Flujos audiovisuales en América Latina. Enseñanzas y desafíos

Fluxos audiovisuais na América Latina. Ensinamentos e desafios

Audiovisual flows in Latin America. Teachings and challenges

—

Fernando KRAKOWIAK, Argentina
Universidad de Buenos Aires / ferkrako@gmail.com

Guillermo MASTRINI, Argentina
Universidad de Buenos Aires / gmastri@yahoo.com.ar

—

Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación
N.º 142, diciembre 2019 - marzo 2020 (Sección Monográfico, pp. 37-56)
ISSN 1390-1079 / e-ISSN 1390-924X
Ecuador: CIESPAL
Recibido: 22-11-2019 / Aprobado: 27-03-2020

Resumen

El objetivo del trabajo es analizar el estado actual del flujo de productos audiovisuales en Latinoamérica, con foco en la industria cinematográfica de Argentina, Brasil y México. En un primer apartado se analiza el debate generado en torno al impacto de los flujos audiovisuales en el escenario internacional desde la década del 60 hasta la actualidad. Posteriormente se estudia como Latinoamérica ha establecido políticas audiovisuales con la intención de promover y proteger sus mercados. Por último, se establecen una serie de recomendaciones en relación a las formas de promover y garantizar el intercambio de productos audiovisuales que alimenten alternativas al dominio global de Hollywood.

Palabras clave: políticas públicas, economía política de la comunicación, flujos audiovisuales

Abstract

The objective of the work is to analyze the current state of the flow of audiovisual products in Latin America, with a focus on the film industry in Argentina, Brazil and Mexico. In a first section, the debate generated around the impact of audiovisual flows on the international scene from the 1960s to the present is analyzed. Subsequently, it is studied how Latin America has established audiovisual policies with the intention of promoting and protecting its markets. Finally, a series of recommendations are established in relation to the ways to promote and guarantee the exchange of audiovisual products that feed alternatives to the global dominance of Hollywood.

Keywords: public policies, political economy of communication, audiovisual flows

Resumo

O objetivo do trabalho é analisar o estado atual do fluxo de produtos audiovisuais na América Latina, com foco na indústria cinematográfica na Argentina, Brasil e México. Numa primeira seção, analisa-se o debate gerado sobre o impacto dos fluxos audiovisuais no cenário internacional da década de 1960 até o presente. Posteriormente, estuda-se como a América Latina estabeleceu políticas audiovisuais com a intenção de promover e proteger seus mercados. Finalmente, uma série de recomendações é estabelecida em relação às formas de promover e garantir a troca de produtos audiovisuais que alimentam alternativas ao domínio global de Hollywood.

Palavras-chave: políticas públicas, economia política da comunicação, fluxos audiovisuais

1. Introducción

Las industrias culturales enfrentan cambios vertiginosos a partir de la digitalización. El proceso es contradictorio y genera una fuerte incertidumbre económica. Por un lado, caen los costos de producción y se multiplica la oferta, mientras que al mismo tiempo sólo unos pocos productores alcanzan los niveles de audiencia necesarios para recuperar las inversiones. La creación de mercados globales, donde el sector audiovisual tiene un lugar central, amenaza las posiciones de los productores nacionales, incluso la de los grupos más concentrados. Los cambios en el ecosistema cultural se dan en un contexto político en el que predominan criterios económicos y el interés público es redefinido por valores como la eficiencia en detrimento de los tradicionales de diversidad y protección de las identidades locales.

Las políticas culturales han resultado fundamentales a lo largo de la historia para proteger la producción, distribución y consumo de bienes simbólicos diversos y que respondan a las necesidades locales. Un sector económico que presenta fallas de mercado estructurales a la hora de garantizar un entorno competitivo requiere de políticas activas que deriven recursos hacia los consumos culturales no mayoritarios. Sin embargo, desde hace más de veinte años se aprecia una fuerte tendencia a considerar la cultura como una mercancía más. La irrupción de la Organización Mundial de Comercio en la promoción de desregulaciones en el mercado de servicios es sólo un síntoma más de los riesgos que debe enfrentar el sector cultural.

La industria audiovisual adquirió carácter internacional desde sus inicios. El cine con sus altos costos de producción por unidad, inmediatamente tuvo un sesgo de mercado mundial con el predominio de Estados Unidos y Francia. Pocas décadas después de su surgimiento, Hollywood acaparaba el mayor porcentaje de circulación de películas del mundo con un dominio integrado de la producción y la distribución. Para hacer frente a este dominio, otros países implementaron políticas públicas que protegieron al cine local y le aseguraron al menos una parte del mercado nacional. Las políticas públicas para el sector cinematográfico fueron legitimadas internacionalmente a mediados del Siglo XX.

Las políticas públicas han comenzado a trasladarse del plano nacional a los acuerdos regionales o multinacionales con el objeto de asegurar mercados más amplios. Si bien en los últimos años el flujo de productos audiovisuales desde y entre terceros países ha crecido, no logra desafiar el predominio de Hollywood y la industria audiovisual estadounidense. La capacidad de los Estados nación de incidir sobre la industria global parece escasa, con la excepción de algunos logros de la Unión Europea, donde el peso de su mercado hace que los grandes operadores globales se avengan a negociar algunas cuestiones.

El objetivo del presente artículo es analizar el estado actual del flujo de productos audiovisuales en Latinoamérica, con foco en la industria

cinematográfica de Argentina, Brasil y México. Si bien resulta claro que la industria audiovisual abarca tanto al cine como a la televisión, por una cuestión de espacio nuestro análisis quedará focalizado en el primero. Sólo en contadas ocasiones se utilizarán ejemplos del mercado televisivo.

En un primer apartado se analiza el debate generado en torno al impacto de los flujos audiovisuales en el escenario internacional desde la década del 60 hasta la actualidad. Posteriormente se estudia, a partir de un relevamiento documental y estadístico, como Latinoamérica ha establecido políticas audiovisuales con la intención de promover y proteger sus mercados.[1] Por último, se establecen una serie de recomendaciones en relación a las formas de promover y garantizar el intercambio de productos audiovisuales que alimenten alternativas al dominio global de Hollywood.

