cuando la producción cayó tanto, el movimiento se volvió más fuerte y se unieron más personas.³⁹⁹

Algunos entrevistados argumentaron que uno de los factores más importantes para llamar la atención del gobierno fue la contundencia de los datos y de las investigaciones que elaboraron las partes interesadas para reclamar la existencia de fomento al cine. Las investigaciones que se elaboraron se basaban en el argumento de que a mayor producción de cine, mayores beneficios. Por dos razones: porque como industria trae beneficios económicos al país; y porque, aunque se pierda dinero, es importante producir y no sólo importar, ya que se pierde el control de la identidad del país y de los contenidos.⁴⁰⁰

El problema también se acercó a los tomadores de decisiones de acuerdo con el argumento del desempeño de los programas del sexenio de Zedillo y las consecuencias no anticipadas de las decisiones de 1992. Se argumentaba que las funciones que le habían quedado al gobierno en el aparato institucional de fomento al cine después de 1992 habían sido cumplidas de manera deficiente.⁴⁰¹

Los resultados ineficientes en la producción de películas mexicanas se debieron también al desempeño de los funcionarios del IMCINE en el sexenio de Zedillo. Hubo cuatro directores diferentes en un período de seis años, lo que mostraba inestabilidad en la administración del sexenio.⁴⁰²

Durante el sexenio de Salinas se habían desarrollado nuevos esquemas de producción basados en: la coproducción entre Estado y productores privados; la producción de películas dirigidas a la comercialización; y el fomento a la cultura cinematográfica mediante festivales. No obstante, los directores en el sexenio de Zedillo no tuvieron la capacidad de aprovechar el esquema propuesto en el sexenio de Salinas. La mala organización y la deficiente puesta en

³⁹⁹ Entrevistas con Víctor Ugalde, Alfredo Joskowicz, Hugo Villa y Hugo Lara.

⁴⁰⁰ Entrevista con Víctor Ugalde, Hugo Villa y Hugo Lara. Se decía entonces: “la situación actual es devastadora: se eliminó el cine con temática popular, se produce poco y se consume menos, se importa más y crece la dependencia con respecto del cine estadounidense. No hay diversidad, hay un cine hegemónico y éste sólo habla inglés”. Víctor Ugalde, “Panorama del cine mexicano”, p. 45.

⁴⁰¹ Aunque en 1996, el presidente Zedillo envió al Congreso de la Unión un decreto para reformar la Ley Federal de Cinematografía en el que la Cineteca Nacional pasó a formar parte de la Secretaría de Educación Pública. Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 69.

⁴⁰² Los directores fueron Alberto Lozoya, Diego López, Eduardo Amerena y Alejandro Lay Arellano. Entrevista con Hugo Lara.

marcha de los programas fueron otros indicadores de que había un problema que debía atenderse.⁴⁰³

Por lo tanto, la comunidad cinematográfica logró crear un ambiente de discusión en los medios. Según los entrevistados, se formó una corriente de opinión debido a la simpatía de los medios y del público en general con el cine nacional. Sobre todo después del éxito de algunas películas mexicanas en festivales, premios y crítica internacionales.⁴⁰⁴ Que la imagen del cine fuera positiva ayudaba a construir un buen argumento para quien se dedicara a apoyar o buscar apoyo para el cine.⁴⁰⁵

Los cineastas, escritores de la SOGEM y miembros del STPC comenzaron a organizarse (en tanto comunidad cinematográfica) con el objetivo de crear un proyecto presentado desde dentro del grupo. Empezaron a organizarse como actor colectivo para definir el problema y presentar sus soluciones en un documento a fin de proponer la reforma de la Ley Federal de Cinematografía.

Para acercar el asunto del fomento al cine a los tomadores de decisiones, y proponer su definición del problema, la comunidad cinematográfica organizó reuniones y mesas de trabajo. En estos eventos se presentaron los argumentos y los datos que demostraban la crisis de la industria cinematográfica. Como resultado de estas reuniones se redactó una serie de documentos que servirían para presentar el asunto ante los legisladores.

En junio de 1995, los diferentes actores de la comunidad cinematográfica se reunieron para analizar la situación problemática de la industria cinematográfica. En este evento

⁴⁰³ Entrevista con Hugo Lara.

⁴⁰⁴ A finales de la década de los ochenta, surgió una serie de películas que se enmarcaron en lo que se llamó el “nuevo cine mexicano”. El cine mexicano llamó la atención de la crítica internacional dado que aumentó su participación en festivales internacionales, así como el número de reconocimientos. En 1989, 27 películas participaron en festivales internacionales; en 1990, 43 películas; en 1991, 72 películas; en 1992, 82 películas; en 1993, 91 películas; y en 1994, 41 películas. El número de premios obtenidos en festivales internacionales es igualmente revelador: 4 premios se recibieron en 1989; 14 en 1990; 35 en 1991; 30 en 1992; 36 en 1993, y 15 en 1994. Las películas más laureadas en premiaciones y festivales internacionales fueron: *Principio y fin* (1993); *Como agua para chocolate* (1993); *Cronos* (1993); *Profundo carmesí* (1996); *Sin remitente* (1995); *El callejón de los milagros* (1996); y *De noche vienes Esmeralda* (1997). Estas películas recibieron premios y reconocimientos (además de los eventos nacionales como los premios Arieles o el Festival de Cine de Guadalajara) en los premios Goya, en el Festival de cine de Berlín, en el Festival de cine de Cannes, en el Festival de cine de San Sebastián, en el Festival de cine de Venecia, en el Festival Internacional de cine de Valladolid, en el Festival de cine de Sundance, en el Festival Internacional de cine de Chicago, en el Festival de cine de San Diego en el Festival de cine de La Habana, en el Festival de cine latinoamericano, en el Festival de cine de Gramado, en el Festival de cine latinoamericano en Toulouse, entre otros festivales. Datos de *International Movie Database* en www.imdb.com. Véase también Hugo Lara, “El cine mexicano en festivales (1988-1994)” en *Corre Cámara* en línea. http://www.correcamara.com.mx/index.php?mod=historia_detalle&id=93

⁴⁰⁵ Entrevistas con Víctor Ugalde, Hugo Villa y Hugo Lara.

denominado *Los cineastas toman la palabra* se redactó un documento llamado “Cruzada nacional en defensa del cine mexicano como patrimonio cultural y salvaguarda de nuestra identidad”.⁴⁰⁶ En este documento se presentaron los indicadores y el análisis de la situación crítica y la necesidad de reformar la Ley.

Se empezaron a unir más grupos al movimiento convocado por el STPC y la SOGEM (a través de Marcela Fernández Violante y Víctor Ugalde). Para entonces, la comunidad cinematográfica había reunido además del STPC y la SOGEM, a la Federación de Cooperativas, la Asociación Nacional de Intérpretes (ANDI) y a la Asociación de Productores.

Las demandas de la comunidad cinematográfica, más organizada, encontraron eco en algunos funcionarios públicos de la cultura. Con el IMCINE, como mediador e interlocutor, los actores de la comunidad cinematográfica realizaron un diagnóstico sobre la situación de la industria cinematográfica.⁴⁰⁷ A partir de los trabajos de diagnóstico se redactó el “Documento para la reactivación del cine mexicano”. En este documento se definieron los asuntos pendientes y la propuesta de reformar la Ley de Cinematografía.⁴⁰⁸

A mediados de 1995, la comunidad cinematográfica se acercó a los legisladores de las comisiones de Cultura y de RTC de la Legislatura Federal LVI. En los trabajos de discusión se concluyó que la Ley de Cinematografía de 1992 era inoperante.⁴⁰⁹ De estas reuniones surgió un acuerdo (aunque no escrito) en donde los diputados apoyarían a la comunidad cinematográfica para emprender una iniciativa de ley que sería llevada a la Cámara de Diputados para su discusión.⁴¹⁰

Con el apoyo de los legisladores del PRD se pudo entrar en pláticas con el director de CONACULTA, Rafael Tovar y de Teresa, quién accedió a trabajar en la propuesta de reforma de Ley. La redacción del documento incluyó las propuestas de la comunidad cinematográfica como

⁴⁰⁶ Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 78.

⁴⁰⁷ *Ibid.*, p. 82.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, pp. 80 y 81.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, p. 86.

⁴¹⁰ Se presentó en la Cámara de Diputados un documento para justificar la iniciativa de reforma de Ley. En este documento se planteaba la necesidad de recuperar los niveles de inversión y restablecer las cadenas productivas cinematográficas, además se planteaba la necesidad de aprovechar la capacidad instalada de la industria cinematográfica y por último, preservar el patrimonio cultural. Este documento llamaba a la necesidad de una legislación que garantizara que se cumplieran estos puntos. *Ibid.*, p. 97.

base y las recomendaciones de RTC en SEGOB y del IMCINE. La propuesta se fue transformando de acuerdo con los actores involucrados.⁴¹¹

Los líderes del movimiento se encargaron de entregar copias del documento a los funcionarios federales que pudieran estar interesados, como el secretario de Educación y el subsecretario de Gobernación. El objetivo de estas acciones era captar la atención de la mayor cantidad de funcionarios que fuera posible y lograr inscribir su definición del problema en la discusión.

A partir de que la comunidad cinematográfica estaba más organizada, con el problema definido y las soluciones a la mano, la comunicación con los legisladores de la Cámara de Diputados se intensificó. Se organizaron foros y consultas públicas que plantearon la situación de la industria cinematográfica y que proponían modificar la legislación.

En febrero de 1996, la Comisión de Cultura de la LVI Legislatura organizó las “Mesas de análisis en materia de política y legislación cultural” en donde se presentaron varias ponencias que presentaban la situación de la industria cinematográfica.

Además, el Comité Ejecutivo Nacional del PRI convocó, en mayo de 1996, al “Foro de análisis y propuestas para el fortalecimiento de la industria cinematográfica nacional”. En este foro participaron todos los sectores de la comunidad cinematográfica. Los miembros del PRI invitaron a desarrollar un proyecto para proponer reformar la Ley de Cinematografía de 1992.⁴¹²

No obstante, no tardó en surgir un conflicto con respecto de la definición del problema y las soluciones que se proponían en el documento sobre la reforma de la Ley. Las propuestas se hicieron llegar también a los empresarios organizados en la CANACINE. En junio de 1996, la comunidad cinematográfica se reunió para discutir el documento con la CANACINE. Los empresarios expresaron su desacuerdo con algunos de los puntos de la propuesta.

El conflicto entre la comunidad cinematográfica y la CANACINE se originó en la intención de cambiar la definición del asunto del cine y, por tanto, los intereses de los actores involucrados. Dice Kingdon, que el cambio en el tipo de definición que se le asigna a un problema es señal de que un asunto estará en lucha por la atención de los tomadores de decisiones de política pública.⁴¹³ En este caso, la comunidad cinematográfica abogaba porque se cambiara

⁴¹¹ Entre julio de 1996 y febrero de 1997, se redactaron nueve versiones del anteproyecto de reforma de Ley. *Ibid.*, p. 85.

⁴¹² *Ibid.*, p. 86.

⁴¹³ Kingdon, *op. cit.*, p. 112 y 113.

la definición, de una que consideraba al cine como industria a otra que lo consideraba también como cultura.

Pero los exhibidores representados por CANACINE tenían una opinión diferente. Argumentaban que la definición del problema era errónea; el cine, en tanto industria, debía permanecer como tal en la Ley. Después de que no se llegó a un acuerdo se suspendieron las pláticas con la CANACINE.⁴¹⁴

b) La propuesta de reforma de la Ley de Cinematografía y la corriente de la solución (1992-1997)

La comunidad cinematográfica ya organizada había logrado llamar la atención de los tomadores de decisiones: el asunto del fomento al cine estaba en la mente de los legisladores y de los funcionarios públicos. Se propuso la definición del problema y la solución: una nueva Ley era vital para reanimar a la industria nacional. Una Ley que estableciera medidas para corregir los efectos de las medidas anteriores.⁴¹⁵

En teoría, las propuestas de soluciones deben cumplir ciertos requisitos para tener más posibilidades de sobrevivir: a) deben ser técnicamente factibles; b) deben ser capaces de ser aceptadas en la comunidad política; y, c) deben construirse anticipando las restricciones presupuestarias.

Una vez que ya se ha cumplido con esas premisas, es esencial que se produzca la participación de un actor que impulse las propuestas.⁴¹⁶

Las soluciones propuestas desde la comunidad cinematográfica ya se encontraban en la iniciativa de ley que habían elaborado desde 1995. Los objetivos de la nueva propuesta se resumían en: recuperar los niveles de inversión y restablecer las cadenas productivas; aprovechar plenamente toda la capacidad instalada de la industria; y preservar el patrimonio nacional. Para lograrlo proponían reformar la Ley para revertir los efectos de la Ley de 1992.⁴¹⁷

Para cumplir estos objetivos la comunidad cinematográfica planteaba cuatro propuestas principales:

⁴¹⁴ Enrique Sánchez Ruiz, art. cit., p. 439.

⁴¹⁵ Entrevista con Víctor Ugalde.

⁴¹⁶ John Kingdon, *op. cit.*, p. 140.

⁴¹⁷ Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 73.

- a) la creación de un fideicomiso de estímulo a la producción de cine mexicano. El fideicomiso debía ser financiado en parte por el público espectador con un porcentaje del boleto pagado en taquilla.
- b) que dicho fideicomiso fuera administrado por la sociedad civil de manera conjunta con el gobierno.
- c) la determinación de un porcentaje mínimo de exhibición de películas mexicanas (se proponía el 30 por ciento).
- d) el doblaje debía permanecer prohibido para las películas extranjeras, con excepción de las infantiles y los documentales, como estaba establecido en la legislación de 1992.

Los puntos principales en los que difería la CANACINE eran tres temas incluidos en la propuesta:

- a) el artículo que, tal como lo establecía la Ley de 1992, prohibía el doblaje de las cintas extranjeras al español;
- b) el artículo que marcaba un 30 por ciento de pantalla exclusivo para el cine mexicano. Los exhibidores pugnaron porque no se impusiera tiempo de exhibición para el cine nacional. Argumentaron que el cine mexicano no era suficiente y, en general, que era de dudosa calidad, pues no se correspondía con sus estándares para exhibir un cine comercializable;
- c) los artículos que proponían la creación de un fideicomiso cuyos fondos serían cobrados a los espectadores en la taquilla como un porcentaje del boleto comprado y serían destinados para impulsar a la producción cinematográfica. Los distribuidores, los exhibidores y las televisoras manifestaron su descontento, ya que desde su perspectiva serían ellos los que aportarían un porcentaje de sus ganancias para los fondos del fideicomiso.⁴¹⁸

La iniciativa de Ley, propuesta en el documento realizado por la comunidad cinematográfica con el apoyo del IMCINE, cumplía con dos de los requisitos que propone Kingdon: era técnicamente factible y posible dentro de los límites presupuestarios. No obstante, no cumplió enteramente con el de ser capaz de ser aceptada en la comunidad política. Como consecuencia, se modificó numerosas veces en los siguientes años.⁴¹⁹

⁴¹⁸ Tonatihu Lay Arellano, *op. cit.*, p. 81 y Josefina Escamilla, *La Ley Rojo ¿amanecer del cine mexicano?* (tesis), México, UNAM, 2002, p. 31.

⁴¹⁹ John Kingdon, *op. cit.*, pp. 143 y 144.

A partir del sexenio de Salinas se propuso un esquema de administración del IMCINE basado en la coproducción con privados. Tenía la capacidad de funcionar eficientemente, según la opinión de los entrevistados, hasta que el liderazgo deficiente de una serie de directores estancó el funcionamiento del IMCINE en el sexenio de Zedillo.⁴²⁰

La propuesta de la comunidad cinematográfica adoptó ese mismo esquema en el que el Estado no era productor único de películas, sino que se aliaba con productores privados. Esa propuesta se incluyó en la redacción del documento de la comunidad cinematográfica. Es decir, se incorporaron programas que tenían compatibilidad tanto con el presupuesto insuficiente como con los preceptos vigentes del Estado mínimo. Este hecho hizo la propuesta más asequible para los funcionarios públicos y los legisladores y hubo mayores posibilidades de que fuera aceptada.