2. Debate con historia

El impacto que provocan los flujos audiovisuales desiguales entre los distintos países ha formado parte de la agenda de los organismos internacionales y generado debate desde la década del 60. La teoría de la comunicación para el desarrollo, las denuncias sobre un supuesto imperialismo cultural que afecta a los países periféricos, la visión economicista e instrumental de la cultura que llega de la mano de la desregulación gradual del comercio internacional en el escenario de la revolución digital y la reivindicación de la diversidad cultural como estrategia para contrapesar esa liberalización pueden ser vistas como distintas etapas de un mismo proceso.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, según sus siglas en inglés) establece en su Constitución, aprobada en Londres el 16 de noviembre de 1945, que "recomendará los acuerdos internacionales que estime convenientes para facilitar la libre circulación de las ideas por medio de la palabra y de la imagen". El objetivo era contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, en el contexto de la posguerra. Detrás de esa retórica a favor del intercambio prevalecía por entonces una concepción, según la cual, el progreso en los países en vías de desarrollo debía alcanzarse a través de aportes provenientes de los países centrales. Los medios de comunicación eran considerados como el vehículo idóneo para transferir ideas y prácticas. A raíz de ello, en la XIII Asamblea General de la Unesco de 1964 se invitó "a los estados miembros a que apoyen el programa a favor de la libre circulación de las informaciones, el desarrollo de los medios de información y su eficaz empleo para acelerar el proceso educativo" y se autorizó al director general a "fomentar un mayor conocimiento de los medios de información y del papel que pueden desempeñar para conseguir los objetivos de la Unesco".

1 El artículo toma como referencia principal los 3 grandes mercados cinematográficos de la región (Argentina, Brasil y México) que tienen un largo recorrido de políticas para el mercado del cine (González, 2015).

Cuatro años después, en la XV Asamblea General de la Unesco de noviembre de 1968 se ratificó la política de libre circulación de la información, pero se decidió dar un paso más al autorizar al director general a "emprender estudios e investigaciones sobre el papel, el estado actual y los efectos de los grandes medios de información en la sociedad moderna y sobre la manera de utilizarlos para lograr los objetivos de la Organización". Luego de aquella asamblea, se convocó a un encuentro de expertos en comunicación en la ciudad de Montreal y se le encargó al inglés James Halloran, director del Centre for Mass Communication Research de la Universidad de Leicester, la realización de un documento de trabajo para esa reunión. La Conferencia de Montreal se realizó entre el 21 y 30 de junio de 1969 y contó con 22 expertos de 17 países, entre los cuáles se destacaron el propio Halloran, Kaarle Nordenstreng y Dallas Smythe. Allí, se puso en cuestión por primera vez en un evento organizado por la Unesco la teoría de la comunicación para el desarrollo, tal como quedó registrado en el informe final aprobado por la asamblea general del organismo al año siguiente:

> La comunicación se efectúa *en un único sentido* y los países en vías de desarrollo son vistos a través del prisma de los periodistas y de los productores de los países desarrollados. En consecuencia, la imagen de los países en desarrollo es a menudo falsa, deformada y, lo que es peor, es esta falsa imagen la que se presenta a los países en desarrollo (Unesco, 1970: 28)

En abril de 1971, expertos en comunicación vuelven a reunirse a pedido de la Unesco para formular "Proposiciones para un programa internacional de investigación sobre el tema de la comunicación". Ya entonces los investigadores advertían sobre los riesgos que suponía la libre circulación en sentido único del mundo desarrollado hacia los países en desarrollo y se preguntaban cuál debería ser la política nacional relativa a la "autonomía cultural" tendiente a proteger a las culturas autónomas frente a la "intrusión masiva de la información extranjera". "¿Dónde se sitúa la línea divisoria entre un 'filtrado protector' y una política 'aislacionista' nefasta que privaría a los países de realizaciones culturales del mundo 'universal'?", señalaba el documento (Unesco, 1971: 19).

Como parte de ese programa internacional de estudios, a principios de 1972 la Unesco financió un proyecto, llevado adelante por Kaarle Nordenstreng y Tapio Varis en la Universidad de Tampere de Finlandia, destinado a establecer un inventario internacional de la composición de los programas de televisión, particularmente en lo que refiere a la importación. Por entonces algunos académicos ya hablaban de "imperialismo cultural" (Schiller, 1969), pero no existían datos cuantitativos a nivel mundial sobre la proporción entre los programas producidos localmente y los importados en cada país. El estudio relevó los contenidos televisivos de 50 países donde se concentraban el 90 por ciento de los televisores existentes a principios de la década del 70. La venta de

programas de televisión a escala internacional representaba por entonces un segmento relativamente nuevo de la industria y del comercio, pero ya podía verse un flujo marcadamente desequilibrado.

El informe estimó que Estados Unidos exportaba 150.000 horas anuales de programación, contra 20.000 del Reino Unido, 20.000 de Francia y 6000 de Alemania, los otros tres grandes exportadores. El aporte de América Latina era insignificante y se limitaba mayormente a las ventas de México y Argentina a países cercanos. En lo que respecta a la importación, Estados Unidos importaba apenas el 1 por ciento de su programación, mientras que la mitad de los programas de televisión de América Latina eran de origen extranjero, aunque con una dispersión considerable de un país a otro (Nordenstreng y Varis, 1976: 15). Este tipo de estudios reforzaron las denuncias, fundamentalmente en Latinoamérica, del "imperialismo cultural" que ejercía Estados Unidos sobre los flujos audiovisuales en los países de la región (Beltrán, 1978; Beltrán y Fox, 1980; Dorfman, 1980; Mattelart, 1974).

Unesco fue promoviendo además nuevas reuniones de expertos sobre políticas y planificación de la comunicación (París, 1972; Bogotá, 1974; Quito, 1975) donde se puso en debate la identificación entre poder y medios, la relación entre tecnologías de la comunicación y un posible imperialismo informativo, el desplazamiento de las economías desarrolladas hacia actividades de información y la reducción de la información por tendencias monopólicas a nivel nacional e internacional. A su vez, en julio de 1976 tuvo lugar en San José de Costa Rica la Primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe donde 21 representantes de la región formularon, bajo el patrocinio de la Unesco, 30 recomendaciones destinadas a favorecer una circulación internacional de la información más equilibrada.

En paralelo, el Movimiento de Países No Alineados había comenzado a esbozar en su IV cumbre llevada adelante en Argel en septiembre de 1973 una crítica a la situación imperante en las comunicaciones y la información como parte de una serie de propuestas destinadas a revertir las formas de dependencia cultural heredadas de la etapa colonial. Esa crítica se profundizó en el Simposio de Países No Alineados sobre Información llevado adelante en marzo de 1976 en Túnez, en la Conferencia de Información de Países No Alineados que tuvo lugar en junio en Nueva Delhi y en la V cumbre del Movimiento de Países No Alineadas que se realizó en agosto en Colombo, Siri Lanka. Allí fue tomando forma el reclamo de un Nuevo Orden Mundial de la Información y Comunicación (NOMIC) que terminaría siendo reivindicado en octubre y noviembre del mismo año en la XIX Conferencia General de la Unesco, en Nairobi, Kenya (Argumedo, 1987).

La ofensiva tercermundista llevó a que aquellas investigaciones iniciales sobre el sistema de medios que había comenzado a financiar la Unesco adquirieran una importancia mayor a partir de la conformación de una "Comisión Internacional de Estudio sobre los Problemas de Comunicación" presidida por el premio Nobel de la Paz, Sean Mac Bride. Aquella comisión, que

se reunió por primera vez en París en diciembre de 1977, terminó presentado su informe final, titulado "Un solo mundo, voces múltiples", en la XXI Conferencia General de la Unesco en Belgrado, realizada entre septiembre y octubre de 1980.

Ese documento constituyó un alegato histórico sobre la necesidad de establecer un NOMIC que equilibrara la producción y circulación de noticias y de otros productos culturales, pero la resistencia de los países desarrollados y de las grandes corporaciones mediáticas a aceptar mansamente su derrota en el organismo multilateral llevó a que la mayoría de las recomendaciones fueran dejadas de lado en un escenario internacional marcado por la crisis de los "Estados de Bienestar", el auge de las políticas neoliberales y la privatización de empresas. [2]

En este nuevo contexto, algunos autores comenzaron a relativizar la imagen monolítica y unilateral del "one way flow" al destacar la existencia de flujos regionales y mercados en áreas con afinidades lingüísticas y culturales. La intención era remarcar que, junto con el desarrollo de un "centro" que durante el Siglo XX dominó los mercados audiovisuales a escala global, siempre existieron "contraflujos regionales" protagonizados por potencias intermedias. Los casos de las industrias culturales de México y Brasil con respecto a la televisión en Latinoamérica constituyen un ejemplo de esos "contraflujos" (Schement y Rogers, 1984; Sinclair, 1999; Straubhaar, 2001). Es por ello que algunos autores, en lugar de hacer propio el concepto de "flujo unidireccional", optan por hablar de redes y circuitos complejos donde muchas veces la preferencia cultural e idiomática de las audiencias lleva a producir más programación nacional e incluso a importar más contenidos de países de la misma región (Straubhaar, 2007).

Daya Kishan Thussu (2010) propone clasificar los flujos en dos categorías: los flujos dominantes, es decir, aquellos que provienen principalmente de Estados Unidos, y los contraflujos, que incluyen flujos transnacionales entre países que no sean aquellos de los flujos dominantes, como pueden ser los productos de Al-Jazeera y Bollywood, y flujos geoculturales surgidos a partir de aquellas comunidades inmigrantes que privilegian producciones de sus países de origen o al menos en su propio idioma. De este modo, busca dejar en claro que la globalización generó nuevos mercados para los jugadores dominantes, pero también abrió posibilidades para que se desarrollen nuevos nichos de producción y espacios mediáticos alternativos. Es a partir de esta clasificación que Enrique Uribe-Jongbloed y Hernán David Espinosa-Medina (2014) dan un paso más y proponen distinguir cuatro tipos de flujos audiovisuales. Los que surgen de los mercados núcleo y tienen como destino esos mismos mercados

2 Escapa a los alcances de este artículo estudiar el impacto del NOMIC en el campo de la comunicación en América Latina. Pero sin dudas su influencia fue muy importante y fue retomada en numerosas ocasiones para justificar la necesidad de implementar políticas nacionales de protección cultural. En el número 8 de la revista Chasqui (1982-83) aparecen varios artículos dedicados al tema escritos por maestros de la talla de Barbero, Pasquali y Roncagliolo. En 2004, el Consejo del Audiovisual de Cataluña publicó un balance latinoamericano muy interesante: https://www.cac.cat/sites/default/files/2019-05/Q21_incom_ES.pdf

núcleo; los que surgen de los mercados núcleo hacia los mercados periféricos, los que van de la periferia a los mercados núcleo y, por último, los flujos que circulan entre países periféricos. Solo para citar algunos ejemplos, en los dos primeros tipos se podría ubicar el cine de Hollywood, en el nivel tres se encuentran las novelas Latinoamericanas, mientras que en el nivel cuatro se pueden ubicar intercambios de producciones que se llevan adelante en algunos festivales específicos o incluso el exitoso caso del cine nigeriano, conocido como Nollywood.

La globalización trajo consigo una visión economicista e instrumental de la información y la cultura. Así fue como la liberalización de los servicios audiovisuales comenzó a formar parte de la última fase de negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1994), como parte del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, según sus siglas en inglés), de donde surgiría el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (GATS, en inglés).

El intento destinado a considerar a las producciones audiovisuales como una mercancía más fue encabezado por Estados Unidos y Japón y encontró como principales contrapesos a la Comunidad Europea, en especial Francia y Bélgica, y a Canadá, quienes si bien reconocieron el valor económico de los bienes y servicios audiovisuales también advirtieron sobre su valor simbólico y la necesidad de darles un trato particular.