Para que una propuesta sea aceptada, es necesario que sea adoptada como propia por un actor político. Los empresarios de política pública se encargan de aprovechar las condiciones políticas y de promover la solución y la definición de los problemas. En el caso del cine, los empresarios de política pública observaron las condiciones políticas y económicas y adaptaron las propuestas a las limitaciones presupuestarias para recomendar proyectos asequibles.⁴²¹

Kingdon propone que un empresario de política pública debe tener la capacidad de ser escuchado porque tiene experiencia en el tema. Además tiene la capacidad de hablar a nombre de una comunidad o tiene una posición alta de decisión. Añade que un empresario de política pública es persistente porque invierte recursos, capital político, tiempo y dinero para llamar la atención de los tomadores de decisiones. Intenta lograr sus objetivos mediante cartas, investigaciones y eventos.⁴²² El empresario de política pública se encuentra en muchos lugares, no es exclusivo de ningún ámbito. Dependiendo del caso, puede estar dentro o fuera del gobierno, dentro o fuera de la estructura formal del sistema político.⁴²³ Además, estas personas pueden estar involucradas en cualquiera de los flujos.

Los líderes del movimiento de la comunidad cinematográfica se pueden considerar *empresarios de política pública* pues reunieron gente y recursos para influir en las decisiones con respecto de la reforma de la Ley. Los entrevistados coinciden en que fueron Marcela Fernández

⁴²⁰ Entrevistas con Víctor Ugalde y Hugo Lara.

⁴²¹ Entrevista con Hugo Lara. Como se plantea en John Kingdon, *op. cit.*, p. 108.

⁴²² Kingdon, *op. cit.*, p. 183.

⁴²³ *Ibid.*, p. 180.

Violante, Víctor Ugalde y Mónica Lozano los actores que más tiempo y recursos invirtieron en la persecución de sus objetivos.⁴²⁴

En el caso que se estudia, los líderes de la comunidad cinematográfica invirtieron sus recursos de movilización y contaban con un grado alto de legitimidad ante los miembros de la comunidad cinematográfica. Asimismo buscaron la atención de los funcionarios a través de los medios, de reuniones y de cartas, entre otras herramientas.

Los líderes de la comunidad cinematográfica participaron en la definición del problema y también en la promoción de su solución ante los tomadores de decisiones. Participaron en los foros, presentaron los indicadores y las investigaciones para exponer la situación de la industria cinematográfica y se reunieron con funcionarios y legisladores.

Para principios de 1997, la comunidad cinematográfica había logrado una alianza o, por lo menos, la simpatía de un buen número de funcionarios públicos y de políticos. No obstante, un poco antes de las elecciones federales de 1997 se perdió el contacto con gran parte de éstos, pues salieron de sus cargos, en su mayoría para perseguir una candidatura como legisladores.⁴²⁵

Los diputados de la Comisión de Cultura de la Legislatura LVI habían acordado con la comunidad cinematográfica y representantes del IMCINE que el anteproyecto se presentaría en el periodo de sesiones en marzo de 1997. No obstante, a pesar de que la propuesta tenía la recomendación de CONACULTA, en abril de 1997 algunos diputados informaron oficialmente que el proyecto de ley no sería propuesto para su discusión. Quedó pendiente para la siguiente legislatura.

Los legisladores objetaron el proyecto argumentando que la CANACINE había rechazado la propuesta por las disposiciones del tiempo mínimo de pantalla y la prohibición del doblaje.⁴²⁶

De esto resulta que el proyecto con los legisladores no cristalizó y las demandas no fueron adoptadas por ningún grupo político en particular. Se perdieron algunas alianzas con legisladores.

Las razones por las que el proyecto no se concretó en este momento pueden ser de tipo político, como se mencionó en las entrevistas, pero no hay que dejar de mencionar el efecto que tuvieron las restricciones presupuestarias en el hecho de que el asunto no entrara en la agenda gubernamental.

⁴²⁴ Entrevistas con Víctor Ugalde, Ángeles Castro, Hugo Villa y Hugo Lara.

⁴²⁵ Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 84.

⁴²⁶ Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 88.

Kingdon argumenta que muchas veces los presupuestos son obstáculos para que un asunto suba de lugar de prioridad en la agenda gubernamental, en gran medida porque atender el problema podría costar más de lo que el presupuesto permite.⁴²⁷ En este caso, el gobierno federal estaba tratando de manejar la crisis económica de la mejor manera posible. Los asuntos culturales, sobre todo el cine, eran la menor de las preocupaciones del gobierno.⁴²⁸

Además había otros actores relevantes que se dedicaron a presionar para que prevaleciera el mismo estado de las cosas. Entre ellos los que obtenían mayores beneficios del arreglo: los miembros de la CANACINE que representaban los intereses de los distribuidores y exhibidores y la MPA, que representaba los intereses de los distribuidores estadounidenses. Se reunían con los legisladores y con los funcionarios públicos. Aprovecharon su capacidad de organización y de comunicación con el gobierno, una capacidad que la comunidad cinematográfica todavía no desarrollaba completamente.⁴²⁹

Es decir, aunque sí había presión de parte de los grupos de la comunidad cinematográfica, el gobierno estaba por inercia siguiendo la política basada en la ley de 1992. Los tomadores de decisiones no estaban incentivados a cambiar las decisiones tomadas en aquel año.

Aunque el problema estaba definido y generalmente aceptado, no había ningún actor político que lo impulsara. Es decir, si bien estaba bien argumentado que la industria cinematográfica estaba en crisis y que la acción gubernamental era necesaria, las condiciones políticas no eran las adecuadas. Las corrientes de los problemas, de las soluciones y de la política no confluyeron en el momento conveniente.

A pesar de que los líderes de la comunidad cinematográfica (como empresarios de política pública) se dedicaron a proponer soluciones para el problema de la debilidad de la industria cinematográfica, las propuestas no fueron atendidas ni por funcionarios federales, ni por la Comisión de Cultura, ni por la Comisión de RTC de la Cámara de Diputados. Por lo tanto, los empresarios de política pública tendrían que esperar a que se abriera una ventana de oportunidad.

⁴²⁷ Kingdon, *op. cit.*, p. 105

⁴²⁸ Entrevista con Alfredo Joskowicz.

⁴²⁹ En términos de Hugh Heclo, había una captura del gobierno (o por lo menos una gran presión) por subsistemas de gobierno que ejercían el monopolio sobre el fomento al cine. Se había formado un “triángulo de hierro” entre funcionarios públicos, grupos de presión y legisladores. En este sentido, el cine era un asunto que, por lo menos, a partir de la década de los noventa, estaba siendo detenido, por actores que a) estaban bien organizados, b) tenían canales libres de comunicación con el gobierno y, además, simpatía mutua y c) había gran disponibilidad de recursos. Hugh Heclo, *art. cit.*, p. 257.

c) El contexto sociopolítico en la reforma de la Ley de Cinematografía y la corriente de la política (1997-1999)

Hasta ese momento, la comunidad cinematográfica había definido el problema y su solución y había logrado el apoyo de algunos funcionarios del IMCINE. No obstante, la propuesta de reforma de Ley no podía avanzar hasta que algún actor político adoptara el asunto y se abriera una ventana política.

La reforma de la Ley de Cinematografía en 1999 estuvo influenciada en gran medida por las condiciones políticas que se congregan en la corriente de la política. Kingdon considera que a esta corriente la influyen: 1) el cambio en la configuración política o administrativa; 2) la presión de grupos o fuerzas políticas organizadas; 3) el cambio en el ánimo nacional y en los medios y; 4) la construcción de consensos.⁴³⁰

1) Cambios en la configuración política del Congreso en 1997

En 1994 y en 1996 se llevaron a cabo reformas electorales impulsadas desde la Presidencia que afectaron, en gran medida, los resultados de las elecciones federales en 1997. Las reformas electorales dieron verdadera importancia al Instituto Federal Electoral (IFE) y el poder ejecutivo perdió el control total de los procesos electorales.⁴³¹

Esta reforma electoral estableció nuevas reglas del juego democrático. Entre otras cosas, determinaba que el IFE dejaría de ser parte del poder ejecutivo y se le otorgó autonomía política y administrativa. Además, el Tribunal Electoral se incorporó al poder Judicial. También, planteaba un límite a la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, lo que quiere decir que ningún partido recibiría más del 60 por ciento de las curules. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determinó las nuevas reglas electorales.⁴³²

Entonces, los cambios en la Constitución en 1996 representaron el fin del proceso para llegar a elecciones transparentes y competitivas.

⁴³⁰ Kingdon, *op. cit.*, p. 144.

⁴³¹ Josep M. Colomer, "Reflexiones sobre la reforma política en México" en Miguel Carbonell, Hugo Concha, *et al.*, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2001.

⁴³² Cabe mencionar que, según algunos autores, ésta fue una reforma muy simple capaz de producir una representación más proporcional en la Cámara de Diputados del Congreso y, al mismo tiempo, preservar otras ventajas existentes para el partido dominante. *Ídem.*

En las elecciones federales de 1997 se produjo un cambio en la mayoría de la Cámara de Diputados, pues por primera vez en varias décadas, el PRI perdió la mayoría en el Congreso. Esto permitió a los congresistas promover asuntos nuevos, incluyendo al cine.

Con las elecciones federales de 1997 se dio paso a la LVII Legislatura Federal. Los factores que intervienen en la creación de medidas de fomento al cine cambian una vez que el poder legislativo se convierte en un actor independiente del presidente y se abre a las presiones y demandas del sector social que, a su vez, se convierte en un actor relevante.

A partir de 1997 el Congreso reflejó los cambios en la composición de las fuerzas políticas nacionales. Empezó a operar como institución en donde se elaboran y definen políticas públicas independientemente de la opinión presidencial. El PRI fue perdiendo posiciones y el control del Congreso.

El partido del Presidente en turno no tenía la mayoría en el Congreso, lo que le obligaba a legislar buscando la cooperación de los otros partidos políticos.⁴³³ Esto le dio al Congreso una dinámica nueva. Ante la necesidad de conformar coaliciones legislativas mayoritarias surgió un proceso de negociación entre las fracciones partidarias representadas en el Congreso. En 1997 fue forjado un frente opositor multipartidario contra el PRI.⁴³⁴

Se generaron nuevos debates en el Congreso, se abrió una ventana que aprovechó la comunidad cinematográfica para impulsar el asunto del fomento al cine en las discusiones del renovado Congreso.⁴³⁵ Como dicen Cobb y Elder: “las elecciones generan incentivos para que los candidatos busquen cuestiones que abanderar... el nuevo personal trae consigo actitudes diferentes y busca distinguirse de sus predecesores. Mientras se consolidan en el poder, se abre todo un mundo de oportunidades de elección.”⁴³⁶

Los entrevistados coincidieron en que uno de los factores más importantes, sino es que el más importante, fue el cambio en la configuración política en 1997. A partir de entonces se abrió la posibilidad de acercarse al poder legislativo.⁴³⁷ La oposición en las Cámaras permitió que el

⁴³³ En las elecciones federales el PRI perdió la mayoría absoluta: ganó el 39.9% de los votos, el PAN obtuvo el 27.2 % y el PRD ganó mucho terreno con el 26.3% de los curules. Además, el PRD ganó la jefatura de gobierno del Distrito Federal. Véase Lorenzo Meyer, “La visión general”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 34.

⁴³⁴ Arturo Alvarado, “El congreso mexicano (1964-2006)” en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 140-142.

⁴³⁵ Entrevista con Hugo Lara.

⁴³⁶ Cobb y Elder, art. cit., p. 98.

⁴³⁷ Entrevistas con Víctor Ugalde, Hugo Villa y Hugo Lara.

debate sobre el fomento al cine se reiniciara.⁴³⁸ A partir de este momento, el poder legislativo se convirtió en el recipiente más sincero de las propuestas del cine.⁴³⁹

Es decir, desde 1995 hasta el 1997 se había intentado impulsar la propuesta, pero no fue sino hasta que se produjo una nueva conformación de partidos en el legislativo que la iniciativa llamó la atención seria de los legisladores.⁴⁴⁰

La reconfiguración del sistema político cambió las reglas para que un asunto pudiera entrar en la agenda. Hasta 1997, el poder legislativo tomaba sus decisiones a partir de lo que dictaba el poder ejecutivo. Por ejemplo, la mayoría de las iniciativas de leyes cinematográficas anteriores fueron aprobadas por unanimidad. La propuesta de la comunidad cinematográfica tuvo mejores oportunidades una vez que había actores que podían adoptarla.

El espacio público se vio fortalecido. Por primera vez un grupo de la sociedad, sin más recursos que su organización, podía influir en la reforma de una ley federal.⁴⁴¹

La coyuntura política, en la que había un Congreso más plural, abrió la oportunidad para que la sociedad dirigiera sus peticiones a los legisladores de manera más abierta. Algunos autores argumentan que la propuesta de reforma de Ley de Cinematografía en 1998 “es de las primeras que inaugura el cabildeo en México”, esto es porque las propuestas surgieron desde la sociedad y los intereses de los distintos grupos fueron expuestos ante los legisladores en forma de diálogo, pero también por medio de la presión de grupos organizados.⁴⁴² Esto es, los canales institucionales, aunque por Ley estaban determinados, se abrieron de par en par una vez que los partidos de oposición tuvieron mayor capacidad de “apadrinar” peticiones de la sociedad civil.

La cuestión del cine ingresó de lleno en el proceso legislativo. La reforma a la ley de cine tenía que ser aprobada para poder conformar una política pública de fomento al cine y sin el apoyo de las fuerzas dentro de la Cámara de Diputados no hubiera sido posible.⁴⁴³

Cabe mencionar que el sistema político y las instituciones son las que determinan el grado de participación de los actores y su capacidad para influir en las decisiones. En el caso que se estudia, fue a partir de 1997 cuando las propuestas de la comunidad cinematográfica recibieron

⁴³⁸ Entrevista con Víctor Ugalde.

⁴³⁹ Entrevista Víctor Ugalde.

⁴⁴⁰ Entrevista Víctor Ugalde.

⁴⁴¹ Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 173

⁴⁴² Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 77.

⁴⁴³ M. A. Casar, art. cit., p. 10.

mayor atención. La oposición en las Cámaras permitió que el debate sobre el fomento al cine se reiniciara seriamente.⁴⁴⁴

Este momento crítico coincidió con el hecho de que un miembro importante de la comunidad cinematográfica, la actriz María Rojo, asumió su cargo como diputada federal por el PRD y se convirtió en la presidenta de la Comisión de Cultura, comisión que tenía la propuesta de reforma de la Ley en el “cesto de la basura”.

De inmediato, dicha comisión analizó los asuntos que se habían propuesto en la legislatura anterior y que habían quedado pendientes. Uno de ellos era la propuesta de reforma de la Ley de cine que presentó la comunidad cinematográfica. La razón por la que la Comisión de Cultura eligió ese asunto y no otros fue, en parte, que la comunidad cinematográfica aprovechó la oportunidad de acercarse a la presidenta de la comisión para asegurarse de que recibiera la atención deseada. La comunidad cinematográfica se acercó a ella porque era un personaje conocido en el mundo del cine y que valoraba la importancia del asunto.⁴⁴⁵

En términos de Cyert y March, la propuesta de reforma estaba en el “cesto de la basura” de la Comisión de Cultura. Lo que quiere decir que la solución estaba en busca del problema para acoplarse y en espera de una ventana de oportunidad.⁴⁴⁶

La entrada de María Rojo a la Cámara de Diputados abrió una “ventana política” que la comunidad cinematográfica aprovechó.⁴⁴⁷ De esta manera, el proyecto que había sido propuesto en la legislación anterior ingresó en la agenda de la LVII Legislatura Federal.

María Rojo adoptó la definición del problema que proponía la comunidad cinematográfica, que le atribuía la causa del problema a las medidas tomadas en el sexenio anterior. Cuando hablaba de la Ley de 1992 decía que “apoyó de manera decidida a la exhibición, eliminando las trabas para la construcción de salas de cine...”⁴⁴⁸

Como empresaria de política, movilizó sus recursos políticos, cifrados en su cargo de presidenta de la Comisión de Cultura. Pero, además, por ser miembro de la comunidad cinematográfica, tenía experiencia en el tema y capacidad de hablar por el grupo. Y, como diputada, también tenía la posición necesaria para construir coaliciones en el seno del Congreso.