Finalmente, el sector audiovisual quedó dentro del GATS que entró en vigencia en enero de 1995, junto con la Organización Mundial del Comercio (OMC)[3], aunque los países no asumieron compromisos específicos destinados a dar libre acceso a las empresas audiovisuales extranjeras y se fijaron una serie de exenciones temporales a las obligaciones del artículo II que impone la no discriminación a extranjeros[4]. En síntesis, se preservó el statu-quo en material audiovisual, pero aquello no resultó una victoria para los partidarios de la excepción o la especificidad cultural, pues el sector audiovisual quedó integrado en el proceso de liberalización futura como cualquier otro (Bonet Agustí, 2004).

La inclusión del sector audiovisual en el GATS fue interpretada por algunos analistas como un triunfo de Estados Unidos porque de ese modo podía ser utilizada como prenda de cambio para negociar la apertura en otros sectores y, si eso no sucedía, una vez que la protección temporal caducara recrudecería la presión para desmantelar las políticas diferenciadas. No obstante, Europa valoró la decisión porque le permitió ganar tiempo. Además, como destaca Jesús Prieto de Pedro, "a diferencia del GATT de 1947, el GATS no contiene una obligación general de tratamiento nacional en el propio tratado –esta obligación

3 La Organización Mundial del Comercio fue establecida en enero de 1995 y se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. La creación de un organismo de esas características se había debatido en 1947 cuando se adoptó el GATT, iba a llamarse Organización Internacional del Comercio, dependería de las Naciones Unidas e incluso su carta constitutiva fue objeto de negociación en La Habana en 1948, aunque finalmente no llegó a ser ratificada. La organización actual no depende de las Naciones Unidas.

4 El anexo sobre las exenciones de las obligaciones del artículo II del GATS establece que "en principio, esas exenciones no deberán exceder de un plazo de diez años".

debe ser expresamente asumida por los Estados, junto a la obligación de acceso al mercado, en cada compromiso– el resultado práctico de esta ´no oferta´ de compromisos sobre el audiovisual por los Estados tiene temporalmente efectos análogos a los de una excepción" (Prieto de Pedro, 2004: 23).

Es importante destacar que, aún habiendo logrado un freno temporal a la liberalización, la inclusión de los servicios culturales en el GATS obliga a cumplir con el marco normativo general de la OMC que fija como compromiso para las partes no incrementar el proteccionismo ni poner en marcha nuevos programas que incrementen la discriminación entre los socios de la OMC. Además, los países que aceptan estas reglas del juego no pueden negarse a entablar negociaciones de liberalización comercial en el sector cultural, aunque finalmente no lleguen a un acuerdo. La clave en este caso es que esa negativa a avanzar puede ser aprovechada por los países que presionan para obtener compensaciones en otros sectores de la economía.

A medida que recrudecieron las presiones en la OMC para dejar atrás los compromisos temporales en el sector cultural, varios países, en especial los del área francófona, buscaron superar el concepto de "excepción cultural", no solo porque evidenciaba una solución transitoria en el sistema de la OMC sino también por el acento negativo y defensivo de un término que ni siquiera reflejaba con justeza lo conseguido en el GATS, pues la cultura nunca fue excluida de aquel acuerdo (Bonet Agustí, 2004: 3). Así fue como se decidió recuperar el concepto de diversidad para hacerlo jugar en el debate de la globalización reafirmando una concepción abierta y universal que le garantice a la cultura un estatuto específico. Prieto de Pedro expone con claridad las implicancias del cambio de terminología:

> Frente a la dureza y la "línea Maginot" que representa el concepto de excepción, el de diversidad entra en escena con la aureola de un concepto más amable (pues no evoca posiciones exclusivamente defensivas, pero tampoco las excluye), más científico (pues cuenta con el aval de la reflexión antropológica), más abierto (pues atañe a la realidad cultural entera, no sólo al audiovisual) y más transparente (pues se trata de una voz más clara para el común de los ciudadanos) (Prieto de Pedro, 2005: 55)

Unesco primero avanzó con la aprobación de la Declaración sobre la Diversidad Cultural en su 31° Conferencia General de octubre-noviembre de 2001 y dos años después con la puesta en marcha de los trabajos destinados a la elaboración de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (en adelante "Convención"), la cual terminaría siendo aprobada por una amplísima mayoría el 20 de octubre de 2005 en la 33° Convención General.[5] La decisión de ir de una declaración a una convención se

5 La Convención obtuvo 148 votos a favor, dos votos en contra (Estados Unidos e Israel) y cuatro abstenciones (Honduras, Nicaragua, Liberia y Australia).

explica porque las declaraciones carecen de obligatoriedad jurídica, mientras que en el derecho internacional una convención es un acuerdo vinculante firmado por Estados, por el cual estos asumen un compromiso jurídico.

El amplio apoyo que obtuvo el acuerdo, evidenciado también en el tiempo relativamente rápido que demoró su puesta en vigencia a partir del 18 de marzo de 2007[6], y el freno de las negociaciones en la OMC fortalecieron la política de bloques por sobre la multilateralidad en el área de la cultura. Si bien la Convención no operó como una herramienta modificatoria del derecho de la OMC, es claro que se generó un escenario de conflicto potencial.

En el derecho internacional, el conflicto supone que las obligaciones que emanan de una norma impiden el ejercicio de un derecho que emana de otra norma de la que el Estado también es parte. En este caso es necesario descartar el conflicto en un sentido estricto porque el GATS contempla derechos y obligaciones, mientras que la Convención Unesco está compuesta básicamente de derechos. Por lo tanto, un derecho previsto en una norma no conlleva necesariamente la violación de la obligación prevista en la otra. Como remarca Gómez Bustos, "la existencia o no de conflicto dependerá del ejercicio del derecho que se realice (es decir, de la medida de política cultural que quiera adoptarse) y de la situación del Estado en particular en el GATS" (Gómez Bustos, 2007: 57). El grado de compromiso asumido en el GATS también es clave porque es un acuerdo flexible que cuenta con unas reglas básicas de aplicación general y unas listas de compromisos en las que los estados determinan para qué sectores y con qué profundidad se aplican los principios de acceso a los mercados y de trato nacional. Además, se incluye un anexo donde pueden inscribirse medidas no compatibles con el principio de nación más favorecida.

Más allá de en qué situaciones puntuales puede producirse ese conflicto, está claro que el sector audiovisual está lejos de ser sometido en un esquema de liberalización comercial multilateral y lo que predominan son las estrategias bilaterales y la organización en bloques de intereses comunes. No obstante, no todos se han sabido reagrupar en defensa de sus intereses con la misma velocidad y eficacia.

3. Política audiovisual latinoamericana

En Latinoamérica resulta fácil encontrar declaraciones sobre la importancia de promover y proteger las industrias culturales de la región, pero son mucho menos habituales las acciones concretas. Los intentos de establecer políticas comunes en el Mercosur, originalmente conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, han tenido un alcance muy limitado.

6 En poco más de un año obtuvo las 30 ratificaciones que fijaba como necesarias el artículo 29 de la Convención y tres meses después entró en vigencia, aunque solo para los países u organizaciones de integración económica regional que lo hayan ratificado.

En un trabajo clásico que analiza los primeros años del Mercosur, Galperín (1999) indica que si bien el sector audiovisual figura expresamente en el Protocolo de Integración Cultural firmado en 1994, la producción de bienes masivos ha quedado desatendida. Los acuerdos han dado tratamiento nacional y mercados abiertos en el sector cultural para los países miembros, pero las industrias culturales fueron exceptuadas de los acuerdos de liberalización de inversiones[7]. Galperín agrega que una característica sintomática de las políticas culturales en Latinoamérica es haberse concentrado en la llamada "alta cultura" y en la preservación del patrimonio cultural, en lugar de atender los productos culturales masivos que consumen las clases populares. Las principales iniciativas para la televisión, por ejemplo, han quedado en manos del poderoso sector privado.

Galperín tempranamente advirtió algo que se corroboraría con el tiempo (Crusafon, 2009). Las políticas de fomento del Mercosur se orientaron hacia el cine, y tuvieron escasa incidencia en la televisión. Este hecho diferencia al Mercosur de la Unión Europea. Un aspecto que explica la distinción es el peso de las televisiones públicas en Europa, frente a la orientación de mercado que presenta el sector televisivo en Latinoamérica. De hecho, los flujos, principalmente de telenovelas, estuvieron marcados por el comercio privado. En este sentido es representativo el caso de uno de los mayores propietarios de canales de televisión en América, el mexicano Ángel González, quien en sus comienzos fue un distribuidor de novelas producidas por Televisa en Centroamérica, desde donde construyó su actual imperio mediático. La orientación de la política pública hacia el cine en lugar de la televisión no es menor, ya que implica centrar los esfuerzos en un sector cuyo consumo es mayoritario entre las clases altas y medias altas, mientras que la televisión es de consumo popular, con mucha mayor capilaridad en el territorio.

Dos trabajos recientes, (Moguillansky y Poggi, 2017; Poggi 2018), dan cuenta de manera concreta de la pluralidad de acciones desarrolladas por el Mercosur en materia cinematográfica. Sin pretensión de dar cuenta de todas ellas, aquí se sintetizan las principales:

- En 2003 se convocó a entidades públicas y privadas de los países miembros para crear el Foro de Autoridades Cinematográficas del Mercosur, que funcionaría dentro de la Reunión de Ministros de Cultura del Mercosur, el cual posteriormente se formalizó en la Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del Mercosur (RECAM).
- En 2004, se impulsó la creación de una "Cuota de Pantalla Regional" para el Mercosur que nunca se concretó. Un poco más de éxito tuvo el Observatorio Mercosur Audiovisual (OMA), una copia del Observatorio

7 El artículo 2 del Anexo especifica las exenciones de cada país al protocolo: Brasil excluyó sus industrias de radio, TV y telecomunicaciones; Paraguay y Uruguay excluyeron sus sectores de radio, TV, edición y telecomunicaciones; Argentina, cuyo gobierno había adoptado una política más abierta para los inversores extranjeros, no hizo exenciones en el sector de la comunicación" (Crusafon, 2009).

Europeo del Audiovisual que se inició en 2004. Bajo la dirección de Octavio Getino tuvo un comienzo auspicioso, pero tres años después fue cerrado por falta de recursos.

- En 2006 se creó el Certificado de Obra Cinematográfica del Mercosur, que no llegaría a instrumentarse.
- En 2007, se promovió el Foro de Competitividad del Sector Cinematográfico que se debilitó tras las primeras reuniones.
- En 2009 se implementó el Programa Mercosur Audiovisual, para aprovechar la cooperación con Europa, que es el principal y casi único financiador. Fue sin dudas la acción de mayor envergadura realizada por el Mercosur. Poco tiempo después se creó también el Programa Mercosur Digital, que promueve un régimen regulatorio único para el comercio electrónico
- En 2015 se promovió la creación de la Red de Salas Digitales del Mercosur (RSD), equipadas con proyectores de alta definición, cuyo impacto al día de la fecha es mínimo.

Poggi (2018) destaca la importancia de las medidas tomadas por el Mercosur en relación al sector cinematográfico. Desde nuestra perspectiva, si bien se debe reconocer la constante preocupación por el tema, las experiencias dan cuenta de las dificultades de la región para instrumentar políticas duraderas y de largo alcance, que construyan nuevos escenarios. En todo caso, permiten observar el permanente deseo de la incipiente industria cinematográfica compuesta por directores y pequeñas productoras para mantener el interés público sobre el tema.

La política audiovisual hasta aquí descripta tomó como modelo de referencia la de la Unión Europea (Crusafon, 2009). Como destacan Sarikakis y Ganter (2014), la firma del Protocolo de Integración Cultural, estuvo guiado por la lógica europea de fortalecer las industrias audiovisuales nacionales y regionales, en el marco de un proceso de integración cultural. Crusafon destaca que el audiovisual se convirtió en uno tema importante en la agenda de cooperación entre el Mercosur y la Unión Europea. Y agrega:

> En cuanto a la estructura de la política supranacional, se observan grandes similitudes en los ejes de actuación del Mercosur con relación a la UE. De hecho, las acciones del Mercosur recuerdan a la primera etapa de definición de la PAE, a mediados de los 80. Además, se constata en los documentos de la RECAM una referencia clara en tomar como modelo la política audiovisual de la Unión Europea. (Crusafon, 2009)

La coincidencia de varios gobiernos de tinte progresista en los primeros 15 años del Siglo XXI en América del Sur, facilitó una comprensión común sobre la necesidad de establecer políticas culturales de protección y promoción de las industrias culturales, aunque los resultados concretos hayan sido escasos.