⁴⁴⁴ Casar, art. cit., p. 2.

⁴⁴⁵ Kingdon, *op. cit.*, p. 96.

⁴⁴⁶ Richard Cyert y James March, *op. cit.*

⁴⁴⁷ Entrevista con Alfredo Joskowicz.

⁴⁴⁸ Memoria del simposio “Los que no somos Hollywood”, septiembre de 1998.

Al defender el asunto en los medios, reconoció que la reforma de la Ley era su objetivo principal como legisladora: “He sido sincera con mi gremio, representándolo en beneficio del cine mexicano.”⁴⁴⁹ También decía: “hace tiempo me hice la promesa de que no aceptaría alguna propuesta de trabajo hasta no ver concluido mi trabajo en esta ley”⁴⁵⁰

María Rojo, junto con Javier Corral, presidente de la Comisión de RTC, adoptó el proyecto propuesto por la comunidad cinematográfica. Ambos se convirtieron en sus promotores políticos principales en el Congreso y en los medios. El trabajo de los empresarios de política pública en el Congreso fue recuperar las propuestas de la comunidad cinematográfica y proponerlas ante los legisladores que pudieran simpatizar con ellas.

Algunos políticos se unieron a las propuestas de la comunidad cinematográfica y se formó así una corriente de opinión representando los intereses del cine.⁴⁵¹ En este momento, el asunto del fomento al cine se volvió parte de la agenda política. Las propuestas que figuraban en primer lugar en la agenda de la comunidad cinematográfica fueron adoptadas por parte de algunos actores políticos y se impulsaron con sus recursos y facultades políticas.⁴⁵²

Los entrevistados coincidieron en que María Rojo y Javier Corral cumplieron un papel muy importante dentro del Congreso para promover y negociar la reforma de la Ley. No fue sino hasta este momento en que se tomó en serio la propuesta y se iniciaron las discusiones en el Congreso.⁴⁵³

María Rojo podía actuar como un actor individual en el interior del órgano parlamentario, pero a la vez tenía el apoyo de la comunidad cinematográfica. Los cineastas, productores y técnicos le confiaron el proyecto. Se convirtió en la abanderada de la propuesta dentro del órgano parlamentario.⁴⁵⁴

Una vez que un actor político (además, con una posición clave en el proceso, por ser presidenta de la Comisión de Cultura) adoptó el proyecto, la propuesta adquirió legalidad y legitimidad para ser presentado ante la Cámara de Diputados.⁴⁵⁵ María Rojo se encargó de exponer los objetivos de la iniciativa a los diputados de distintas fracciones para buscar

⁴⁴⁹ *Reforma*, 12 de noviembre de 1998: 4E.

⁴⁵⁰ *El Herald*, 24 de noviembre de 1998: 1D y 4D.

⁴⁵¹ Entrevista con Víctor Ugalde.

⁴⁵² Casar, art. cit., p. 3.

⁴⁵³ Entrevistas con Víctor Ugalde, Ángeles Castro, Alfredo Joskowicz, Hugo Villa y Hugo Lara.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, p. 116.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, p. 175.

consensos. Al mismo tiempo, hablaba del tema ante los medios de comunicación para darlo a conocer e introducirlo en la opinión pública.

Se programaron reuniones con artistas y realizadores, pero también con miembros de la CANACINE. María Rojo ofreció a los líderes de la comunidad cinematográfica reunirse semanalmente en su oficina, junto con los miembros de la comisión. Además, se basó en la iniciativa que la comunidad cinematográfica había impulsado desde 1995, pero que los anteriores presidentes de la Comisión de Cultura habían ignorado.⁴⁵⁶

María Rojo convocó al *Foro Ciudadano para la Creación del Anteproyecto de Ley Federal de Cinematografía* en noviembre de 1997, en cuyas conclusiones se acordó nombrar una Comisión para redactar el proyecto. La Comisión de Redacción quedó constituida por Marcela Fernández Violante, Mónica Lozano, Alejandro Pelayo, Xavier Robles y Víctor Ugalde. Los miembros de la CANACINE no fueron elegidos en la Comisión, pero se reunieron periódicamente con la Comisión de Cultura.

Así fue como se trabajó en la redacción de la propuesta, hasta que, finalmente, se concluyó una versión hacia marzo de 1998. En este nuevo documento se retomaron las propuestas de los anteriores proyectos presentados en la Legislatura LVI. El documento se envió a todos los integrantes de la comunidad cinematográfica, a los funcionarios de CONACULTA, IMCINE y a los miembros de CANACINE.

La iniciativa de reforma de la Ley de la Industria Cinematográfica fue presentada en abril de 1998 en el pleno de la Cámara de Diputados por un grupo de legisladores que representaban a todas las fracciones parlamentarias en el Congreso.⁴⁵⁷

María Rojo se encargó de presentar la iniciativa de reforma de ley. En la exposición de motivos figuraban los argumentos que justificaban la reforma de la Ley.

Se expuso la situación crítica en la que se encontraba la industria cinematográfica: “En la década actual nuestro cine se ha derrumbado. De ser una nación que se significaba por producir un promedio de 100 películas al año, nos hemos convertido en un país casi exclusivamente consumidor de cintas extranjeras [...] Varios factores han contribuido a este derrumbe, entre

⁴⁵⁶ Entrevista con Víctor Ugalde.

⁴⁵⁷ Los diputados que sometieron la iniciativa fueron: Francisco Arroyo Vieyra, Javier Corral Jurado, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Alejandro Ordorica Saavedra, Luis Patiño Pozas, María de Lourdes Rojo e Incháustegui, Verónica Velazco Rodríguez. Véase “Diario de los debates”, Cámara de Diputados, Legislatura LVII, 23 de abril 1998.

otros, los siguientes: 1. La “desincorporación” de la infraestructura cinematográfica.; 2. La baja rentabilidad de las salas de exhibición, que fue provocada, entre otras cosas, por incluir al cine dentro de la "canasta básica"; y 3. El inadecuado marco jurídico que regula esta industria.”⁴⁵⁸

En el debate se reconoció la participación de la comunidad cinematográfica para presentar propuestas y reunir a varios actores para discutirlos: “Desde hace más de tres años diferentes sectores de la comunidad cinematográfica, preocupados por la decreciente producción de la industria, llevaron a cabo diferentes debates, con el fin de recoger propuestas que permitieran la reactivación de nuestro cine [...] La actual Comisión de Cultura retoma todos esos trabajos que fueron presentados en la anterior legislatura”.⁴⁵⁹

La presentación de la iniciativa concluyó con la idea de que el Estado era el responsable de corregir esa situación crítica en la que se encontraba la industria: “Hemos presentado sucintamente a ustedes la situación en que se encuentra el cine mexicano y sus posibles soluciones. De nosotros depende, en principio, darle un nuevo cauce que le permita encontrar de nuevo su existencia.”⁴⁶⁰

Finalmente la Presidencia de la Cámara turnó la iniciativa a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía y a la de Cultura.⁴⁶¹ La Presidencia de la Cámara le asignó el trabajo a ambas comisiones bajo el concepto de Comisiones Unidas.⁴⁶²

⁴⁵⁸ “Diario de los debates”, Cámara de Diputados, Legislatura LVII, 23 de abril 1998.

⁴⁵⁹ “Diario de los debates”, *loc. cit.*

⁴⁶⁰ “Diario de los debates”, *loc. cit.*

⁴⁶¹ Los integrantes de las comisiones unidas de Cultura y RTC, los diputados: María de Lourdes Rojo, presidenta de la Comisión de Cultura; Javier Corral Jurado, presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía; Francisco J. Arroyo Vieyra, coordinador de la subcomisión de Cultura; Jorge Durán Chávez, coordinador de la subcomisión de Radio, Televisión y Cinematografía; Beatriz Zavala Peniche, Angélica de la Peña Gómez, Leonardo García Camarena, Lázaro Cárdenas Batel, Marcelo Ebrard Casaubón, Pioquinto Damián Huato, Juan Carlos Espina von Roehrich, Juan Marcos Gutiérrez González, Mario Guillermo Haro Rodríguez, Margarita Pérez Gavilán Torres, José Jesús García León, Felipe Vicencio Alvarez, Gilberto López y Rivas, David Gálvez Gasca, Alejandro Victoriano Ordorica Saavedra, Gerardo Ramírez Vidal, Jorge Canedo Vargas, Jesús Gutiérrez Vargas, Vicente Fuentes Díaz, Emilia García Guzmán, Arquímedes León Ovando, Cecilia López Rodríguez, Adoración Martínez Torres, Gudelia Tapia Vargas, Carlos Jaime Rodríguez Velasco, Crisógono Sánchez Lara, Xochitl Reyes Castro, Rocío del Carmen Morgan Franco, Margarita Chávez Murguía, Jorge Tomás Esparza Carlo, Eduardo Mendoza Ayala, Ricardo Cantú Garza, Guillermo González Martínez, Ernesto Alfonso Millán Escalante, Salvador Ordaz Montes de Oca, Jacaranda Pineda Chávez, América Soto López, Miguel Villarreal Díaz, Blanca Rosa García Galván, Braulio Manuel Fernández Aguirre, Carlos Jiménez Macías, José Eulogio Bonilla Robles, Efraín Enríquez Ordóñez, Aracely Escalante Jasso, Juan José García de Quevedo, María del Socorro Aubry Orozco, Porfirio Muñoz Ledo, Angélica de la Peña Gómez, Francisco de Souza Machorro y Octavio Hernández Calzada.

⁴⁶² En ciertos casos la formación de las Comisiones Unidas dentro de una sola Cámara, obedece a un acuerdo del pleno para que dos o más comisiones procedan a conjuntar su trabajo y resuelvan el proyecto o proposición legislativa. Por su parte, la Ley Orgánica de la Cámara de Diputados faculta la creación de Comisiones

Entre abril y diciembre de 1998 se llevó a cabo la discusión acerca del proyecto presentado ante el pleno. La discusión en la Cámara se llevó a cabo entre legisladores pero también estuvieron presentes en todo momento los miembros de la comunidad cinematográfica, quienes no dejaron de participar y también los miembros de la CANACINE. A lo largo de estos meses, se produjo una lucha de declaraciones en la prensa nacional.⁴⁶³

En este período se observa, sobre todo, una intensa lucha en el seno de las comisiones de RTC y de Cultura. En esta pugna, todos los grupos interesados se comunican con los legisladores para asegurarse de que sus intereses se vieran reflejados en la versión final.

2) Fuerzas políticas: la comunidad cinematográfica y la CANACINE

La iniciativa de reforma de Ley presentada en la Cámara de Diputados en abril de 1998 representaba la intención de cambiar las medidas establecidas en 1992. Sin embargo, no todos los interesados estaban de acuerdo con el cambio. Una vez que un programa gubernamental es establecido, la clientela que se beneficiaba de éste se organiza para proteger los privilegios que obtiene de que siga existiendo. Para poder romper esa inercia, es necesario que se forme un grupo, suficientemente poderoso, en favor del cambio.⁴⁶⁴ En las siguientes páginas analizaré qué fuerzas políticas se organizaron en favor y en contra del cambio.

En este caso, fueron los legisladores quienes plantearon el problema dentro del gobierno, más que los funcionarios del poder ejecutivo. Pero también fue de gran importancia contar con el apoyo de los funcionarios del IMCINE y de CONACULTA.⁴⁶⁵

En este caso, el papel de los grupos de interés organizados es el elemento clave para entender el proceso. Tanto la comunidad cinematográfica organizada, como sus detractores, los empresarios organizados en la CANACINE, aportaron elementos importantes en el proceso de formación de agenda.

En todo el proceso de discusión de la iniciativa de reforma de la Ley Federal de Cinematografía, fueron dos los actores principales en disputa. Por un lado, la comunidad

Unidas, la Comisión ordinaria que se nombra primero es la que asume la responsabilidad de conducir los trabajos unidos de las comisiones. Su presidente coparticipa con los otros presidentes de las comisiones sumadas. Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 100.

⁴⁶³ *Ibid.*, p. 95.

⁴⁶⁴ Cobb y Elder, art. cit., p. 96.

⁴⁶⁵ Entrevista con Víctor Ugalde.

cinematográfica con una visión artística y cultural del problema y, por otro, los actores organizados alrededor de la CANACINE con una visión empresarial.⁴⁶⁶

Hubo campañas de ambos lados para apoyar o rechazar la iniciativa que se había presentado en abril de 1998; se realizaron en el interior y en el exterior del recinto legislativo. En esos años de cabildeo, la comunidad cinematográfica se organizó para tener presencia en la opinión pública y para lograr una corriente de opinión en favor del cine. Se produjeron muchos artículos y argumentos para convencer al poder legislativo y al ejecutivo.⁴⁶⁷

En ese momento, la comunidad cinematográfica se convirtió en un actor importante que merecía atención de los adversarios, CANACINE (exhibición) y la MPA (distribución).⁴⁶⁸ Gracias a los esfuerzos de la sociedad organizada, varios partidos en las Cámaras tomaron en sus manos la propuesta.⁴⁶⁹

La influencia de la comunidad cinematográfica fue un factor importante para defender el asunto cuando estaba en discusión en el Congreso. La comunidad cinematográfica fue la fuerza política mejor organizada para lograr que el asunto entrara en la agenda de gobierno.⁴⁷⁰

Este grupo participó en los debates, consenso y presiones, tanto en el espacio informal como en los canales institucionales de comunicación con el órgano parlamentario. La comunidad cinematográfica buscaba la reforma de la Ley de Cinematografía para que surgiera una nueva, más acorde con sus intereses y con su concepción de la industria cinematográfica.

Ahora bien, otro grupo se organizó alrededor de la CANACINE para impulsar una reforma que estuviera de acuerdo con sus propios intereses y su definición del cine y de la industria cinematográfica.⁴⁷¹ La CANACINE estaba compuesta por los talleres y laboratorios cinematográficos y las cadenas de distribución y exhibición. Sus intereses están, por lo tanto, en esas áreas, más que en torno a la producción de cine.

En la teoría, siempre hay actores que se organizan para deslegitimar el problema que los empresarios de política pública quieren impulsar.⁴⁷² La CANACINE representaba un grupo de

⁴⁶⁶ Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 105.

⁴⁶⁷ Entrevista con Víctor Ugalde.

⁴⁶⁸ Entrevista con Víctor Ugalde.

⁴⁶⁹ Entrevistas con Víctor Ugalde, Ángeles Castro, Alfredo Joskowicz, Hugo Villa y Hugo Lara.

⁴⁷⁰ Entrevistas con Víctor Ugalde, Ángeles Castro, Hugo Villa y Hugo Lara.

⁴⁷¹ Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 78.

⁴⁷² John Kingdon, *op. cit.*, p. 67

interés que intentaba impedir que el asunto propuesto por la comunidad cinematográfica entrara en la agenda gubernamental, a lo que Kingdon le llama *negative blocking*.⁴⁷³

En este caso, en contra de los interesados en promover la reforma a la ley se movilizaron los intereses de las empresas norteamericanas organizadas en la MPA y cabildearon en el Congreso contra el proyecto presentado por la comunidad cinematográfica a la Comisión de Cultura que presidía María Rojo en la legislatura LVII.⁴⁷⁴

La CANACINE contrató al exsecretario de Estado, Jaime Serra Puche (exsecretario de Hacienda y negociador del TLC) y a Silvia Hernández para que cabildearan en favor de sus intereses.⁴⁷⁵ Según *La Crónica de hoy*, fueron contratados para llevar a cabo la campaña de las exhibidoras en contra de la iniciativa de reformas a la ley de cine.⁴⁷⁶

El conflicto entre ambos puntos de vista, que se basaba en las definiciones del problema y en su solución, se acentuó en 1998 cuando la CANACINE quedó al margen de la elaboración del anteproyecto de reforma de la Ley de Cinematografía. Como consecuencia, la CANACINE inició una campaña en contra de la propuesta de reforma tal como se había presentado en el pleno de la Cámara de Diputados.