Distinto es el caso de la otra gran industria cultural Latinoamérica, la mexicana, que quedó definida por la entrada del país al tratado de libre comercio de América del Norte (NAFTA). Como advierte Galperín (1999), la firma del tratado no alteró la estructura del mercado audiovisual mexicano que en realidad ya se encontraba en proceso de liberalización por parte de las autoridades del PRI. Más tarde, Sánchez Ruiz (2003) ha documentado como la industria audiovisual sufrió mermas en su participación en el mercado nacional, especialmente en el área del cine.

Una experiencia distinta y que merece ser mencionada es la puesta en marcha del Mercado de Industrias Culturales del Sur (MICSUR), una iniciativa destinada a potenciar el intercambio directo de productores independientes a partir de la generación de espacios de encuentro financiados por los Estados. Con participación de 10 países de la región suramericana, se realizó en noviembre de 2018 el tercer encuentro en San Pablo, tras las convocatorias de Mar del Plata (2014) y Bogotá (2016).

4. El cine en América Latina

Las industrias culturales latinoamericanas han sufrido los vaivenes propios del contexto político y económico inestable que les ha dado marco. Si bien los países más importantes de la región se integraron tempranamente a la producción cultural, su historia muestra un recorrido sinuoso con etapas de mucha producción y otras de abrupta caída. El cine se integró rápidamente en el circuito mundial y en las décadas del 30 y 40 del siglo pasado, México y Argentina tuvieron su edad dorada como productores para el mercado regional. Otro importante productor fue Brasil, aunque la circulación de sus películas quedó más acotada debido a la invisible pero real frontera lingüística. Argentina y México colocaron durante años su producción en toda la región y compitieron duramente con el cine estadounidense (González, 2015). Al llegar la década del 90 el sistema productivo estaba agotado y la producción cayó notablemente, aunque en los primeros años del Siglo XXI se ha recuperado.

El cine en América Latina pasó por distintos momentos y abarca diferentes situaciones. Predominio de la programación nacional hasta los 50 en Argentina y México, dominio de la producción estadounidense desde entonces, y la recuperación notable de la capacidad productiva en los primeros años del Siglo XXI, aunque sin que esto se refleje en mayores audiencias. Argentina, Brasil y México se encuentran entre los primeros 20 mayores productores del mundo, con una fuerte dependencia de las políticas públicas, especialmente en el financiamiento de la producción.[8]

8 Existe una importante tradición de estudios sobre políticas para el cine en América Latina. Por cuestiones de espacio no podemos dar cuenta de los trabajos de análisis de cada uno de los mercados nacionales. Pero se destacan los textos de Octavio Getino en Argentina, de Anita Simis en Brasil y de Enrique Sánchez Ruiz en México.

La producción de películas latinoamericanas ha crecido de forma importante en los últimos años. Según cifras oficiales de cada país, entre 2010 y 2017 la cantidad de estrenos nacionales creció 116,2 por ciento en Brasil, 81,8 por ciento en Argentina y 57,1 por ciento en México (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Películas nacionales sobre el total de estrenos en Argentina, Brasil y México (2010-2017)

Año/ país	Argentina			Brasil			Mexico		
	Estrenos	Estrenos nacionales	%	Estrenos	Estrenos nacionales	%	Estrenos	Estrenos nacionales	%
2010	336	121	36,0	303	74	24,4	313	56	17,9
2011	334	129	38,6	337	100	29,7	321	62	19,3
2012	339	145	42,7	327	83	25,4	319	67	21,0
2013	386	168	43,5	397	129	32,5	364	101	27,7
2014	400	173	42,6	393	114	29,0	330	68	20,6
2015	433	185	42,7	446	129	28,9	414	80	19,3
2016	446	200	44,8	457	143	31,3	407	90	22,1
2017	473	220	46,5	463	160	34,6	424	88	20,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INCAA (Argentina), IMCINE (México) y ANCINE (Brasil).

El aumento de la capacidad productiva, sin embargo, no se ha visto acompañado por un incremento de la demanda del cine nacional. Entre 2010 y 2017, en Argentina los estrenos nacionales representaron entre el 36 y el 46,5 por ciento del total, pero en el mismo período la recaudación del cine nacional osciló entre puntas de 8,5 y 11,7 por ciento, con un pico de 16,2 por ciento en 2014. En Brasil la tendencia es similar. Las películas nacionales acapararon entre el 24,4 y el 34,6 por ciento de los estrenos entre 2010 y 2017, pero la recaudación de esos filmes varió entre un techo de 17,9 por ciento en 2010 y un piso de 8,9 por ciento en 2017. Por último, en México los estrenos nacionales representaron en el mismo período entre el 17,9 y el 27,7 por ciento según el año, pero recaudaron solo entre el 6 y el 12 por ciento del total de entradas vendidas. Cabe preguntarse entonces si las políticas públicas no han estado demasiado centradas en la producción y si las películas latinoamericanas no están dirigidas en una gran cantidad hacia públicos de clase media y media alta, y no a los sectores populares.

Año/País	Argentina	Brasil	México
2010	8,5	17,9	6,0
2011	6,6	11,1	6,0
2012	8,7	9,8	4,0
2013	14,5	16,9	12,0
2014	16,2	11,3	10,0
2015	13,0	11,8	6,0
2016	12,8	13,9	9,0
2017	11,7	8,9	6,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INCAA (Argentina), IMCINE (México) y ANCINE

Si el cine latinoamericano tiene dificultades para insertarse en sus mercados nacionales, su inserción en el mercado internacional es mucho más compleja. Ni en el ámbito latinoamericano ni en el europeo logra, salvo contadas excepciones,

llegar al circuito mundial. El market share de las películas latinoamericanas en la región apenas alcanza el 1 por ciento en el mejor de los casos. México, Brasil y Argentina son los que logran traspasar sus fronteras con más de 10 películas anuales, aunque con escasas entradas vendidas.