La CANACINE buscó cumplir sus objetivos como cámara empresarial afiliada a la CONCAMIN protegiendo los intereses de sus agremiados. Durante la legislatura federal LVI, la Cámara utilizó sus recursos para negociar directamente con los legisladores a fin de impulsar su propia definición del problema.⁴⁷⁷

Algunos sectores se mostraron en contra de la iniciativa que estaba en discusión en el Congreso porque afectaba sus intereses. Principalmente se opusieron los sectores de la distribución, la exhibición, el doblaje y también las televisoras. Los representantes de los laboratorios del doblaje se organizaron y constituyeron una presión importante en las discusiones en torno a la propuesta de reforma de la Ley. Representados por Patricia Millet, los laboratorios de doblaje argumentaban que la industria del doblaje proveía de muchos empleos y generaba

⁴⁷³ *Ibid.*, p. 152.

⁴⁷⁴ Sánchez Ruiz, art. cit., p. 490.

⁴⁷⁵ Entrevista con Víctor Ugalde.

⁴⁷⁶ *La Crónica de Hoy*, 24 de septiembre de 1998: 18B.

⁴⁷⁷ Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 171.

ingresos importantes. Los representantes de este ámbito enviaron cartas al diputado Javier Corral en donde le solicitaban revisar la propuesta de la Ley de Cinematografía.⁴⁷⁸

La Ley de 1992 estipulaba que el doblaje sólo sería permitido en las películas infantiles, documentales educativos y en la programación de las televisoras. Esta regla se mantuvo en la iniciativa de 1998, a pesar de la presión de los laboratorios de doblaje y compañías exhibidoras para revocarlo.⁴⁷⁹

También se unieron otros actores importantes a las opiniones de la CANACINE. Los representantes de la Organización Ramírez y los dueños de las salas Cinépolis, abogaban en favor del doblaje en las películas. Desde 1997, las compañías distribuidoras estadounidenses, o *majors*, emprendieron una estrategia en favor del doblaje. Además, las compañías *Twentieth Century Fox* y *United International Pictures* interpusieron un amparo en contra de las autoridades responsables de negarles el doblaje al español de algunas de sus películas.⁴⁸⁰

Mientras la iniciativa estaba en discusión en el Congreso, la CANACINE realizó su propio trabajo de investigación para hacer llegar sus argumentos a los legisladores. Se redactó un documento titulado “Propuesta de CANACINE para fortalecer la producción nacional de películas”, en el que se expone la situación ideal de la industria cinematográfica (más salas, más películas, más fuentes de trabajo, más espectadores). La propuesta excluía el cobro de un porcentaje en taquilla para apoyar la producción, como lo planteaba la propuesta que estaba en discusión en la Cámara de Diputados.

La CANACINE se comprometía a: a) garantizar el estreno de todas las películas que se produjeran en el país en cuando menos una pantalla de cada complejo que cuente con diez o más; b) invertir continuamente en nuevos y modernos complejos cinematográficos; c) la realización, en octubre de cada año, de una semana que exhibiera el cine mexicano mediante una campaña en todos los cines del país en favor de las producciones mexicanas. Y proponía que se desregulara el doblaje de películas extranjeras.

⁴⁷⁸ La carta está firmada por Patricia Millet, como representante de la industria del doblaje, con fecha de 25 de febrero de 1998. Citado en Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 172.

⁴⁷⁹ En la cuestión del doblaje fueron los que se dedicaban a esta actividad los que desacreditaban el artículo que establecía su prohibición. En cuanto al tiempo mínimo de exhibición argumentaron que el cine nacional no tenía la suficiente cantidad ni calidad para cumplir el mínimo. Y respecto de la conformación de un fideicomiso argumentaron que repercutiría en la inversión y ganancias de los que estarían obligados a aportar dinero. Josefina Escamilla, *op. cit.*, p. 39.

⁴⁸⁰ Josefina Escamilla, *op. cit.*, p. 33.

El documento estaba firmado por Alfredo Nava, el presidente de CANACINE; Miguel Ángel Dávila, codirector general de Grupo Cinemex; Alejandro Ramírez, director general de Organización Ramírez; Roberto Jenkins, director general de Cinemark de México; Patricia Millet, consejera y representante de los laboratorios de doblaje; y Marcela Romero, tercer vicepresidente y consejera de la Sección de Distribuidores de Películas Extranjeras.⁴⁸¹

No obstante, la propuesta no fue atendida en las comisiones de la Cámara de Diputados. Como consecuencia de ello, los miembros de la CANACINE se organizaron para realizar un análisis jurídico y económico para argumentar su desacuerdo con la iniciativa de Ley.⁴⁸²

A partir de este hecho también se decidió hacer una campaña en contra de la iniciativa en las salas de cine de Cinemex, Cinemark y Cinépolis con los espectadores que acudían. Se hacía un llamado al público para que rechazara la iniciativa de ley mediante volantes. Al mismo tiempo se aplicaba una encuesta acerca de la iniciativa (y sobre todo de los tres puntos en discordancia) para mandar los resultados al Congreso.⁴⁸³

La CANACINE envió a María Rojo, en agosto de 1998, un documento titulado “20 argumentos en favor del cine nacional y en contra de la iniciativa de reformas a la Ley Federal de Cinematografía” en donde se pedía que se incorporaran sus propuestas. El documento objetaba la definición de la industria propuesta por la comunidad cinematográfica. Estaban en contra de la obligación que establecía que el Estado se encargara de la promoción de la industria “en vez de que se vea como productiva y autosuficiente”. También planteaban que “los sectores de la

⁴⁸¹ Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 109.

⁴⁸² El análisis se presentó en el Congreso y en su página de Internet. Se proponían una serie de razones para rechazar la propuesta, argumentaban que: la Ley contravenía los compromisos internacionales; que se trataba de una nueva Ley y no de una modificación; que la definición del sentido social de la industria afectaría su calidad productiva; que afectaba los derechos del consumidor; que se mezclaba la ley con aspectos reglamentarios; que existía confusión en la determinación de las autoridades competentes; que se invadía el ámbito de la Ley de Radio y Televisión; que estaba en contra de la libertad de expresión establecida en el artículo 5 de la Constitución; que no se había concertado con la industria en su conjunto; que podía generar conflictos de interés entre los actores de la industria; que no se había concertado con las instituciones de gobierno involucradas; que el fondo que se creaba sería una carga para la industria; que se imponía un tiempo de pantalla obligatorio que era irracional; y que se establecía la prohibición del doblaje que afectaría la generación de empleos de esta industria. CANACINE, *Análisis jurídico y económico de la Iniciativa de Ley Federal de la Industria Cinematográfica*.

⁴⁸³ La empresa Covarrubias y Asociados se encargó de aplicar la encuesta. Contení tres preguntas: 1)¿Estás de acuerdo en que cobren un impuesto del 5 por ciento adicional al precio del boleto para financiar películas mexicanas? 2)¿Estás de acuerdo en que se obligue a que una de cada tres películas que se exhiba sea mexicana? y 3) Quiero tener la libertad de escoger si veo las películas con subtítulos o habladas en español: si o no. Véase Josefina Escamilla, *op. cit.*, p. 41. Véase también *La Crónica de Hoy*, 5 de noviembre de 1998:22B.

distribución y exhibición estarían gravados con una carga adicional en beneficio exclusivo del sector de la producción.”⁴⁸⁴

La CANACINE también organizó sus propios eventos para difundir la importancia de sus argumentos. A finales de octubre de 1998, se llevó a cabo la Séptima Convención Nacional de la CANACINE. El objetivo de esta Convención era llegar a acuerdos que integraran a un número mayor de simpatizantes. Además de los miembros de la CANACINE, a esta reunión acudieron algunos funcionarios, como el director del IMCINE, Eduardo Amerena y el director de RTC de la Secretaría de Gobernación, Fernando Mier y Concha. También acudieron algunos legisladores como Leonardo García Camarena, miembro de la comisión dictaminadora, Patricia Espinosa, Beatriz Paredes y Fred Álvarez.⁴⁸⁵

Ante las presiones de la CANACINE, los que apoyaban la propuesta se encargaron de circular volantes que decían: “Sí a la Ley de cine: ni te obliga, ni te limita, ni te discrimina.” Además los estudiantes de los centros de enseñanza cinematográfica iniciaron una campaña para manifestar su apoyo a la ley de cine. Visitaron radiodifusoras y algunos canales de televisión, enviaron cartas a los diarios nacionales y también entregaron volantes en las salas cinematográficas del Centro Nacional de las Artes (CNA).⁴⁸⁶

La sociedad de ex alumnos del CUEC se unió a la difusión de la discusión y a los objetivos que planteaba la iniciativa. Redactaron y repartieron entre la comunidad universitaria y la población en general un documento informativo titulado “Campaña ciudadana de apoyo a la reforma de la Ley del cine mexicano”. En este documento se explicaban la iniciativa de Ley, la situación problemática del cine nacional y se enumeraban las propuestas principales.⁴⁸⁷

La CANACINE tenía capacidad de presionar debido a su poder económico. No obstante, como se hizo patente en las entrevistas, la CANACINE no tuvo la suficiente fuerza organizativa para que su propuesta fuera incluida íntegramente.⁴⁸⁸

Con respecto de este conflicto, la diputada María Rojo manifestó: “Para mí es como una lucha de David y Goliat porque uno no tiene el dinero, fuerza, ni quien lo aconseje...”⁴⁸⁹ Se puede considerar que este conflicto se dio entre industriales y creadores. Es decir, los primeros

⁴⁸⁴ *La Jornada*, 9 de septiembre de 1998. Y Josefina Escamilla, *op. cit.*, p. 40.

⁴⁸⁵ Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 112.

⁴⁸⁶ Josefina Escamilla, *op. cit.*, p. 42.

⁴⁸⁷ Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 100.

⁴⁸⁸ Entrevista con Víctor Ugalde.

⁴⁸⁹ *Reforma*, 12 de noviembre 1998: 4E.

buscaron seguir incrementando su trabajo, tanto en la exhibición como en el doblaje, los segundos pugnaron por dar apoyos a la producción de cine mexicano.

En favor estaba la comunidad cinematográfica y en contra había un monopolio de las compañías transnacionales organizadas en la MPA. Se reconocía que los intereses de las compañías organizadas alrededor de la asociación eran muy fuertes económicamente, por tanto, representaban una fuerza muy poderosa que abogaba siempre en favor de preservar sus intereses económicos y en contra de los intereses de la comunidad cinematográfica.⁴⁹⁰

El conflicto entre dos grupos, como dice la teoría, captó la atención de los legisladores para que atendieran la iniciativa de reforma. Un asunto con varios actores en conflicto incrementa las posibilidades de que ingrese a la agenda de gobierno.⁴⁹¹

3) La participación de los medios de comunicación en la discusión de la reforma a la Ley Federal de Cinematografía en 1998

Los medios de comunicación, sobre todo los medios impresos, dieron voz a todos los actores en conflicto. Pero, más importante aun, dieron cobertura al proceso—lo que permitió que llamara la atención de los legisladores y de los funcionarios federales.⁴⁹²

Se formó así una corriente de opinión importante. Los entrevistados consideraron que la presencia de la discusión en los medios fue un factor importante para que el asunto del cine captara la atención tanto del público en general como de los tomadores de decisiones.⁴⁹³

Los puntos de vista de ambas partes se dieron a conocer en conferencias y notas periodísticas. A partir de la fecha de la primera lectura de la iniciativa en abril de 1998, los medios impresos comenzaron a dar cobertura y seguimiento del proceso. Las opiniones de la comunidad cinematográfica y de los opositores a la propuesta de reforma aparecieron en varios periódicos.⁴⁹⁴

El 8 y 9 de septiembre de 1998 se publicó un desplegado en los periódicos *La Jornada* y *Reforma*, dirigido a los legisladores y firmado por la CANACINE, que rechazaba el contenido de la iniciativa de Ley Cinematográfica. Entre otras cosas decía que la iniciativa “constituye una seria amenaza de daño global a la industria cinematográfica nacional”.

⁴⁹⁰ Entrevistas con Víctor Ugalde y Alfredo Joskowicz.

⁴⁹¹ Kingdon, *op. cit.*, p. 158.

⁴⁹² John Kingdon, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁹³ Entrevistas con Víctor Ugalde, Alfredo Joskowicz y Hugo Lara.

⁴⁹⁴ Por ejemplo: *Excélsior*, 24 de septiembre 1998. *Uno más uno*, 21 de octubre 1998.

El 17 de septiembre de 1998, fueron publicados dos desplegados más, en los periódicos *Reforma* y *La Jornada*. En ambos se rechazaba la propuesta de Ley. El primer desplegado lo firmó el STIC y manifestó que sus 18 mil trabajadores afiliados estaban en contra de la iniciativa de reformas. El segundo desplegado estaba firmado por actores de distintos sectores de la sociedad, en su mayoría empresarios.

Como respuesta al desplegado en contra de la iniciativa, algunos miembros de la comunidad cinematográfica enviaron notas a los periódicos para defender la iniciativa.⁴⁹⁵ También publicaron desplegados en favor de la Ley, firmados por la SOGEM.⁴⁹⁶ El 1° de noviembre de 1998 apareció un desplegado firmado por varias personas de la comunidad cinematográfica que desacreditaba la campaña de la CANACINE y defendía la iniciativa que estaba en discusión en la Cámara de Diputados.⁴⁹⁷

Otros actores de la escena cultural nacional se organizaron para publicar un desplegado en la prensa a fin de apoyar la iniciativa de Ley. También defendían la propuesta de los ataques recientes en la prensa de los miembros de la CANACINE.⁴⁹⁸

La discusión en los periódicos se intensificó entre septiembre y diciembre de 1998, mientras estaba en discusión la iniciativa en la Cámara de Diputados. Los medios de comunicación se mostraron con posiciones diversas al cubrir la noticia. Algunos estaban en favor y expresaban su preocupación porque se aprobara la Ley. Los que estaban en favor de la iniciativa dieron a conocer su opinión.⁴⁹⁹ Pero los que estaban en contra se encargaron de poner en tela de juicio los postulados de la iniciativa en los medios impresos.⁵⁰⁰

⁴⁹⁵ *La Jornada*, 10 de septiembre de 1998:2.

⁴⁹⁶ *La Jornada*: 48, *Excélsior*: 2E y *Reforma*:7E, 12 de noviembre de 1998.

⁴⁹⁷ "Sí a la ley del cine" en *La Jornada*, 1 de noviembre de 1998.

⁴⁹⁸ Se reunieron varios centenares de firmas de intelectuales y académicos. Entre ellos: Héctor Aguilar Camín, Mario Aguinaga, Jorge Ayala Blanco, Fernando Benítez, Alberto Bojórquez, Emilio Carballido, Felipe Cazals, José Luis Cuevas, Germán Dehesa, Emilio García Riera, Leonardo García Tsao, Miguel Ángel Granados Chapa, Vicente Leñero, Guadalupe Loaeza, Ángeles Mastreta, Eduardo Matos Moctezuma, Federico Reyes Heróles, Paco Ignacio Taibo y Eduardo de la Vega. *La Jornada*, 1° de noviembre de 1998.

⁴⁹⁹ *Uno más Uno*, 25 de octubre de 1998: 29; *La Prensa*, 23 de octubre de 1998:43; *El Sol de México*, 9 de octubre de 1998:4E; *Reforma*, 17 de noviembre de 1998:1E; *Época*, 21 de septiembre 1998:72 y 73; *Excélsior*, 8 de septiembre 1998:1 y 2E, *Excélsior*, 23 de septiembre: 1E y 7E; *El Sol de México*, 29 de septiembre de 1998: 1 y 7; *Uno más Uno*, 12 de noviembre de 1998: 33; *La Jornada*, 23 de octubre de 1998: 2; *Reforma*, 21 de abril de 1998: 6E; *Proceso*, 13 de diciembre de 1998:71.

⁵⁰⁰ *La Jornada*, 9 de septiembre de 1998:26; *El Heraldo*, 24 de septiembre de 1998:1D; *Reforma*, 17 de noviembre de 1998:7E; *El Heraldo*, 24 de septiembre de 1998:1D; *Reforma*, 23 de octubre de 1998: 16A; *Enfoque*, 22 de noviembre de 1998:8.