España es la puerta de entrada del cine latinoamericano a Europa. En gran parte debido al incremento de las coproducciones con países latinoamericanos, que facilitan el estreno en salas ibéricas. En los acuerdos de coproducción, las entradas vendidas en España quedan para el productor español, por lo que en términos económicos no representa beneficios especiales, más allá de bajar los costos. Un estudio de Getino y Schargorodsky (2008) muestra que en el período 2000-2005, el 82 por ciento de las entradas vendidas en Europa por el cine argentino tuvo lugar en España, seguido por Francia con el 9 por ciento. De Mora, tomando datos de Kanzler y Lange, afirma:

"El estudio de Kanzler and Lange (2008) concluía que de las 1.324 películas extranjeras (sin incluir ni las producciones de países de la UE ni las de EE.UU.) que fueron estrenadas en la UE entre 2002 y 2006, tan sólo 172 tenían nacionalidad latinoamericana. El cine extranjero no estadounidense continúa siendo minoritario y en el periodo 2002-2006 consiguió tan sólo un 2,3 por ciento del total de admisiones en salas de cine. Kanzler and Lange (2008), sin embargo, observan un crecimiento desde el 1,6 por ciento en 2002 al 3,3 por ciento en 2006. Argentina se ubica como el único país latinoamericano dentro de los 10 mayores productores de películas no europeas estrenadas en la UE. Con 82 películas y la venta de 4.171.251 entradas, obtuvo un market share del 0,12 por ciento en la UE" (De Mora, 2009)

La cooperación ha resultado un instrumento fundamental para estimular el desarrollo cinematográfico en los países latinoamericanos en los primeros años del Siglo XXI. Para ello, el programa Ibermedia ha cumplido un rol clave, con una modalidad de aportes y recepción de fondos que estimula el uso de las cinematografías más pequeñas. El informe anual del ejercicio 2016, da cuenta de la participación de 19 países y más de 100 proyectos aprobados.

En términos generales, todos los países iberoamericanos presentan una balanza comercial desequilibrada hacia las importaciones en el mercado cinematográfico, por el peso de las importaciones norteamericanas. De Mora (2009) señala que el 67 por ciento de las exportaciones de los países iberoamericanos se dirigen a países de la región. Latinoamérica es una importadora neta de películas y su balanza comercial es deficitaria.

Cuadro 3. Fondos Programa Ibermedia 1998-2016

País	Aportado	Recibido	Aportado	Recibido
Argentina	US$ 5.099.956	US$ 8.950.823	7%	10%
Bolivia	US$ 1.699.980	US$ 2.569.976	2%	3%
Brasil	US$ 10.842.947	US$ 9.124.689	12%	10%
Chile	US$ 2.447.634	US$ 4.692.869	3%	5%
Colombia	US$ 2.644.885	US$ 5.494.641	3%	6%
Costa Rica	US$ 1.100.000	US$ 2.044.677	1%	2%
Cuba	US$ 2.301.136	US$ 4.276.669	2%	5%
Ecuador	US$ 1.319.273	US$ 2.424.884	1%	3%
España	US$ 37.523.265	US$ 15.721.682	40%	17%
Guatemala	US$ 100.000	US$ 415.000	0%	0%
Mexico	US$ 5.506.192	US$ 6.831.964	7%	8%
Panamá	US$ 1.375.000	US$ 2.701.533	1%	3%
Paraguay	US$ 400.000	US$ 600.000	0%	1%
Perú	US$ 2.117.388	US$ 4.174.921	2%	5%
Portugal	US$ 4.850.000	US$ 5.297.513	5%	6%
Puerto Rico	US$ 1.800.000	US$ 1.586.999	2%	2%
Rep. Dominicana	US$ 1.075.000	US$ 1.446.709	1%	2%
Uruguay	US$ 2.375.000	US$ 4.345.446	3%	5%
Venezuela	US$ 5.112.094	US$ 6.450.749	7%	7%
Total	**US$ 92.689.689**	**US$ 90.170.744**		

Fuente: SEGIB, 2016.

5. Conclusiones

El análisis de los flujos audiovisuales en América Latina nos deja una serie de enseñanzas al mismo tiempo que plantea desafíos a tener en cuenta tanto para el desarrollo de los mercados como para las políticas públicas.

Las peculiaridades económicas de la producción cultural implican condicionamientos para las políticas públicas. Para que las producciones culturales sean económicamente sustentables deben alcanzar una escala masiva. Los países y empresas con mayor población y/o mercado cuentan con condiciones de base superiores para desarrollar industrias culturales fuertes. La concentración del mercado en muy pocas empresas resulta una derivación de

las características sintetizadas. El proceso de globalización desplaza el centro de consumo de los mercados nacionales a uno sólo de carácter mundial. Al mismo tiempo, la digitalización reduce los costos y estimula a nuevos productores. El escenario actual contempla la paradoja de una oferta creciente y un consumo masivo centrado en grandes mega producciones.

Se ha comprobado la emergencia de nuevos contraflujos y mercados emergentes en el sector audiovisual. Sin embargo, el consumo de bienes culturales sigue estando mayoritariamente vinculado a las grandes producciones estadounidenses. Las políticas públicas resultan determinantes para promover la diversidad de la oferta y facilitar el acceso a bienes culturales. Esto hemos podido observarlo en el sector cinematográfico de tres países claves de Latinoamérica como Argentina, Brasil y México.

Las políticas públicas se han mostrado eficaces para aumentar la producción cultural. Sin embargo, aunque los flujos se hayan incrementado el consumo de bienes culturales a nivel regional continúa siendo marginal. Las políticas públicas deben procurar mantener un equilibrio entre la promoción de la diversidad, la protección de las minorías y la innovación, y el fomento de producciones que conecten con los gustos mayoritarios. De lo contrario, las políticas se arriesgan a tener escasa visibilidad y legitimidad.