También la organización de los exhibidores hacía campaña en contra de la Ley, auspiciada económicamente por las *major*s estadounidenses.⁵⁰¹

En los noticieros televisivos se presentó el debate entre los grupos, pero se dio mayor cobertura a las opiniones de los empresarios que se oponían a la Ley. Tanto en Televisa como en Tv Azteca se presentaron los argumentos de los directivos de Cinemark y otras exhibidoras.⁵⁰²

La prensa escrita mostró una cobertura más amplia en favor de la ley; en la radio se presentaron algunos *spots* en contra y en favor de la ley; y las televisoras más fuertes dieron poco espacio al asunto.

La cobertura tanto en prensa como en radio y televisión del conflicto entre la CANACINE y la comunidad cinematográfica logró llamar la atención de los legisladores que estaban revisando la iniciativa de reforma en el Congreso. Además, la discusión se trasladó más allá de los actores interesados directamente y llegó al público en general.

4) Construcción de consenso: La discusión en el Congreso y la reforma de la Ley Federal de Cinematografía en 1999

Durante los últimos meses en que permaneció la iniciativa en la Cámara de Diputados, la comunidad cinematográfica y los miembros de las Comisiones encargadas de ella se dedicaron a buscar alianzas que apoyaran la reforma de la Ley —dentro y fuera de la Cámara.

El 17 de septiembre de 1998 se nombró la subcomisión de RTC y Cultura que sería la Comisión Dictaminadora del proyecto final que habría de ser sometido a votación. Se conformó con diputados de los tres partidos mayoritarios. A esta comisión serían dirigidas las demandas tanto de la comunidad cinematográfica como de la CANACINE.⁵⁰³

A finales de septiembre de 1998 se llevó a cabo un simposio titulado “Los que no somos Hollywood” en el teatro del Centro Nacional de las Artes. El simposio lo convocó María Rojo, a través de la Comisión de Cultura, en conjunto con la comunidad cinematográfica. Participaron diputados federales, senadores, miembros de la CANACINE, miembros de la comunidad cinematográfica, funcionarios e invitados extranjeros.⁵⁰⁴

⁵⁰¹ *El Herald* de México, 23 de octubre 1998:1E. *La Crónica de Hoy*, 8 de octubre de 1998:16B.

⁵⁰² Josefina Escamilla, *op. cit.*, p. 45.

⁵⁰³ Esta comisión se integró por los diputados: Francisco Arroyo Vieyra y Jorge Durán Chávez, del PRI; Angélica de la Peña y Lázaro Cárdenas Batel, del PRD; Leonardo García Camarena y María Beatriz Zavala, del PAN; y Marcelo Ebrard, como diputado independiente. Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 117.

⁵⁰⁴ Entre los diputados federales que participaron están la presidenta de la comisión de cultura, María Rojo; Porfirio Muñoz Ledo, miembro de la Comisión de RTC; Javier Corral, presidente de la comisión de RTC. También

La intención de este simposio era buscar un consenso entre todas las partes involucradas (la comunidad cinematográfica y la propia industria) para que se aceptara la definición del problema establecida en la iniciativa de reforma. De este modo se podría convencer también a los legisladores que habrían de intervenir durante la discusión en el pleno. Se intentaba consensuar la definición de la industria cinematográfica como industria cultural, en donde el cine debía ser considerado como patrimonio cultural, así como la obligación de estar asegurado por parte del Estado.⁵⁰⁵

El 14 de noviembre de 1998, la Comisión de Cultura convocó al *Primer Encuentro Pro Cine Mexicano* en los Estudios Churubusco. A este encuentro asistieron productores, técnicos y actores de cine.⁵⁰⁶ Además, los diputados Jorge Durán Chávez, Angélica de la Peña, Leonardo García, miembros de la Comisión Dictaminadora de la iniciativa de Ley.

Además, como un evento histórico que no había sucedido por varias décadas, los sindicatos STIC y STPC se sentaron a dialogar. El STIC, que inicialmente estaba en contra de la iniciativa, aceptó las propuestas. Los participantes en esta reunión apoyaron la iniciativa y concluyeron además que la industria cinematográfica no sólo necesitaba un nuevo marco legal, sino también políticas fiscales y hacendarias adecuadas.⁵⁰⁷

Además, mediante pancartas y mantas otros sindicatos mostraron apoyo: los sindicatos de Electricistas, Telefonistas y Aviadores; la Alianza de Tranviarios; la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios; y la Asociación de Jubilados y Pensionados de Banobras.⁵⁰⁸

El evento, a un mes de ser votada la iniciativa, buscaba presionar y contrarrestar las campañas que promovían los que estaban en contra. Estos eventos permitían seguir formando coaliciones y consensos, lo cual generó una corriente de opinión que apoyó la iniciativa.

participó la senadora Beatriz Paredes. Por otro lado, también participó el presidente de la CANACINE, Alfredo Nava; Patricia Millet, presidenta de la Asociación Mexicana de Estudios y Laboratorios de Cine Doblaje y Televisión A.C.; Alejandro Ramírez, miembro del Consejo de Administración de Cinépolis; y Lilia Aragón, presidenta de la ANDI. Representando a la comunidad artística participaron los realizadores Jaime Humberto Hermosillo, Jorge Fons, Víctor Hugo Rascón Banda, Marcela Fernández (también representando el STPC); actores como Bruno Bichir; Luis Reyes de la Maza, presidente de la SOGEM; Ramón Obón, presidente de la Asociación de Derecho de Autor; Víctor Ugalde, escritor; Mónica Lozano, productora; Xavier Robles, guionista. También se invitaron a realizadores, artistas y funcionarios de fomento al cine de otros países como Brasil, Argentina, España y Estados Unidos. Véase Memorias del simposio *Los que no somos Hollywood*, septiembre de 1998.

⁵⁰⁵ Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, pp. 100-104.

⁵⁰⁶ La organización estuvo a cargo de la Asociación de Productores y Distribuidores de Películas Mexicanas, la Asociación Mexicana de Productores Independientes, el STPC, el STIC, la Asociación Nacional de Actores (ANDA), la Asociación Nacional de Intérpretes (ANDI), la SOGEM, la Sociedad Mexicana de Directores de Cine y Televisión y la Sociedad de exalumnos del CUEC.

⁵⁰⁷ *La Jornada*, 13 de noviembre de 1998. Tonatiuh Lay Arellano, *op. cit.*, p. 106.

⁵⁰⁸ Josefina Escamilla, *op. cit.*, p. 53.

El 11 de diciembre de 1998 la Comisión dictaminadora terminó la redacción del dictamen final que sería sometido a votación. Se retomaron las propuestas de la comunidad cinematográfica y se reconocía el papel regulador del Estado para fortalecer las expresiones culturales y sus actividades promotoras.

Después de intensos debates en los medios y después de ocho meses de trabajo y cabildeo —por parte de la comunidad cinematográfica, pero también por parte de la CANACINE— la Comisión Dictaminadora presentó la versión final del dictamen para su aprobación ante el pleno de la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 1998.

Las comisiones unidas presentaron el proyecto y su exposición de motivos que, como resultado de una intensa labor, incluía:

- a) La evaluación de las propuestas presentadas por el “sector social de la industria”;
- b) La consulta y la aportación de los actores involucrados en la industria: “En general, las posiciones de éstos y otros actores de la industria cinematográfica han sido considerados y discutidos; aunque hay temas sobre los que no se logró el consenso”;
- c) “Las opiniones y comentarios de aquellas instituciones y ámbitos gubernamentales relacionados con los temas incluidos en esta propuesta. De esta forma han sido consultadas y discutidas las posiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Gobernación; la Comisión Federal de Competencia Económica, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Nacional del Derecho de Autor, el Instituto Mexicano de Cinematografía y la Cineteca Nacional; y
- d) “Finalmente, se han realizado diversos estudios de derecho comparado, entre otros temas, en lo que respecta a mecanismos de financiamiento, que sin duda arrojan luces sobre las posibilidades de reactivar a esta industria.”⁵⁰⁹

Para su discusión intervinieron los diputados de las comisiones de RTC y Cultura: Beatriz Zavala (PAN), María Rojo (PRD) y Francisco Arroyo Vieyra (PRI).

La diputada del PAN, Beatriz Zavala, como miembro de la Comisión Dictaminadora que presentaba la iniciativa argumentó:

⁵⁰⁹ “Diario de los debates”, Cámara de Diputados, Legislatura LVII, 13 de diciembre de 1998.

“El día de hoy, el cine que los mexicanos están viendo y viviendo en la gran cantidad de cómodas salas de exhibición es ajeno, no sólo por distinto sino por distante, a la vida nacional e incluso a nuestra economía [...]Es grotesco lo que nos pasa como nación, México no se ve reflejado en sus pantallas de cine. La propuesta de ley que esta Cámara de Diputados aprobará, establece criterios que buscan llegar en el futuro al equilibrio de la producción, de la distribución y la exhibición en la industria cinematográfica nacional. De entrada reconoce el carácter social del cine que se había olvidado en aras de su comercialización.”⁵¹⁰

La diputada del PRD, María Rojo, como presidenta de la Comisión de Cultura abogó por la reforma de la Ley con base en la definición del cine como una industria cultural y la importancia de que el Estado asegurase su existencia: “Las reformas que aquí se proponen no son sólo parte fundamental para la supervivencia de nuestro cine, sino que también constituyen un factor esencial para la preservación de nuestra cultura y de nuestra identidad nacional.”⁵¹¹

María Rojo argumentó que ante un contexto de globalización y libre mercado la iniciativa de ley proponía un marco legal que protegía al cine:

“Es éste un crecimiento, un marco legal, una base, un instrumento, un arma de acción para los productores y cineastas. Esto es lo que podemos tener ahora, en tiempos del TLC: una luz orientadora, una señal de que no hemos desaparecido en la uniformidad de la globalización; que venimos de alguna parte; que pertenecemos a un territorio que tiene su propia historia, su propia visión cósmica y una manera de inventar el mundo cada vez que alguien diga: ¡cámara, acción!”

El diputado del PRI, Francisco Arroyo Vieyra argumentó en favor de la reforma de la ley y reconoció que el documento que se presentaba era un trabajo conjunto de los tres partidos mayoritarios: “Venimos, en una feliz coincidencia, integrantes de tres partidos políticos, avalados con la firma y el consenso de las fuerzas políticas restantes, a someter a su consideración el

⁵¹⁰ “Diario de los debates”, *loc. cit.*

⁵¹¹ “Diario de los debates”, *loc. cit.*

dictamen de la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal de la Industria Cinematográfica.”⁵¹²

Además, Francisco Arroyo expuso que la legislación vigente desde 1992 había causado estragos que había que corregir:

“la ley de 1992 preveía que la industria nacional resurgiera en los años subsecuentes y vemos con tristeza hoy, que por factores meramente financieros que tienen qué ver con los dineros para la producción del cine nacional, el proceso del cine no fue lo exitoso que todos esperábamos; habría entonces que volver a discutir un nuevo marco jurídico que dentro de lo posible, respetando los compromisos internacionales, de forma jurídica, con un límite competencial, abordara esta problemática.”⁵¹³

Después de la discusión en lo general y no habiendo discusión en lo particular, el dictamen se aprobó por 478 votos a favor y ninguno en contra.

El dictamen aprobado en la Cámara de Diputados se discutió en el Senado de la República el 15 de diciembre de 1998. En la discusión del dictamen participaron la senadora del PRI, Silvia Pinal, el senador del PAN, Benigno Aladro Fernández y el senador del PRD, Carlos Payán. Estos legisladores abogaron por la aprobación de la iniciativa tal y como venía de la Cámara de origen.⁵¹⁴

En la discusión se aprobó la reforma en lo general, pero se argumentaron algunas modificaciones en lo particular. Se discutió sobre una adición que consideraban necesaria algunos miembros de la Cámara. Específicamente se buscaba cambiar el Artículo 19 del anteproyecto de Ley, que establecía un 30 por ciento mínimo de tiempo en pantalla para las películas producidas en el país.

La modificación, sugerida desde la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), pero presentada por los legisladores del PRI, buscaba eliminar el mínimo de exhibición argumentando una contradicción con el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. Los senadores del PRI argumentaron que el mínimo de exhibición establecido en el

⁵¹² “Diario de los debates”, *loc. cit.*

⁵¹³ “Diario de los debates”, *loc. cit.*

⁵¹⁴ El senador Benigno Aladro Fernández argumentó que para el PAN la reforma de la Ley era un asunto que se debía atender y que lo habían asumido desde la plataforma electoral legislativa del periodo 1997-2000. “Diario de los debates”, *loc. cit.*

dictamen final de la iniciativa presentaba una inconsecuencia jurídica con el TLC. Y que la obligación para los exhibidores de exhibir un mínimo era un obstáculo para el libre comercio.⁵¹⁵

Propusieron modificar la redacción del artículo 19 que decía “Los exhibidores reservarán el 10 por ciento del tiempo total de exhibición para la proyección de películas nacionales en sus respectivas salas cinematográficas.” Y propusieron añadirle a esa oración: “salvo lo dispuesto en los tratados internacionales en los que México no haya hecho reservas de tiempo de pantalla.”⁵¹⁶

Otros senadores, tanto del PAN como del PRD, discutían que no había tal inconsistencia con los tratados internacionales firmados.⁵¹⁷ Argumentaban que establecer un porcentaje mínimo de exhibición representaba una medida básica para revertir los efectos de la Ley de 1992 y del TLC, que habían cerrado el acceso de las películas mexicanas a las salas en el país.⁵¹⁸

Finalmente se aprobaron las modificaciones propuestas por los senadores del PRI. Se votó el decreto de ley y se aprobó con 65 votos a favor y 39 en contra. De esta manera se turnó el expediente a la Cámara de Diputados para la aprobación de las modificaciones. La Cámara de Diputados aprobó el cambio del Senado con 372 votos a favor, uno en contra y 19 abstenciones. Finalmente, la Ley Federal de Cinematografía se publicó el 5 de enero de 1999.⁵¹⁹

El dictamen final que se aprobó en ambas cámaras presentaba una propuesta de conciliación en donde todas las voces habían sido escuchadas. Al final se aprobó una ley, entre los diputados y los senadores, “parchada y negociada, no la más deseable, pero lo mejor que se podía obtener”.⁵²⁰

En este momento, quedó plasmada, nuevamente, en la ley la obligación del Estado de impulsar al cine mexicano. Se había restablecido el marco normativo que se había desmantelado

⁵¹⁵ “Diario de los debates”, *loc. cit.*

⁵¹⁶ Entre los senadores priistas que suscribieron la propuesta estaban Amador Rodríguez, Samuel Aguilar, Eduardo Andrade, Beatriz Paredes y Guadalupe Gómez Maganda. “Diario de los debates”, *loc. cit.*

⁵¹⁷ Entre los que defendían que se votara la iniciativa con su redacción original estaban los senadores del PRD, Carlos Payán, Amalia García, Jorge Calderón Salazar y Héctor Sánchez López. También participaron en la defensa de la iniciativa, tal como llegó de la Cámara de Diputados, algunos senadores del PAN, como Juan Castro Lozano y Mauricio Fernández Garza. “Diario de los debates”, *loc. cit.*

⁵¹⁸ Este hecho es discutible y objeto de un más amplio estudio, pero los senadores argumentaron que el TLC no establecía ninguna medida expresa que estuviera en contra del mínimo de exhibición. Jorge Calderón Salazar argumentó: “Si alguien de SECOFI redactó una nota donde supuestamente [la iniciativa] es violatoria de los artículos [del TLC] 1202 sobre trato nacional y 1106 relativo a requisitos de desempeño está equivocado, porque hay una expresa reserva de que en este caso del cine mexicano no se aplica a esa disposición.” “Diario de los debates”, *loc. cit.*

⁵¹⁹ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Cinematografía*, 5 de enero de 1999.

⁵²⁰ Entrevista con Víctor Ugalde.

a principios de los años noventa.⁵²¹ La ley replanteaba el papel del Estado en el fomento al cine. A partir de ese momento, el Estado asumió una parte de la responsabilidad que tenía en la reactivación de la industria.⁵²²

El resultado del proceso de integración de la agenda que empezó desde 1992 fue una ley que logró revertir las medidas de la Ley Federal de Cinematografía promulgada en 1992. La ley reformada a finales de 1998, y publicada en 1999, retomaba algunos elementos de la Ley de Cinematografía de 1949 y otros de la Ley promulgada en 1992, pero también propuso nuevas medidas. La Ley de 1992 contenía quince artículos y cuatro transitorios, la reforma a la ley aprobada en 1998 contenía 61 artículos.