En este sentido incorporamos propuestas alternativas no excluyentes entre sí, destinadas a fortalecer la capacidad de los países iberoamericanos para promover políticas de comunicación y cultura más efectivas.

En primer lugar, definir una estrategia para mantener la actual capacidad de implementar políticas nacionales de comunicación y cultura ante el desafío planteado por el paso de una industria analógica a una digital. En segunda instancia, promover la existencia de recursos humanos con capacidad de defender los sistemas de cooperación interestatales y que comprendan la especificidad del sector cultural. En tercer lugar, tener una clara estrategia de participación en organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, evitando caer en resoluciones que puedan afectar seriamente la capacidad política de los Estados en materia cultural.

Finalmente, y de modo principal, tener una política para potenciar el uso y desarrollo de las nuevas tecnologías de la información. No basta con promover políticas de acceso, sino que es preciso avanzar en desarrollar los mejores usos de la misma, para potenciar los recursos culturales iberoamericanos. Hay que entender la lógica del big data y establecer portales de indexación, búsqueda, servicios de aviso y de clasificación de la enorme cantidad de productos culturales de la región, que no dependan de sitios extranjeros. La creación de un gran centro de datos de la cultura y el cine latinoamericano es impostergable. De no hacerlo, es probable que las nuevas tecnologías de la información sólo sirvan para agrandar la brecha existente en la producción y consumo de productos

culturales de los países desarrollados y los periféricos. Estaremos asfaltando autopistas para que pasen otros.

Referencias bibliográficas

Albornoz, L.A. y García Leiva, M.T. (2017): "Diversidad cultural, industria audiovisual y gobernanza". En Albornoz, Luis y García Leiva, María Trinidad, Diversidad e industria audiovisual, Fondo de Cultura Económica, México.

Argumedo, A. (1987): *Los laberintos de la crisis. América Latina: poder transnacional y comunicaciones*, Punto Sur Editores, Montevideo.

Barreiro Carril, B. (2017): "La industria audiovisual como campo de aplicación de la convención sobre la diversidad cultural". En Albornoz, Luis y García Leiva, María Trinidad, Diversidad e industria audiovisual, Fondo de Cultura Económica, México.

Beltrán, L.R. (1978): "TV etchings in the minds of Latin Americans: conservatism, materialism, and conformism". En The international Communications Gazette, 24 (1). Disponible en: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/001654927802400107

Beltrán, L.R. y Fox, E. (1980): Comunicación dominada. México, ILET Nueva Imagen.

Bonet Agustí, L. (2004): La excepción cultural, Real Instituto Elcano de Estudiios Internacionales y Estratégicos, Área de Lengua y Cultura, ARI N° 94.

Crusafon, C. (2009): "La política audiovisual del MERCOSUR y la influencia del modelo europeo", Cuadernos de Información, 25, 93-104.

Dorfman, A. (1980): *Reader´s nuestro que estás en la tierra: ensayos sobre el imperialismo cultural.* México: Editorial Nueva Imagen.

Galperin, H. (1999): Cultural Industries Policy in Regional Trade Agreements: The Case of NAFTA, the European Union and MERCOSUR. Media, Culture, & Society 21: 627-648.

García Leiva, M.T. (2015): "La convención de la Unesco sobre diversidad y las políticas de comunicación y cultura sobre proximidad".

Getino, O. y H. Schargorodsky (2008): El cine argentino en los mercados externos. Introducción a una problemática económica y cultural, Observatorio cultural / posgrado en administracion de artes del espectáculo

Gómez Bustos, L. (2007): La Convención Unesco sobre diversidad cultural y el derecho de la Organización Mundial del Comercio, ¿conflicto o complementariedad?, Quaderns del CAC, número 29, Barcelona.

González, Roque (2015): Políticas públicas cinematográficas. Neofomentismo en Argentina, Brasil y México (2000-2009). Tesis Doctoral. Faculta de Periodismo y Comunicación Social. Universidad Nacional de La Plata.

Mattelart, A. (1974): La cultura como empresa multinacional. México: Era.

Moguillansky, M. y Poggi, M. F. (2017): ¿Hacia una política digital para el cine del Mercosur? Nuevas orientaciones en la agenda regional. Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación, (134), 373-389.

Prieto de Pedro, J. (2005): *Excepción y diversidad cultural*. Madrid: Fundación Alternativas.

Poggi, M. (2018): La agenda audiovisual del Mercosur: desafíos detrás del nuevo contexto político regional, disponible en

https://www.seminario2018.abri.org.br/arquivo/downloadpublic?q...

Sánchez Ruiz, E. (2003). *Hollywood y su hegemonía mundial planetaria, una aproximación histórico-estructural.* Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Sarikakis, K. y Ganter, S.A. (2014): Priorities in global media policy transfer: Audiovisual and digital policy mutations in the EU, Mercosur adn the U.S. triangle. *European Journal of Communication* 29(1), 17-33.

Schement, J. R. y Rogers, E. M. (1984): Media Flows in Latin America. Communication Research, 11 (2), 305-320.

Schiller, H. (1969): *Comunicación de masas e imperialismo yanqui*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1976.

SEGIB (2017): Programa Ibermedia. Informe anual del ejercicio 2016. SEGIB.

Sinclair, J. (1999): *Latin American Television: A Global View.* Oxford: Oxford University Press.

Straubhaar, J. (2001): "Brazil: The role of the state in world television". En S. Waisbord & N. Morris (Eds.), Media and globalization: Why the state matters. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Straubhaar, J. (2007): World Television. From Global to Local. Thousand Oaks, SAGE Publications.

Thussu, D. K. (2010): Mapping Global Media Flow and Contra-Flow. In D. K. Thussu (Ed.), International Communication: A Reader (pp. 221–238). Oxon & New York: Routledge.

Unesco (1970): "Report of the Meeting of Experts on Mass Communication and Society", Mass Media in Society. The need of Research".

Unesco (1971): Proposals for an international programme of communication research, COM/MD/20, París.

Uribe-Jongbloed y Espinosa-Medina (2014): A clearer picture: Towards a new framework for the study of cultural transduction in audiovisual market trades. Observatorio (OBS*) Journal, vol.8 – Nº1, 23-48.