Establecía con más detalle lo que es el quehacer cinematográfico y todos los conceptos alrededor de él. Si se compara con los elementos de una política de fomento al cine propuestos en el capítulo I, se puede observar que la Ley reformada en 1998 restablece muchos de los mecanismos propios de una política cultural de fomento al cine (véase cuadro 10).

En primer lugar, se restableció la obligación del Estado de intervenir directamente, mediante el subsidio a la producción y la consiguiente asignación de presupuesto anual. El gobierno mexicano se convirtió en el responsable de depositar dinero en el FIDECINE, no por voluntad presidencial, como era el FOPROCINE, creado por decreto presidencial en el sexenio de Zedillo, sino por ley.⁵²³

En segundo lugar, se reinstauró legalmente la existencia de infraestructura de apoyo a la producción, como el IMCINE y las escuelas de cine.

En tercer lugar, se reconoció la importancia de la regulación de la industria para mantener un equilibrio entre la exhibición de películas extranjeras y la exhibición de películas mexicanas.

En cuarto lugar, se establecieron mecanismos novedosos para recaudar ingresos propios dirigidos al fomento a la producción mediante incentivos y exenciones fiscales.

En quinto lugar, se restableció el mínimo de porcentaje de las películas exhibidas que debían ser de origen mexicano; con lo que se restablecieron las medidas de protección que también caracterizan a una política de fomento al cine.

⁵²¹ Entrevista con Víctor Ugalde.

⁵²² Entrevistas con Ángeles Castro, Alfredo Joskowicz, Hugo Villa y Hugo Lara.

⁵²³ Entrevista con Alfredo Joskowicz.

Entre otras cosas más, también se establecieron medidas para sancionar las violaciones a la ley, que incluyen sanciones a prácticas monopólicas como el *block booking*. (Véase cuadro 10).

Cuadro 10. Legislación en cinematografía en México (Leyes de 1949, 1992 y 1998)

Elementos de una política pública de fomento al cine. ⁵²⁴	Ley de Cinematografía (1949)	Ley Federal de Cinematografía (1992)	Ley Federal de Cinematografía (reformada en 1999)
Se establece legalmente la obligación del Estado en el fomento al cine.	Artículos 1° y 2°	Artículo 1°	Artículos 1° y 14°
Se establece en la ley el cine como interés público/valor educativo/valor artístico.	Artículo 1°	Artículo 6°	Artículos 4° y 6°
Se establece legalmente la existencia y mantenimiento de infraestructura institucional para el fomento al cine (IMCINE, escuelas de cine, estudios, entre otros)	Artículo 2° apartado IV	Artículos 5° y 6°	Artículos 41° y 42°
Se establece el financiamiento directo a la producción.	Artículo 2° apartado I		Artículo 34°
Se establece por ley un presupuesto anual para el fomento al cine y las instituciones que lo promueven.	Artículo 3°		Artículo 34°
Se regula la exhibición y se reconoce el papel del Estado para mantener la equidad en la exhibición.	Artículo 2° apartado X y XVI		Artículo 11°, 16° y 17°

⁵²⁴ Véase Capítulo I de esta tesis.

Se establece un porcentaje mínimo de exhibición de películas mexicanas.	Artículo 2° apartado XII (de un 50%)		Artículo 19° (de un 10% y condiciones de tiempo y forma.)
Se determinan mecanismos para generar recursos para dirigirse a la producción (exención fiscal, fideicomisos, entre otros)			Artículo 31° y 32°
Se establecen sanciones ante prácticas monopólicas en la producción, distribución y exhibición.	Artículo 13°		Artículo 54°
Establece medidas para la preservación del material nacional.	Artículo 4°		Artículo 40° y 53°
Medidas de prohibición del doblaje de películas extranjeras.		Artículo 8°	Artículo 23°

Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes descritas.

Las modificaciones que sufrió la iniciativa en el Senado son importantes porque alteraron el resultado. La nueva ley reformada reflejaba los intereses de la comunidad cinematográfica, pero finalmente también se impusieron los intereses de la CANACINE y sus afiliados. Al eliminar la obligación del porcentaje mínimo de pantalla se modificaron tanto la definición como la solución propuestas por la comunidad cinematográfica. Se adoptó en parte la definición y la solución de la CANACINE.

En definitiva, la Ley reformada en 1998 fue el resultado de las opiniones de ambos grupos enfrentados. Después de varios meses de intenso cabildeo y presiones por parte de los grupos involucrados, los objetivos de la comunidad cinematográfica se cumplían pero, al mismo tiempo, daban espacio a los intereses de la CANACINE.

Los tres puntos de mayor controversia quedaron de la siguiente manera:

- a) El doblaje permaneció tal y como aparecía en el artículo octavo de la Ley de 1992. Es decir, sólo se permitiría el doblaje en la exhibición de películas infantiles y los documentales educativos.
- b) El tiempo de pantalla quedó determinado en un 10 por ciento, con una condición impuesta, que decía: “*salvo lo dispuesto en los tratados internacionales en los cuales México no haya hecho reservas de tiempo de pantalla.*” Además, las películas nacionales debían estrenarse por un período no inferior a una semana y durante los seis meses siguientes a la fecha en que haya sido inscrito en el Registro Público.
- c) Sobre la creación de un fideicomiso, finalmente se logró establecer, pero no se obligó a los exhibidores ni a las televisoras a aportar un porcentaje, como se había propuesto inicialmente. En contraste, el Ejecutivo Federal debía otorgar los recursos conforme al Presupuesto de Egresos.

d) La conjunción de las corrientes

La reforma de la Ley Federal de Cinematografía respondió a una serie de factores que se conjuntaron en un momento determinado. Como dice Kingdon, las ventanas de oportunidad se abren cuando hay un problema innegable o en respuesta a algo que sucede en el contexto político —se pueden clasificar en ventanas problemáticas o ventanas políticas. En la ventana política, por ejemplo, son oportunidades para aprovechar las elecciones, los presupuestos anuales, las consultas públicas, las crisis de gobierno y la bonanza de la economía.⁵²⁵

Para que se aproveche la ventana de oportunidad que se abre por nuevas condiciones socio-económicas o por la aparición de una crisis, es necesario que el problema y su solución estén definidos y que los empresarios de política pública aprovechen la oportunidad de impulsarlos y que el asunto ingrese a la agenda gubernamental.

El cine y su funcionamiento dejaron de ser un problema para el gobierno con la Ley de 1992. Por algunos años se consideró que los problemas de la industria cinematográfica sólo debían ser atendidos por los mecanismos del mercado. Pero, en los años siguientes, se propagó la definición del cine como un espacio en donde se produce cultura y que, por tanto, merece la atención gubernamental. La aceptación de esta nueva concepción del cine y de lo que involucraba

⁵²⁵ Luis Aguilar, *op. cit.*, p. 44.

en términos de acciones gubernamentales fue paulatina y conllevó algunas reservas. Pero los problemas de la industria cinematográfica se convirtieron en problemas públicos cuando se aceptó la definición del cine como un ámbito que merecía consideraciones gubernamentales especiales.

El cambio en la administración es la ventana de oportunidad más obvia. Cuando hay nuevos actores en el juego político o un cambio en la configuración de la administración o del Congreso se abren las ventanas para que los impulsores de asuntos propongan su caso. Esto se debe a que los nuevos actores tienden a simpatizar con actores y causas que antes no habían sido beneficiados o escuchados.⁵²⁶

La comunidad cinematográfica había fallado en introducir la propuesta de reforma de la ley en la agenda, porque la ventana de oportunidad no se había abierto. Aunque la comunidad cinematográfica había logrado organizarse y unificar sus acciones con un objetivo común, no tenían la fuerza suficiente para modificar una ley.

La ventana política se abrió una vez que el partido hegemónico perdió la mayoría en la Cámara de Diputados. Los líderes de la comunidad cinematográfica, habían propuesto el proyecto en el Congreso que habían redactado desde 1995, pero no logró la atención que se deseaba (por razones de tiempos electorales y también por razones políticas que mencionaron los entrevistados).⁵²⁷ No obstante, al haber nuevos actores con disposición a escuchar, hubo también más oportunidad de que alguien le prestara atención al asunto.⁵²⁸

Los empresarios de política, al identificar el aumento de oportunidades que se presentaban por una nueva configuración política en el Congreso, se encargaron de impulsar una vez más su propuesta. Los líderes de este movimiento se encargaron de redactar una propuesta para que se revisara en la Cámara de Diputados. Y como empresarios de política públicas, se encargaron de que la redacción estuviera lista a tiempo para que pudiera ser presentada en la Cámara de Diputados en abril de 1998.

Entonces, no fue sino hasta que hubo una coincidencia entre la organización de la comunidad cinematográfica, su participación en los foros convocados por la Comisión de

⁵²⁶ Kingdon, *op. cit.*, p. 166.

⁵²⁷ Entrevistas con Víctor Ugalde, Alfredo Joskowicz y Hugo Lara.

⁵²⁸ Entrevistas con Víctor Ugalde, Hugo Villa y Hugo Lara.

Cultura, y el interés de los legisladores por el asunto, que surgió la posibilidad de que el asunto entrara en la agenda.⁵²⁹

Otro factor que ayudó a que se abriera la ventana de oportunidad que permitió introducir el asunto del fomento al cine en la agenda fue el hecho de que el contexto económico estaba mejorando.⁵³⁰ Antes de 1997, el Estado estaba todavía luchando contra la crisis económica y no quería destinar dinero en áreas como el cine, ya que tenía otras prioridades.

El asunto captó más atención después de que se produjeron mejores condiciones económicas. A partir de 1997, se puede observar un clima más optimista porque el Producto Interno Bruto (PIB) incrementó su ritmo de crecimiento: 7.2 % de crecimiento real anual — comparado con el -6.23% en 1995.⁵³¹ La crisis que había aquejado a todo el gobierno en 1995 parecía estar quedando atrás y los nuevos proyectos que podía asumir el gobierno eran mejor recibidos.⁵³²

A partir de 1997, el gobierno mexicano, sobre todo el poder legislativo, se encontraba ante una situación favorable para aceptar nuevos asuntos en la agenda de gobierno. Había una oportunidad de elección: porque hubo un cambio en la configuración del Congreso, porque había mejores condiciones económicas y porque había nuevos actores que estaban interesados en intervenir en la cuestión.⁵³³

En las entrevistas se reconoció la importancia de la coyuntura en la cual se conjuntaron varios factores. Se asignó especial importancia a la organización de la comunidad cinematográfica: por un lado, al impulsar la definición y la solución del problema para justificar el apoyo y, por el otro, al cabildear con la iniciativa ciudadana en el Congreso. Asimismo también se reconoció el papel de los legisladores que adoptaron el proyecto en un contexto político favorable, a partir de 1997. Los entrevistados coincidieron en que también contribuyó el hecho de que el cine mexicano hubiera logrado una imagen positiva internacionalmente.⁵³⁴

En el caso del asunto del fomento al cine a principios de la década de los noventa, hubo un viraje repentino y sustancial respecto de la manera en que se estaba tratando. Y, después, en

⁵²⁹ Entrevista con Alfredo Joskowicz.

⁵³⁰ Kingdon habla de las restricciones presupuestarias que influyen para que un asunto se discrimine. *Op. cit.*, p. 160.

⁵³¹ Datos del Banco Mundial.

⁵³² Entrevista con Alfredo Joskowicz.

⁵³³ Luis Aguilar, *op. cit.*, p. 40.

⁵³⁴ Entrevistas con Víctor Ugalde, Alfredo Joskowicz, Hugo Villa y Hugo Lara.

1998, se revirtieron esas medidas y se produjo otro cambio repentino, de ninguna manera marginal. Esto se explica, según Kingdon, porque la agenda es capaz de cambiar abruptamente por la confluencia de ciertos factores en una ventana de oportunidad.⁵³⁵

Ahora bien, para lograr el cambio en el *status quo* y para que fuera aprovechada la ventana política que se abrió en las elecciones federales de 1997, tenían que estar preparados los líderes de la comunidad cinematográfica para impulsar su propia definición del problema y de sus soluciones.

CONCLUSIÓN

El Estado había desatendido el asunto del fomento al cine a inicios de la década de los noventa. La Ley Federal de Cinematografía en 1992, en sus escasos 15 artículos, no establecía ni el mínimo de medidas para que se pudiera considerar la base de una política pública. El Estado estaba exento de obligaciones para asegurar el fomento de la industria de la cinematografía.

La comunidad cinematográfica intentó llamar la atención de los tomadores de decisiones y los legisladores para que se reformara la ley. No obtuvieron respuesta clara hasta que se conjuntó un número de factores en un momento coyuntural. El asunto del cine obtuvo la atención de los funcionarios cuando el problema estaba definido y las soluciones propuestas. Pero, el asunto entró en la agenda de los legisladores cuando se abrió una ventana política en 1997 que permitió que se corrigieran las medidas de la ley promulgada en 1992. Se establecieron las bases para una política pública que establecía la participación del Estado en todas las fases del proceso productivo del cine. El apoyo gubernamental resurgió y el Estado decidió participar en el fomento al cine.

⁵³⁵ John Kingdon, *op. cit.*, p. 78

CONCLUSIONES FINALES

El proceso de integración de la agenda que se llevó a cabo entre 1992 y 1999 culminó en el impulso de una política pública de fomento al cine que retomaba el concepto de cine como industria pero también como expresión artística y cultural. En la Ley Federal de Cinematografía reformada en 1999 se sentaron las bases para una nueva etapa de la participación del gobierno en el fomento al cine.

Rápidamente se empezaron a ver los resultados de la nueva actitud asumida por el gobierno federal. Los principales apoyos estatales posteriores a la reforma de la Ley en 1999 son:

1. Se publicó el reglamento de la Ley Federal de Cinematografía en 2001. El gobierno de Zedillo no promulgó el reglamento inmediatamente, según los entrevistados, debido a la presión de la CANACINE y de las empresas distribuidoras de la MPA.⁵³⁶
2. El FOPROCINE participó en la producción de 37 películas entre 1998 y 2001.
3. Con la publicación del reglamento se creó el FIDECINE en septiembre de 2001 y, desde entonces, se le ha venido asignando un presupuesto anual.
4. En 2003 el poder legislativo decidió duplicar el presupuesto del FIDECINE mediante el cobro de un peso por cada boleto vendido en las taquillas. Este mecanismo se ejerció durante todo el año y parte del 2004 hasta que fue impugnado por las distribuidoras transnacionales y finalmente derogado por decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en septiembre de 2004.⁵³⁷
5. En 2005, se decretó una reforma al artículo 126 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR) en la que se establecía una deducción del pago del impuesto a las personas que invirtieran en la producción de películas. Esta medida respondía a lo estipulado en la Ley

⁵³⁶ Dice Sánchez Ruiz que es posible que se haya congelado la promulgación del reglamento gracias al cabildeo directo de Jack Valenti, presidente de la MPAA, Sánchez Ruiz, art. cit. Otra razón que se mencionó fue el hecho de que en 1999 se exhibió la película *La ley de Herodes* de Luis Estrada que criticaba fuertemente el sistema político priísta. Entrevistas con Víctor Ugalde y Alfredo Joskowicz.

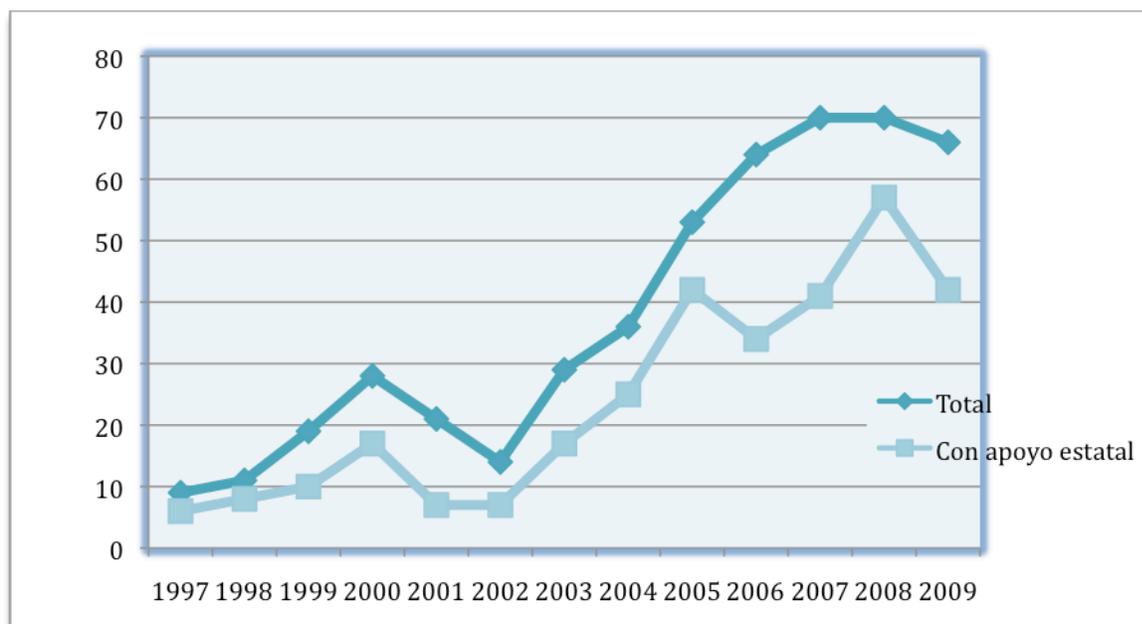
⁵³⁷ El presidente de la MPA, Jack Valenti, le escribió una carta al presidente Fox pidiéndole la revocación de las medidas porque afectaban la libre distribución de películas. Mora, *op. cit.*, p. 254.

Federal de Cinematografía en los artículos 14, 31 y 35 —en donde se establece la puesta en marcha de mecanismos que funcionen como estímulos a la producción cinematográfica.

6. La asignación de recursos a la producción cinematográfica ha aumentado de 37.7 millones de pesos invertidos en 1995 a 780 millones en 2008.⁵³⁸

Como resultado de estas medidas, la producción aumentó paulatinamente. En 1997, México se encontraba en los últimos lugares de la lista de países con más producción cinematográfica (en el lugar 55° con 9 películas producidas). Para el año 2000, después de la reforma de la Ley en 1999, la producción había aumentado y el país subía de lugar en esa lista (con 28 películas producidas). Ya para el 2008, se encontraba en el lugar 18° (con 70 películas producidas), todavía detrás de Canadá, Argentina y Brasil.⁵³⁹

Gráfica 1. Producción de películas mexicanas apoyadas por el Estado
(1997-2009)



Fuente: Elaboración propia con datos del IMCINE.

⁵³⁸ Víctor Ugalde, “¿Fiesta o responso?”, p. 21.

⁵³⁹ Datos de IMCINE y “World film production and distribution”, *Screen Digest*, junio 2008, pp. 205-212.

No obstante, la Ley Federal de Cinematografía se ha enfrentado a diferentes obstáculos en su ejecución, entre los cuales se encuentran:

1. La lucha constante por el presupuesto. Según los entrevistados, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Gobernación se han dedicado a proponer en cada presupuesto anual la disminución de los montos asignados a las instituciones del fomento al cine: el IMCINE, los estudios Churubusco y el CCC.⁵⁴⁰
2. En 2003, el poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación, propuso “desincorporar” una lista de instituciones entre las cuales se encontraban: el IMCINE, los estudios Churubusco y el CCC. Bajo el argumento de que, en vista del déficit presupuestal, era necesario restringir el gasto y eliminar la asignación de recursos a sectores que no eran estratégicos. Finalmente, el poder Legislativo no aprobó la propuesta incluida en el Presupuesto de Egresos de 2004.⁵⁴¹
3. Las prácticas oligopólicas permanecen vigentes: el mercado sigue controlado por unas cuantas empresas vinculadas a la MPA. El mercado mexicano para las películas estadounidenses es muy importante: en 1998 México ocupó el decimotercer lugar en la lista de los países que exhiben más películas estadounidenses y en 2003 subió hasta el cuarto.⁵⁴²
4. Las películas mexicanas siguen exhibiéndose en condiciones lamentables: en pocas salas, con pocas copias, en temporadas bajas y malos horarios, por poco tiempo y sin inversión publicitaria. Lo que significa que las películas mexicanas, salvo algunas excepciones, son vistas por pocas personas y reciben pocos ingresos.

⁵⁴⁰ Entrevistas con Víctor Ugalde y Ángeles Castro. Se menciona cómo los funcionarios de SHCP están en constante conflicto con los funcionarios del IMCINE. El presupuesto es algo que para los funcionarios de la SHCP debe ser dirigido a “sectores estratégicos” porque en un contexto de pocos ingresos gubernamentales, dicen los funcionarios de Hacienda, “el presupuesto es como una cobija y el cine está en la orilla, si se necesita dinero en otro sector se jala la cobija y ni modo” Entrevista con Víctor Ugalde.

⁵⁴¹ La comunidad cinematográfica se movilizó para demandar que no se realizara la “desincorporación” propuesta en el Presupuesto de Egresos del Ejecutivo. La controversia, que duró dos meses, se hizo noticia también en medios de comunicación extranjeros. En *The New York Times* apareció una nota editorial en la que se criticaba la propuesta de la administración de Fox. En esa nota se decía “parece que las películas y los cineastas mexicanos están en boga en todos lados, menos en México.” Tina Rosenberg, “Just as Mexican Movies Become Chic Again, the Government Pulls its Support”, *The New York Times*, 11 de diciembre de 2003. Véase también “Mexico wants to sell Imcine, Churubusco: Government plans come as a shock”, *The Hollywood Reporter*, 11-17 de noviembre, p. 1113.

⁵⁴² Mora, *op. cit.*, p. 253.

5. La distribución del ingreso continúa repartiéndose de manera desigual: aproximadamente el 60% a las distribuidoras, el 30% a las exhibidoras y el 10% a los productores nacionales. Lo que significa que el cine mexicano no ha llegado a ser una industria verdaderamente rentable.

Por tanto, se han puesto en marcha acciones gubernamentales de estímulos y apoyos económicos, basados en lo que establece la ley. Se dio un cambio repentino en las acciones gubernamentales a partir de la reforma de la ley en 1999 y de la publicación del reglamento en 2001.

Este cambio fue resultado de la confluencia de varios factores políticos y sociales que permitieron que el asunto volviera a entrar a la agenda gubernamental. El cine como asunto de actuación estatal se desenvuelve en un ambiente complejo con diferentes actores e intereses. En la coyuntura política de 1998, el Estado respondió a las demandas de un sector de la sociedad y ante la crisis de la industria cinematográfica mexicana se reformó la Ley.

Se puede observar que ahora la industria cinematográfica es más fuerte, con más películas producidas anualmente. No obstante, todavía persisten las condiciones desfavorables en el mercado, que perjudican a las producciones nacionales. México continúa siendo un país que consume e importa cine y todavía hay un largo trecho por recorrer para llegar a ser un país que produce y exporta películas.

La ley reformada en 1999 sentó las bases de una política pública integral, que atiende a toda la cadena de producción. Es decir, las medidas establecidas contemplaban los elementos de una política cultural de fomento al cine con los instrumentos que se utilizan en la práctica en otros países.

Sin embargo, las medidas del Estado aún no son plenamente integrales. Se invirtió todo el esfuerzo en mejorar la producción de películas y se ha dejado de lado la regulación del mercado de la distribución y de la exhibición. Entonces, aunque el aumento de producción es señal de la mejoría de la industria del cine, no se podrá considerar completamente sana hasta que se atiendan todas las etapas del proceso de hacer cine.

Después de observar los procesos de participación estatal en el fomento al cine y sus resultados considero que el papel del Estado es clave en el desarrollo de la industria cinematográfica nacional, y por tanto, en la misma existencia y trascendencia del cine mexicano. El gobierno federal tiene un papel esencial en la promoción y regulación de la industria

cinematográfica para asegurar que la oferta de películas sea diversa. Ahora bien, esta tesis no intenta favorecer el cine manejado por el Estado o por el mercado, pero estudia las consecuencias de la reducción de la participación estatal. Y aboga porque el Estado garantice como requisito mínimo la regulación y la competencia justa en la industria cinematográfica.

La industria cinematográfica opera bajo una legislación coherente e integral, pero dentro de un contexto de libre mercado poco menos que incompatible con el espíritu de la ley. El cine mexicano se reconoce como una expresión artística merecedora de la atención gubernamental, pero en la práctica se rodea de condiciones de libre mercado desfavorables para su desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

1. Libros y artículos

ALVARADO Arturo, "El congreso mexicano (1964-2006)" en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: Las instituciones*, México, Océano, 2009.

ÁLVAREZ, Victor, *La administración federal en el fomento y la difusión de la cultura y las artes: el cambio en la política cultural mexicana* (tesis), México, El Colegio de México, 2004.

AGUILAR Villanueva, Luis, "Política pública y gobierno del Estado", *Revista del Colegio* (4), 1990, pp. 233-255.

———,(ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*.México: Porrúa, 1996.

ARELLANO, Tonatiuh Lay, *Análisis del proceso de la iniciativa de Ley de la Industria Cinematográfica de 1998*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2005.

BOORSMA, P. B., Van Hemel, A. y Van der Wielen, N., *Privatization and Culture: Experiences in the Arts, Heritage and Cultural Industries in Europe*, New York, Springer, 1998.

BUCHWALTER, Andrew, *Culture & Democracy: Social and Ethical Issues in Public Support for the Arts and Humanities*, Boulder, Westview Press, 1992.

CASAR, María Amparo, *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, Documento de trabajo no. 207, México, CIDE, 2008.

CÁRDENAS, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, México, FCE-El Colegio de México, 1996.

CÁRDENAS, Enrique, "Retos del crecimiento económico" en Gustavo Vega (coord.), *México: los retos ante el futuro*, México, El Colegio de México, 2007, pp. 77-104.

COBB, R. et. al., "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, Vol. 70, No. 1, 1976, pp. 126-38.

COBB, R. W. and C. D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Boston, Allyn & Bacon, 1983.

COBB R. y Charles Elder, *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*, México, Noema, 1983.

COELHO, Teixeira, *Diccionario crítico de política cultural: cultura e imaginario*. México: Conaculta-ITESO-Secretaría de Cultura de Jalisco, 2000.

COHEN, M. D., J. G. March y J. Olsen, "A garbage can model of organizational choice",

Administrative Science Quarterly, no. 17, 1972, pp. 1-25.

COLOMER, Josep M., "Reflexiones sobre la reforma política en México" en Miguel Carbonell, Hugo Concha et al., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2001.

COSTA, Paola, *La "apertura" cinematográfica. México 1970-1976*, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, 1988.

CRAIK, Jennifer, "Dilemmas in Policy Support for the Arts and Cultural Sector", *Australian Journal of Public Administration*, no. 4, 2005, pp. 6-19.

CUMMINGS, Milton C., y Katz, Richard S., *The Patron State: government and the arts in Europe, North America, and Japan*, New York, Oxford University, 1987.

CYERT, Richard y James March, *Teoría de las decisiones económicas de la empresa*, México, Herrero Hermanos Sucesores, 1965.

DOWNS, Anthony, "El ciclo de atención a los problemas sociales" en Luis Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1996, pp. 141-159.

EJEA MENDOZA, Tomás, "La política cultural de México en los últimos años", *Casa del Tiempo* no. 5-6, 2008, pp. 2-7.

ELDER, Charles D. y Roger W. Cobb, "Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos" en Luis Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1996.

ELGUEA, Javier, *Razón y desarrollo. El crecimiento económico, las instituciones y la distribución de la riqueza espiritual*, México, El Colegio de México, 2008.

ESCAMILLA, Josefina, *La Ley Rojo ¿amanecer del cine mexicano?* (tesis), México, UNAM, 2002.

ESTRADA, Manuel, "Una retrospectiva de la cinematografía en México. Historia de película" *Revista Mexicana de Comunicación*, (83), 2003.

———, "Sombras y (pocas) luces del cine en México", *Revista Mexicana de Comunicación*, octubre-diciembre 1998.

FEIGENBAUM, Harvey B., *Globalization and Cultural Diplomacy*, Washington, DC, Center for Arts and Culture, George Washington University, 2001.

FERNÁNDEZ Violante, Marcela, "Lágrimas y risas: la Ley Federal de Cinematografía de 1992". *Cuadernos de Estudios Cinematográficos*, no. 11, 2007, pp. 73-90.

FRAU-MEIGS, Divina, "'Excepción cultural', políticas nacionales y mundialización: factores de democratización y de promoción de lo contemporáneo", *Quaderns del Conseil de l'Audiovisual de Catalunya*, 2002, pp. 3-16.

GARCÍA Canclini, Néstor, *Políticas culturales en América Latina*. México, Grijalbo, 1987.

GARCÍA Fernández, Emilio, "Historia del cine", *Cine y Letras*, mayo 2008.

GARCÍA Riera, Emilio, *Breve historia del cine mexicano. Primer siglo 1897-1997*. Mexico, Canal 22-Imcine-Mapa-Universidad de Guadalajara, 1998.

—————, *Historia documental del cine mexicano*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992.

GONZÁLEZ Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965

GUEVARA Niebla, Gilberto, y García Canclini, Néstor, *La educación y la cultura ante el Tratado de Libre Comercio*, México, Nueva Imagen, 1992.

HANCOCK, David y Charlotte Jones, "World film production/distribution", *Screen Digest*, junio de 2006.

HERNÁNDEZ, Alina, *México expuesto. Exhibiciones de arte y poder de la política cultural neoliberal (1988-2004)* (tesis), México, El Colegio de México, 2007.

HINOJOSA Córdova, Lucila, *El cine mexicano. De lo global a lo local*, México, Trillas, 2003.

HORKHEIMER, Max y Theodor W. Adorno, "La industria cultural. Ilustración como engaño de masas" en *Dialéctica de la Ilustración*, trad. de Juan José Sánchez, Madrid, Trotta, 1994.

JOSKOWICZ, Alfredo "La distribución y la exhibición de cine en los últimos 15 años. Un problema multifactorial" en *Toma*, núm. 4, 2009, p. 19.

KENNEY Roy W. y Benjamin Klein, "The economics of block booking", *Journal of Law and Economics*, 26 (1983), p. 497.

KINGDON, John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1995.

LANDEROS, Miguel Ángel, *Cine mexicano, libre mercado y TLC (1995-2000): crisis, retos, comercialización, supervivencia* (tesis), UNAM, México, 2004.

LARA Hugo, "El cine mexicano en festivales (1988-1994)" en *Corre Cámara* en línea. http://www.correcamara.com.mx/index.php?mod=historia_detalle&id=93

LINDBLOM, Charles "The Science Of 'Muddling Through'", in *Public Administration Review*, Vol. 19, 1959, pp. 79-88.

LUSTIG, Nora, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, FCE-El Colegio de México, 2002.

MÁRQUEZ Elenes, Laura, "Diversidad cultural, industrias culturales y el tratado de libre comercio de las Américas", *Revista mexicana de Estudios Canadienses*, no. 4, 2004.

MABIRE, Bernardo, *Políticas culturales del Estado mexicano de 1970 a 1997*, México, El Colegio de México, 2003.

MAY, Peter J., "Policy Design and Implementation" en Guy Peters y J. Pierre, (eds.), *Handbook of Public Administration*, London, Sage, 2003.

MÉNDEZ, José Luis, "El campo de las políticas públicas: promesas y peligros" en C. Massé, *Políticas públicas y desarrollo municipal*, Toluca, UAEM-El Colegio mexiquense, 1995, pp. 27-45.

————— "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, 33 (1), pp. 111-144.

————— (comp.), *Lecturas básicas de administración pública*, México, El Colegio de México, 2000.

MILLER, Toby y G. Yúdice, *Cultural Policy*, London, Sage, 2002.

—————, Nitin Govil *et. al*, *El nuevo Hollywood. Del imperialismo cultural a las leyes del marketing* trad. de Nuría Pujol i Valls, Barcelona, Paidós, 2005.

MONSIVÁIS, Carlos, "Notas sobre la cultura mexicana en el siglo XXI" en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2000.

MORA, Carl J., *Mexican Cinema*, Jefferson, McFarland and Company, 2005.

NELSON, B. J., "Public policy and Administration: An overview" en R. E.-D. Klingemann, *A new handbook of political science*, Oxford, Oxford University, 1994, pp. 551-580.

NETZER, Dick, *The subsidized muse: Public support for the arts in the United states*. Cambridge, Cambridge University, 1978.

NOBLE, Andrea, *Mexican National Cinema*, London-New York, Routledge, 2005.

PARDO, María del Carmen "La administración pública: su desarrollo como disciplina" en J. L. Méndez, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.

PARSONS, Wayne, *Políticas públicas*, México, Flacso, 2007.

PAYNE, A., "Role of Government Panel: The Culture Industry", *Panel on The Role of Government in Ontario*, 2003.

PERELMAN, Pablo y Paulina Seivach, *La industria cinematográfica en la Argentina: Entre los límites del mercado y el fomento estatal*, Buenos Aires, Laboratorio de industrias culturales, 2003.

RASCÓN Banda, Víctor Hugo, "El cine en la mira", *Etcétera*, 2005.

RIDING, Alan, *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortíz, 1985

ROSAS Mantecón, Andrea, "Películas y públicos. La batalla por la diversidad" en L. A. (coord.), *Los retos culturales de México*, México, Porrúa-UNAM, 2004, pp. 153-167.

RUY Sánchez, Alberto, "Cine mexicano: producción social de una estética", *Historia y Sociedad* (18), 1978.

———, “El lugar de la cultura” en Carlos Elizondo y Luis Maira (eds.), *Chile-México. Dos transiciones frente a frente*, México, Cide-Grijalbo-Chile Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001.

SAAVEDRA, Isis, *Entre la ficción y la realidad. Fin de la industria cinematográfica mexicana, 1989-1994* (tesis), México, UNAM, 2004

SABATIER, Paul A., “Toward Better Theories of the Policy Process” *Political Science and Politics*, no. 2, 1991, pp. 147-156.

SÁNCHEZ Ruiz, Enrique, "La industria audiovisual mexicana ante el TLC; radiografía de flujos desiguales", *Revista Mexicana de Comunicación*, 12 (61), 2000. Versión electrónica

———, “Los medios de comunicación masiva en México, 1968-2000” en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: Las instituciones*, México, Océano, 2005.

SALA-I-MARTIN, X., y Barro, R. J, *Economic Growth*, Cambridge, MIT, 2004.

SCHNITMANN, Jorge A., *Film Industries in Latinamerica: Dependency and Development*, Norwood, Ablex Pub. Corp, 1984.

SEGUIN, Denis, "Movies of the weak", *Canadian Business Online* (19), 2007, pp. 1-5.

SEGRAVE, Kerry, *American Films Abroad. Hollywood's Domination of the World's Movie Screens*, Jefferson, McFarland, 1997.

SEN, Amartya, “Development as capability expansion” en K. Griffin, y J. Knight (eds.), *Human development and the international development strategy for the 1990s*, London, Macmillan, 1990.

SHOIJET, Celia y Roberto Aschentrupp, *Cine y poder. La política del gobierno en la industria cinematográfica mexicana 1970-1982* (tesis), México, UNAM, 1982.

SIMON, Herbert *Administrative Behaviour: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*, New York, Macmillan, 1976.

STIGLITZ, Joseph, *El malestar en la globalización*, trad. de Carlos Rodríguez, México, Taurus.

SWAIM, C. R., Public Culture and Policy Analysis en K. V. (eds.), *Public policy and the arts*, Boulder, Westview Press, 1982.

UGALDE, Víctor, "A diez años del TLC", *Etcétera*, enero de 2004. Versión electrónica

———, “¿Reformar leyes... para qué?”, *Cuadernos de Estudios Cinematográficos* (11), 2007, pp. 137-150.

———, "Panorama de la producción cinematográfica nacional". *Estudios Cinematográficos* (26), 2005, pp. 50-59.

_____, "Laberinto cinematográfico o cómo filmar en México", *Cuadernos de Estudios Cinematográficos* (3), 2005, pp. 87-90.

_____, "Panorama del cine en México: cifras y propuestas, *Estudios Cinematográficos*, 1998, pp. 45-59.

UNESCO, *Declaración de México sobre las políticas culturales*, Conferencia mundial sobre las políticas culturales, Ciudad de México, julio-agosto de 1982.

VEGA, Gustavo, "México, 1988-1994: Reestructuración económica, crisis y evolución futura del libre comercio en América del Norte" en J. L. Méndez, *Lecturas básicas de administración pública y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 547-570.

VÉRTIZ de la Fuente, Columba, *"El cine, tres décadas de dura resistencia"*, México, Proceso, 2006.

2. Artículos periodísticos (en orden cronológico)

"Como canales aislantes, los medios oficiales no han cumplido eficientemente: Margarita López Portillo", *Proceso*, 11 de diciembre de 1978, núm. 110, p. 6.

Ramón Charles, "El cine comercial para la iniciativa privada y el cultural e histórico para el Estado", *Excélsior*, 31 de enero de 1981.

"Analizarán la manera en que el cine quedará incluido en el TLC" en *El Nacional*, México D.F., 9 de marzo de 1991.

Alejandro Salazar Hernández, "La SECOFI detallará los 'pros' y 'contras' de incluir al cine dentro del TLC" en *El Heraldo de México*, México, D.F., 27 de abril de 1991.

María Elena Matadamas, "Artistas e intelectuales frente al TLC" *El Universal*, 1º de julio de 1991.

Rosario Murrieta, "Cambiará la cara del cine mexicano gracias al TLC" en *Novedades*, México D.F., 21 de abril de 1992.

Arturo Pacheco, "Que ahora sí va en serio la reforma a la Ley del Cine; se minimizará la participación del Estado" en *El Heraldo de México*, México D.F., 10 de junio de 1992.

Juan Hernández, "El TLC implica, en el ámbito de la conciencia, la creación de ideologías parasitarias redituables" en *Uno más Uno*, 14 de junio de 1992.

Raquel Peguero, "Instalada, la Comisión que elaborará nueva Ley Cinematográfica" en *La Jornada*, México D.F., 2 de julio de 1992.

Macarena Quiroz Arroyo, "Diez puntos son los que propone la Asociación de Productores y Distribuidores de cintas mexicanas" en *Excélsior*, México, D.F., 18 de julio de 1992.

Martín Takagui, "Los perredistas contra la nueva Ley Federal de Cinematografía"; que hundirá (más) al cine mexicano" en *El Heraldo de México*, México D.F., 26 de noviembre de 1992.

Salvador Torres, “Sin lugar, cooperativas y sindicatos en la iniciativa de Ley Cinematográfica” en *Uno más Uno*, México D.F., 30 de noviembre de 1992.

Héctor Rivera, “Continúa el estira y afloja sobre la Ley Cinematográfica; hasta ahora, el gobierno va ganando al medio”, *Proceso*, México D.F, 14 de diciembre de 1992.

En 20 minutos se aprobó la Ley. Raquel Peguero, “Con 45 votos a favor, se aprobó en el Senado la nueva Ley Cinematográfica” en *Excélsior*, México D.F., 15 de diciembre de 1992.

Javier Delgado, “El TLC beneficiará al cine mexicano: Durán Loera” en *Uno más Uno*, México D.F., 6 de octubre de 1993.

Apoya al sector hollywoodense la firma del TLC; abrirá mercados para la exportación” en *El Heraldo de México*, México D.F., 17 de noviembre de 1993.

Reforma, 21 de abril de 1998: 6E.

Excélsior, 8 de septiembre 1998:1 y 2E.

La Jornada, 9 de septiembre de 1998:26.

La Jornada, 10 de septiembre de 1998:2.

Época, 21 de septiembre 1998:72 y 73.

Excélsior, 23 de septiembre: 1E y 7E.

La Crónica de Hoy, 24 de septiembre de 1998: 18B.

El Heraldo, 24 de septiembre de 1998:1D.

Excélsior, 24 de septiembre 1998.

El Sol de México, 29 de septiembre de 1998: 1 y 7.

La Crónica de Hoy, 8 de octubre de 1998:16B.

El Sol de México, 9 de octubre de 1998:4E.

Uno más uno, 21 de octubre 1998.

El Heraldo de México, 23 de octubre 1998:1E.

La Jornada, 23 de octubre de 1998: 2.

La Prensa, 23 de octubre de 1998:43.

Reforma, 23 de octubre de 1998: 16A.

Uno más Uno, 25 de octubre de 1998: 29.

“Sí a la ley del cine” en *La Jornada*, 1 de noviembre de 1998.

La Crónica de Hoy, 5 de noviembre de 1998:22B.

Reforma, 12 de noviembre de 1998, 4E y 7E.

Uno más Uno, 12 de noviembre de 1998: 33.

Reforma, 17 de noviembre de 1998:1E y 7E.

Enfoque, 22 de noviembre de 1998:8.

El Herald, 24 de noviembre de 1998: 1D y 4D.

Proceso, 13 de diciembre de 1998:71.

“El lanzamiento de una película mexicana ha sido regularmente de 20 a 25 copias”, *El Economista*, 12 de julio de 1999:50.

“Mexico wants to sell Imcine, Churubusco: Government plans come as a shock”, *The Hollywood Reporter*, 11-17 de noviembre 2003, p. 1113.

Tina Rosenberg, “Just as Mexican movies become chic again, the government pulls its support”, *The New York Times*, 11 de diciembre de 2003.

"El mejor año filmico, 1958:138 cintas; el peor, 97: sólo nueve", *El Financiero*, Cultura, 29 de marzo de 2006.

"El Gobierno aprueba la polémica Ley del Cine", *El Mundo*, Cultura y Ocio, 1 de junio de 2007.

“America’s subsidies for filmmaking. The money shot”, *The Economist*, 13 de agosto de 2009.

3. Fuentes primarias

ACNIELSEN http://mx.nielsen.com/reports/NielsenEDI_20081ersemestre.shtml

BANCO NACIONAL CINEMATOGRAFICO, *Informe general sobre la actividad cinematográfica en el año 1976 relativo al Banco Nacional Cinematográfico, S.A. y sus filiales*, 1976.

BANCO MUNDIAL

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Anteproyecto de reformas, adiciones y modificaciones a la Ley Federal de Cinematografía (Primera lectura)*, Diario de los Debates, 23 de abril de 1998.

———, *Proyecto de Dictamen de la Ley Federal de Cinematografía*, Diario de los Debates, 13 de diciembre de 1998.

———, “Propuesta para Ley de Cinematografía”, Comisión de RTC, 1998.

CÁMARA DE SENADORES, *Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Cinematografía*, Diario de los Debates, 15 de diciembre de 1998.

CANACINE, *Análisis jurídico y económico de la Iniciativa de Ley Federal de la Industria Cinematográfica*, 1998.

CONACULTA, *Atlas de infraestructura cultural*, 2003.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

IMCINE, informes.

INEGI, *Estadísticas de cultura, 1980-2002*.

Informes presidenciales de los sexenios de Luis Echeverría, José López Portillo, Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox.

INTERNATIONAL MOVIE DATABASE en www.imdb.com

Memoria del simposio *Los que no somos Hollywood*, septiembre de 1998.

MPAA, *Theatrical Market Statistics 2008*.

STATISTICS CANADA, *Canadian Culture in Perspective: An Statistical Overview*, Ottawa, Ministry of Industry, 2000.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO en <http://www.nafta-sec-alena.org>

UNESCO, estadísticas.

4. Entrevistas

Se enumeran de acuerdo con el orden en que se realizaron:

1. Víctor Ugalde, ex secretario técnico de FIDECINE y presidente de la SOGEM. Entrevistado en la Ciudad de México, el 30 de marzo de 2009.

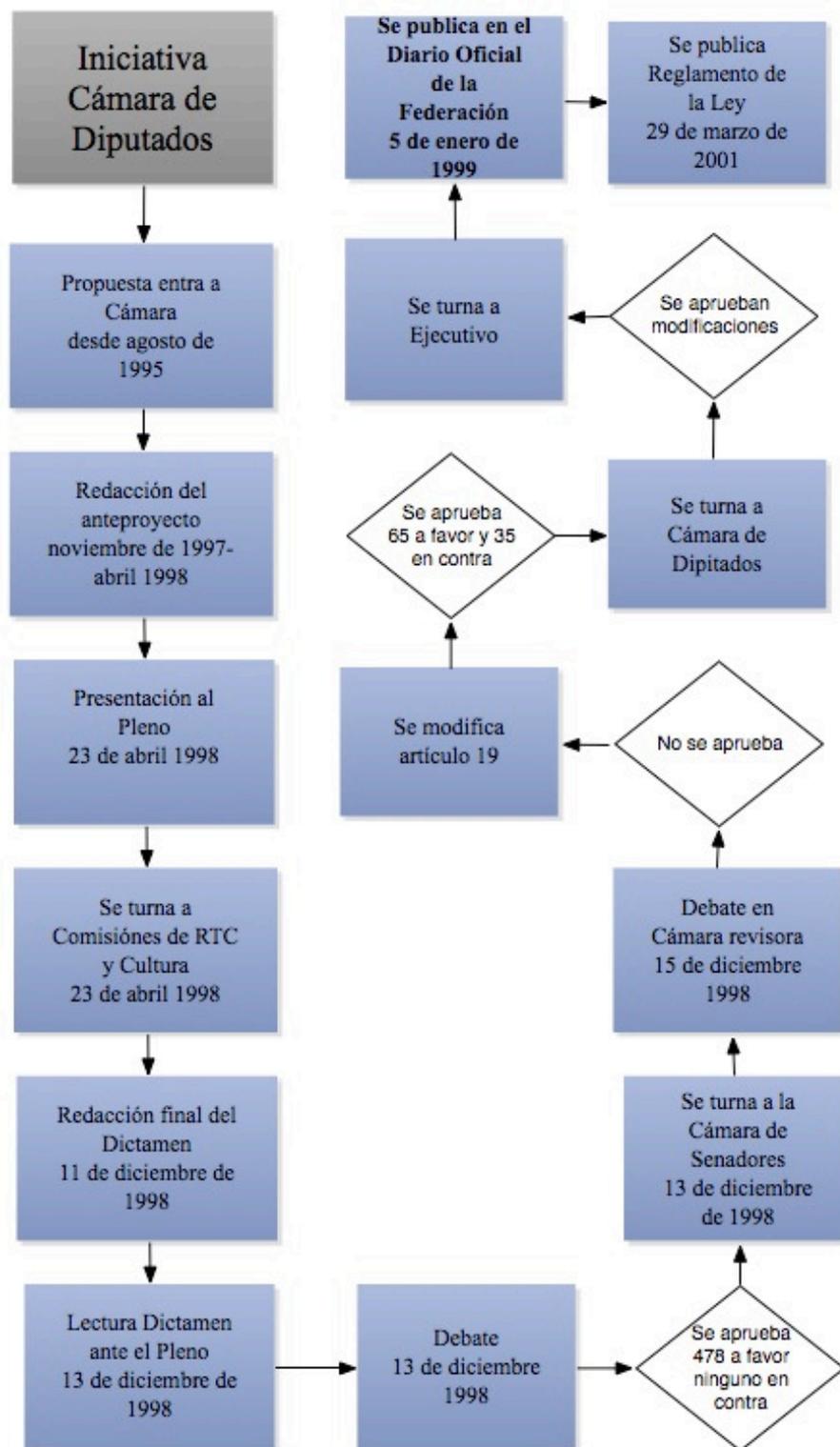
2. Ángeles Castro, ex directora del CCC. Entrevistada en la Ciudad de México, el 29 de junio de 2009.

3. Alfredo Joskowicz, ex director del IMCINE. Entrevistado en la Ciudad de México, el 13 de julio de 2009.

4. Hugo Villa, director de Apoyo a la producción cinematográfica en IMCINE. Entrevistado en la Ciudad de México, el 28 de septiembre de 2009.

5. Hugo Lara, director de la revista *Corre Cámara* y ex funcionario del IMCINE. Entrevistado en la Ciudad de México, el 26 de noviembre de 2009.

ANEXO
 PROCESO LEGISLATIVO DE LA REFORMA A LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA 1995-1999



Fuente: Elaboración propia con base en el Artículo 71 constitucional.